



Õiguskantsler

Maret Maripuu
peadirektor
Sotsiaalkindlustusamet
info@sotsiaalkindlustusamet.ee

Teie nr

Meie 12.04.2024 nr 7-4/231328/2402177

Liina Lanno
juhatuse esimees
AS Hoolekandeteenused
info@hoolekandeteenused.ee

Tervishoiuteenuste osutamine väljaspool majutuskeskust elavatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele

Austatud Maret Maripuu
Austatud Liina Lanno

Õiguskantslerilt küsiti, kuidas on korraldatud tervishoiuteenuste osutamine neile rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kes elavad väljaspool majutuskeskust.

Asjaolude täpsustamisel selgus, et Sotsiaalkindlustusamet ei luba AS-il Hoolekandeteenused korraldada tervishoiuteenuseid nendele rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kes elavad omal soovil väljaspool majutuskeskust. Samal ajal ei ole aga Sotsiaalkindlustusamet loonud tingimusi, et taotlejatel oleks võimalik saada tervishoiuteenuseid Sotsiaalkindlustusameti kaudu. Sotsiaalkindlustusamet on asunud seisukohale, et väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele tuleb tervishoiuteenuseid osutada samadel alustel ja korras kui teistele ravikindlustuseta inimestele, mis tähendab, et neil on õigus saada vältimatut abi ning kasutada tasulisi tervishoiuteenuseid.

[Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) § 32 lõike 1 punkt 3 ja § 36 lõige 2 näevad ette, et ka omal soovil väljaspool majutuskeskust elavatel rahvusvahelise kaitse taotlejatel on õigus saada tervishoiuteenuseid majutuskeskuse kaudu. Seda sätestab ka sotsiaalministri [määrus](#), mis käsitleb rahvusvahelise kaitse taotlejatele tervishoiuteenuste osutamist. Majutuskeskuse ülesannete täitja peab tagama taotlejatele juurdepääsu tervishoiuteenustele. Selle üle, kas inimene vajab tervishoiuteenust või mitte, otsustab tervishoiuteenuse osutaja. Seaduse kohaselt ei ole alust nõuda, et taotleja peaks asuma elama majutuskeskusesse selleks, et tal oleks võimalik majutuskeskuse kaudu tervishoiuteenuseid saada.

Sotsiaalkindlustusamet rikkus seadust, kui ei võimaldanud tervishoiuteenuseid neile taotlejatele, kes elavad väljaspool majutuskeskust. Sotsiaalkindlustusamet peab järgima kehtivaid õigusakte. Amet ei saa keelduda inimestele õigusaktidega ettenähtud teenuste korraldamisest selle tõttu, et ameti hinnangul tuleks kehtivaid õigusakte muuta.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Sotsiaalkindlustusamet on andnud majutuskeskuse ülesanded üle AS-ile Hoolekandeteenused, kellega on sõlmitud haldusleping. Haldusleping puudutab majutuskeskuse teenuse osutamist ning selles ei ole öeldud, et väljaspool majutuskeskust elavatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele majutuskeskuse kaudu tervishoiuteenuseid ei võimaldata – selline tõlgendus tugineb ennekõike Sotsiaalkindlustusameti poolt AS-ile Hoolekandeteenused antud suunistele. Sotsiaalkindlustusamet ei ole ise valmis neile inimestele tervishoiuteenustele juurdepääsu korraldama ega pea seda oma ülesandeks. AS Hoolekandeteenused on sõlminud lepingud tervishoiuteenuse osutajatega. Seetõttu tuleb AS-il Hoolekandeteenused tagada juurdepääs tervishoiuteenustele ka nendele taotlejatele, kes elavad väljaspool majutuskeskust.

Sotsiaalkindlustusamet on rikkunud ka pöördumistele vastamise nõudeid, sest inimestele anti eksitavat teavet. Kui inimene pöördub ametiasutuse poole kiireloomulise küsimusega, siis tuleb talle vastata nii kiiresti kui võimalik.

Palun andke edaspidi rahvusvahelise kaitse taotlejatele asjakohaseid selgitusi, kuidas neil on õigus õigusaktide kohaselt tervishoiuteenuseid saada ning kuidas on teenuste osutamine korraldatud. See teave tuleks taotlejatele teatavaks teha ka laiemalt, näiteks rahvusvahelise kaitse taotleja teabelehel ning Sotsiaalkindlustusameti ja majutuskeskuse veebilehel.

Õigusrikkumise heastamiseks tuleks Sotsiaalkindlustusametil pakkuda avaldajatele hüvitist riigivastutuse seaduse alusel.

Leian, et Sotsiaalkindlustusameti ja AS-i Hoolekandeteenused vahel sõlmitud haldusleping on oma iseloomult piiritlemata arvu juhtusid reguleeriv haldusleping, mis tuleb avaldada Riigi Teatajas. Palun uued halduslepingud edaspidi avaldada Riigi Teatajas.

Palun teatage 30 päeva jooksul, kuidas olete soovitusi järginud.

Asjaolud

1. [] ja [] elasid rahvusvahelise kaitse taotluse menetluse ajal [], mitte rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses. [].

2. [] pöördus tervishoiuteenuste saamiseks majutuskeskuse poole 2023. aasta jaanuaris. Keskuse juhataja Jana Selesneva teatas talle, et ta peab selle murega pöörduma Sotsiaalkindlustusameti (SKA) poole. Jana Selesneva selgitas, et alates 2022. aastast abistab majutuskeskus ainult neid inimesi, kes elavad majutuskeskuses, SKA omakorda abistab väljaspool majutuskeskust elavaid rahvusvahelise kaitse taotlejaid.

3. Jana Selesneva selgitas õiguskantsleri nõunikule, et majutuskeskuse seisukoht tugineb riigihanke tehnilise kirjelduse punktile 1.10. See sätestab: „Pakkuja korraldab rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse teenuse välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 34 lõike 2 punkti 3 alusel väljaspool majutuskeskust kooskõlas Hankijaga.“ Jana Selesneva märkis, et SKA hinnangul peavad inimesed pöörduma teenuse saamiseks esmalt SKA poole. Ta lisas, et kui majutuskeskus saab SKA-lt suunise, siis nende poolt ei ole teenuse osutamisele takistusi.

4. Avaldaja pöördus korduvalt abi saamiseks SKA poole, kuid SKA mingit abi ei osutanud.

5. Avaldaja pöördus 1. veebruaril 2023 SKA poole (kirjutades otse ametnikule ning SKA üldisele e-posti aadressile). Pöördumise sisuks oli märgitud, et [] vajab kiiresti abi („Need urgent help!“). Ta kirjeldas pikalt Eestisse saabumist ja siin tekkinud probleeme. []. Avaldaja andis teada, et Jana Selesneva ja Eesti Inimõiguste Keskuse esindaja olid soovitanud sellises olukorras pöörduda SKA poole. Avaldaja lisas kirjale [] patsiendikaardi. Eesti Inimõiguste Keskuse esindaja teatel võttis ta ka ise ühendust SKA-ga, enne kui avaldaja ametile kirjutas; ning SKA vastas, et avaldaja peaks saatma kirja otse SKA-le.

6. SKA vastas avaldaja kirjale 1. märtsil ([]). Vastuses öeldi, et avaldaja kirjeldas oma kirjas mitmesuguseid probleeme, kuid Sotsiaalkindlustusametile jäi ebaselgeks, mis küsimuse või palvega avaldaja ameti poole pöördus.

7. [] vastas 1. märtsil SKA kirjale, et nad vajavad kiiresti perearsti, ning lisas, et pöördumine on väga kiireloomuline.

8. SKA saatis 2. märtsil [] teate, et talle on koostatud otsus SKA iseteenindusportaalil. Otsuse kohaselt jäeti tema puude raskusastme tuvastamise taotlus läbi vaatamata.

9. SKA vastas 17. märtsil ([]) avaldajale, et rahvusvahelise kaitse taotlejatel on võimalik saada tasulisi meditsiiniteenuseid (nt pääseda perearsti vastuvõtule). Kui neil ei ole teenuste eest maksmiseks raha, siis majutuskeskuse korraldatud teenuse saamiseks tuleb pöörduda Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) poole.

10. [] vastas 17. märtsil SKA-le, et [] ei olnud võimalik isegi tasu eest perearsti vastuvõtule pääseda ning et PPA konsultant ei vastanud tema pöördumisele. Kirjas andis ta ülevaate [] terviseseisundist.

11. SKA vastas 17. aprillil [] ([]), et kui tal ei ole enam võimalik oma ülalpidamise eest tasuda, siis tuleks tal võtta ühendust PPA-ga ning paluda ennast suunata menetlustoimingute ajaks rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskusesse.

12. [] saatis 17. aprillil SKA-le vastuse, et [] jätkub raha hädavajalike elamiskulude katmiseks, kuid mitte ravi eest tasumiseks. Ta lisas, et neil ei olnud võimalik osta mitmeid ravimeid, kuna puudusid retseptid. Peale selle kirjeldas ta, mis tervishoiuteenuseid nad vajaksid. [] lisas, et Jana Selesneva teatel pidid nad nende teenuste saamiseks pöörduma SKA poole. Ta palus uuesti mitte soovitada neil asuda elama majutuskeskusesse, kuna elamiskuludega saavad nad hakkama. Seevastu palus ta abi neis asjus, mida nad ei saa ise lahendada.

13. SKA vastas avaldajale 18. mail ([]): „Sotsiaalkindlustusamet tegeleb rahvusvahelise kaitse saajate majutusteenuse korralduse ja järelevalvega. Individuaalset nõustamist rahvusvahelise kaitse taotlejale isikupõhiselt ei ole seadusest tulenevalt võimalik läbi viia. Olete läbi mitme kirja kirjeldanud erinevaid muresid seoses tervise, töötuna registreerimisel jne. Sotsiaalkindlustusamet ei koordineeri ega saa võtta vastutust teiste ametite (Politsei- ja Piirivalveamet, Eesti Töötukassa, perearst, eriarsti) tegevuse eest. [...] Saada tervishoiu- ja sotsiaalteenuseid – Täpsema teabe saamiseks pöörduge palun nõustaja poole. Antud punktist lähtuvalt peate pöörduma PPA nõustaja poole. [...] Lisan juurde, et rahvusvahelise kaitse taotlejale on esmaabi kättesaadav ning tasuta. Sotsiaalkindlustusamet ei korralda meditsiinilise abi kättesaadavust. [...] Majutuskeskuses elamisest loobusite, kuna andsite teada, et Teil on piisavad rahalised vahendid elamiseks Eesti Vabariigis. Sellest tulenevalt olete võtnud endale vastutuse muude elamisega seotud kulude tasumise eest.“

14. Eesti Inimõiguste Keskuse esindaja selgitas, et väljaspool majutuskeskust elavatel rahvusvahelise kaitse taotlejatel on olnud tervishoiuteenuste saamisega palju segadust. Majutuskeskus on inimestele vastanud, et tervishoiuteenuste saamiseks tuleb neil nüüd pöörduda SKA poole. Eesti Inimõiguste Keskuse esindaja esitas SKA-le ka selgitustaotluse. SKA vastas selgitustaotlusele muu hulgas järgmist: „Seega kui rahvusvahelise kaitse taotlejal on põhjendatud vajadus riigieelarvest rahastatud tervishoiuteenusteks ning tegemist ei ole vältimatu abiga, siis on neid teenuseid võimalik kasutada majutuskeskuses vastavalt majutuskeskuse lepinguliste partnerite võimekusele. Võttes arvesse, et tervishoiuteenuste kättesaadavuse ja kvaliteedi eest Eestis vastutavad eeskätt Tervisekassa ning Terviseamet, siis SKA-l puudub pädevus hinnata inimeste tervislikke vajadusi või tagada tervishoiuteenuse korraldust“ (SKA 09.06.2023 []).

Rahvusvahelise kaitse taotlejatele tervishoiuteenuste osutamine

15. SKA selgitas Õiguskantsleri Kantsleile, et ameti hinnangul ei sätesta seadused selgelt, et tervishoiuteenuste korraldamine väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele on SKA ülesanne. SKA hinnangul tuleks lähtuda tervishoiuteenuste korraldamise üldistest põhimõtetest ja tervishoiuvaldkonna seadustest, mitte välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusest. SKA leidis, et ametil puudub sisuline pädevus korraldada tervishoiuteenuseid üle-eestiliselt ning et seadustega on see ülesanne pandud Tervisekassale. Viimastel aastatel on oluliselt suurenenud rahvusvahelise kaitse taotlejate arv ning suurem osa neist elab väljaspool majutuskeskust. SKA ei pidanud mõistlikuks luua ühele rühmale eraldi tervishoiuteenustele juurdepääsu korraldust. SKA arvates on väljaspool majutuskeskust elavatel taotlejatel võimalik kasutada tervishoiuteenuseid sama süsteemi järgi, nagu kasutavad teised ravikindlustuseta inimestel. Kui taotlejal ei ole piisavalt raha teenuste eest tasumiseks, võib ta paluda end suunata elama majutuskeskusesse. Ühtlasi võttis SKA arvesse, et avaldajale oli osutatud vältimatut abi ning et avaldajatele kuuluvad korterid [] ja nad võivad saada toetust lähedastelt.

16. Seadus näeb ette, et riigi poolt saavad tervishoiuteenuseid majutuskeskuse kaudu ka need rahvusvahelise kaitse taotlejad, kes ei ela majutuskeskuses.

17. [Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus](#) (VRKS) reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid, rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase õiguslikku seisundit, välismaalase vastutavale Euroopa Liidu liikmesriigile üleandmist ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikke aluseid, lähtudes välislepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest (VRKS § 1 lg 1). See on eriseadus, mis reguleerib muu hulgas rahvusvahelise kaitse taotlejate sotsiaalseid õigusi ja neile teenuste osutamist. Niisiis tuleb rahvusvahelise kaitse taotlejatele tervishoiuteenuseid korraldades lähtuda VRKS-ist ning selle alusel kehtestatud õigusaktidest. Üldised tervishoiuteenuste osutamist puudutavad seadused kehtivad taotlejate suhtes juhul, kui see on sätestatud seadusega (vt [tervishoiuteenuste korraldamise seaduse](#) § 6 lg 1, [ravikindlustuse seaduse](#) § 5 lg 1).

18. Seadus näeb ette, et rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskus peab vajadusel korraldama taotlejale tervisekontrolli ja vajalike tervishoiuteenuste kättesaadavuse (VRKS § 32 lg 1 p 3).

19. VRKS § 34 lõikes 2 on öeldud, et rahvusvahelise kaitse taotleja võib elada väljaspool majutuskeskust PPA kirjalikul loal, kui

- 1) tema majutamise ja ülalpidamise tagab Eestis seaduslikult elav isik;
- 2) tal on piisavalt raha majutuse eest maksmiseks ja enda ülalpidamiseks;
- 3) tema elamine väljaspool majutuskeskust on vajalik tema turvalisuse tagamiseks.

20. VRKS § 36 lõige 2 sätestab, et väljaspool rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskust elavale taotlejale ei maksta rahalist toetust ega võimaldata majutuskeskuse poolt VRKS § 32 lõike 1 punktide 1, 2, 4 ja 6 alusel pakutavaid teenuseid, juhul kui ta elab väljaspool majutuskeskust VRKS § 34 lõike 2 punktide 1 või 2 alusel.

21. Seega tuleneb VRKS § 36 lõikest 2, et majutuskeskus peab tagama väljaspool majutuskeskust elavatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele VRKS § 32 lõike 1 punktis 3 loetletud teenused. Järelikult tuleb korraldada tervishoiuteenuseid ka neile inimestele, kes elavad väljaspool majutuskeskust, kuna neil on piisavalt raha majutuse eest tasumiseks ja enda ülalpidamiseks. Seaduse kohaselt ei ole alust nõuda, et taotleja peaks asuma elama majutuskeskusesse selleks, et tal oleks võimalik majutuskeskuse kaudu tervishoiuteenuseid saada.

22. Peab arvestama, et isegi kui inimesel on korter ning piisavalt raha igapäevaste elamiskulude katteks, ei pruugi tal olla piisavalt raha tervishoiuteenuste eest tasumiseks. Ühtlasi ei pruugi taotlejal olla võimalik tervishoiuteenuseid saada isegi siis, kui tal on piisavalt raha nende teenuste eest tasumiseks. Põhjus on selles, et ta ei pruugi leida tervishoiuteenuse osutajat, kes oleks valmis teenust osutama. Ka juhul, kui inimesel on muud vara, võib selle müümine aega võtta.

23. Õigusaktidega on sätestatud, et kui inimesel on piisavalt raha teenuste eest tasumiseks, võib temalt teenuse osutamise kulud tagasi nõuda (VRKS § 11 lg 4, [määruse](#) § 5 lg 2). Järelikult on põhjendatud juhtudel võimalik tervishoiuteenuste osutamise kulud inimeselt hiljem tagasi nõuda, kuid esmalt tuleb need teenused talle võimaldata õigusaktides sätestatud korras.

24. VRKS § 11 lõige 8 sätestab, et rahvusvahelise kaitse taotleja tervisekontrolli ja talle osutatavate vajalike tervishoiuteenuste riigieelarvest rahastamise ulatuse ja korra kehtestab [valdkonna eest vastutav minister](#) määrusega.

25. Sotsiaalministri [määruse](#) § 4 lõike 1 kohaselt rahastatakse rahvusvahelise kaitse taotlejatele riigieelarvest „Tervisekassa tervishoiuteenuste loetelus olevaid teenuseid, välja arvatud rakkude, kudede ja elundite hankimise, käitlemise ja siirdamisega seotud teenused rakkude, kudede ja elundite käitlemise ja siirdamise seaduse tähenduses ning täiskasvanute hambaravi, välja arvatud vältimatu hambaravi“. Riigieelarvest rahastatakse ka ravimiseaduse § 13 lõikes 1 nimetatud nõuete kohaste ravimite soetamist (määruse § 4 lg 2).

26. Niisiis on Eesti õigusaktidega reguleeritud, kuidas tuleb korraldada rahvusvahelise kaitse taotlejatele tervishoiuteenuste osutamine ning kui suures ulatuses on neil õigus saada riigi poolt tervishoiuteenuseid. Need õigusaktid on selged ja arusaadavad. Selles osas ei ole Eesti õiguskorras õiguslikku ebaselgust.

27. Rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtutingimusi (sh tervishoiuteenuste osutamist) reguleerib ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26. juuni 2013 [direktiiv 2013/33/EL](#) (vt artikkel 19). Liikmesriigid võivad kehtestada või säilitada direktiivis sätestatuga võrreldes soodsamad tingimused (artikkel 4). Kui Eesti seadustega on sätestatud inimeste jaoks soodsamad tingimused kui direktiivis, siis on see olnud Riigikogu otsus.

28. Sotsiaalkindlustusametil ei ole õigust jätta kehtivaid õigusnorme kohaldamata selle tõttu, et ameti hinnangul tuleks rahvusvahelise kaitse taotlejatele tervishoiuteenuste osutamist korraldada

teisiti või et taotlejatele on Eesti õigusaktidega kehtestatud soodsamad tingimused kui direktiiviga, ning amet leiab, et õigusakte tuleks muuta.

29. Niisiis on õigusaktidega vastuolus SKA seisukoht, et väljaspool majutuskeskust elavad taotlejad võivad saada tervishoiuteenuseid samasuguse süsteemi järgi nagu teised ravikindlustuseta inimesed. Riik peab võimaldama majutuskeskuse kaudu juurdepääsu tervishoiuteenustele ka nendele rahvusvahelise kaitse taotlejatele, kes elavad väljaspool majutuskeskust.

Tervishoiuteenustele juurdepääsu korraldav haldusorgan

30. Õigusaktide kohaselt peab majutuskeskus korraldama rahvusvahelise kaitse taotlejatele juurdepääsu tervishoiuteenustele (VRKS § 32 lg 1 p 3). Tervishoiuteenuse osutaja otsustab, kas ja milliseid tervishoiuteenuseid on inimesele vaja osutada.

31. VRKS § 32 lõike 2 kohaselt täidab rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse ülesandeid Sotsiaalkindlustusamet. Amet võib majutuskeskuse ülesanded anda halduslepingu alusel üle füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule (VRKS § 32 lg 3).

32. Niisiis on õigusaktides selgelt määratud, kelle ülesanne on väljaspool majutuskeskust elavatele inimestele tervishoiuteenustele juurdepääsu korraldamine.

33. Sotsiaalministri [määruse](#) kohaselt valib tervishoiuteenuse osutaja ning tervishoiuteenuse osutamise aja ja koha majutuskeskuse töötaja, lähtudes rahvusvahelise kaitse taotleja vajadustest ja raha otstarbeka kasutamise põhimõttest (määruse § 3 lg 2).

34. Määruse järgi otsustab tervishoiuteenuse ja ravimi vajalikkuse üle majutuskeskuse lepinguline tervishoiuteenuse osutaja (määruse § 3 lg 1). Määruse seletuskirjas on rõhutatud, et tervishoiuteenuse osutajal on õigus otsustada tervishoiuteenuse ja/või ravimi vajalikkuse üle; seda ei otsusta majutuskeskus.¹

35. Niisiis on majutuskeskuse ülesanne sõlmida lepingud tervishoiuteenuse osutajatega ning anda inimesele võimalus vastuvõtule pääseda. Tervishoiuteenuse osutaja otsustab, kas ja millist tervishoiuteenust inimene vajab. See tähendab, et majutuskeskuse ülesannete täitja ei saa otsustada kellegi ravimise põhjendatuse üle, ent SKA kui seaduse alusel majutuskeskuse ülesannete täitja peab korraldama juurdepääsu tervishoiuteenustele. Kui SKA annab majutuskeskuse ülesanded halduslepinguga üle eraõiguslikule isikule, siis täidab neid ülesandeid halduslepingu alusel see eraõiguslik isik.

36. SKA on majutuskeskuse ülesannete täitmiseks sõlminud 22.04.2022 halduslepingu² AS-iga Hoolekandeteenused.

37. SKA on aga ise nõudnud nii AS-ilt Hoolekandeteenused kui ka taotlejatelt, et väljaspool majutuskeskust elavad rahvusvahelise kaitse taotlejad peavad tervishoiuteenuste saamiseks pöörduma SKA poole. Kui aga inimesed on SKA poole pöördunud, siis ei ole amet neile mingit abi osutanud, vaid on vastanud, et nad kasutaksid tasulisi tervishoiuteenuseid. Eesti Inimõiguste Keskuse selgitustaotlusele vastas SKA, et kui väljaspool majutuskeskust elavad rahvusvahelise

¹ Sotsiaalministri määruse „Varjupaigataotlejate tervisekontrolli ja talle osutatavate tervishoiuteenuste riigieelarvest rahastamise ulatus ja kord“ eelnõu seletuskiri, lk 1, [EIS-i toimik 13-1409/01](#).

² Halduslepingu projekt ning tehniline kirjeldus on kättesaadavad riigihangete registris, [hanke viitenumber 245046](#).

kaitse taotlejad vajavad tervishoiuteenuseid, siis aitab neid teenuseid saada AS Hoolekandeteenused.

38. Vastasite Õiguskantsleri Kantsleile, et „[k]ehtiva halduslepingu kohaselt tagatakse väljaspool majutuskeskust olevate isikute vajaduspõhist tervishoiuteenust AS Hoolekandeteenuste ja SKA koostöös“. Märkisite, et kui väljaspool majutuskeskust elav inimene vajab teenust, siis leitakse lahendus konkreetsest juhtumist lähtudes ning SKA „võib anda suunamise“. Samas ei ole SKA taotlejatele abi võimaldanud. Märkisite vastuses, et SKA poole on pöördunud ka teisi väljaspool majutuskeskust elavaid taotlejaid, kuid ka neile ei ole tervishoiuteenuseid korraldatud. SKA vastustest nähtub, et amet ei pea seda ka oma ülesandeks.

39. Eeltoodust nähtub, et SKA on eiranud seadusega pandud kohustusi, mille tõttu ei ole väljaspool majutuskeskust elavatel inimestel olnud võimalik saada seadusega ettenähtud abi. Seadusega on sätestatud, et esmajärjekorras peab majutuskeskuse ülesandeid täitma SKA. Kuigi SKA on sõlminud halduslepingu majutuskeskuse ülesannete üleandmiseks, ei ole amet lubanud AS-il Hoolekandeteenused väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele abi osutada.

40. Sõlmitud haldusleping ega riigihanke tehniline kirjeldus ei välista väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele tervishoiuteenuste osutamist. Halduslepingu kohaselt on üks AS-ile Hoolekandeteenused üle antud ülesanne korraldada majutuskeskuse teenust rahvusvahelise kaitse taotlejatele (halduslepingu punktid 1.3 ja 1.4, riigihanke tehnilise kirjelduse sissejuhatus). Halduslepingus ega riigihanke tehnilises kirjelduses ei ole välja toodud, et majutuskeskuse ülesanded antakse halduslepinguga üle vaid osaliselt. Haldusleping ning riigihanke tehniline kirjeldus näevad ette, et AS Hoolekandeteenused on kohustatud korraldama rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse teenuse VRKS § 34 lõike 2 punkti 3 alusel väljaspool majutuskeskust elavatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele (halduslepingu p 2.1.4, tehnilise kirjelduse p 1.10). See puudutab rahvusvahelise kaitse taotlejaid, kes elavad väljaspool majutuskeskust enda turvalisuse tagamiseks. Sellisel juhul peab majutuskeskus korraldama neile kõigi seaduses sätestatud teenuste osutamise. See ei välista võimalust, et teatud teenuseid osutatakse ka neile taotlejatele, kes elavad väljaspool majutuskeskust omal soovil. Riigihanke tehnilises kirjelduses on märgitud, et „pakkuja abistab inimest vajaduspõhise tervishoiuteenuse osutaja vastuvõtule pääsemisel, sh vastuvõtule registreerimine, vastuvõtule jõudmine, ravimite soetamine jms“ (p 3.13.3). See ei näe ette, et abistatakse vaid majutuskeskuses elavaid inimesi.

41. Kui halduslepinguga ei anta üle kõiki majutuskeskuse ülesandeid, siis tuleb halduslepingus selgelt kehtestada, millised majutuskeskuse ülesanded eraõiguslikule isikule üle antakse ning milliseid üle ei anta. Kehtivas halduslepingus ei ole sätestatud SKA seisukohta, et AS Hoolekandeteenused ei korralda tervishoiuteenuseid väljaspool majutuskeskust elavatele rahvusvahelise kaitse taotlejatele. Kui SKA ei soovinud halduslepinguga anda AS-ile Hoolekandeteenused üle kohustust korraldada tervishoiuteenuseid väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele, siis oleks SKA pidanud tegema ettevalmistusi, et neid teenuseid ise korraldada (sõlmima lepingud jm). SKA ei ole seda teinud.

42. Kuna SKA ei ole teinud ettevalmistusi väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele tervishoiuteenuste osutamiseks ega pea seda oma ülesandeks, tuleb väljaspool majutuskeskust elavatele inimestele korraldada tervishoiuteenuseid AS-i Hoolekandeteenused kaudu.

Pöördumistele vastamine

43. Kõnealusel juhul andis SKA inimesele valeinfot ega osutanud abi, mida tal oli õigusaktide kohaselt õigus saada.

44. SKA ametnikud sisuliselt eksitasid inimesi, sest ei abistanud neid tervishoiuteenuste saamisel, kuigi olid varem ise andnud korralduse, et AS Hoolekandeteenused juhataks väljaspool majutuskeskust elavaid rahvusvahelise kaitse taotlejad pöörduma tervishoiuteenuste saamiseks SKA poole. Selle asemel teatas SKA, et inimesed võivad kasutada tasulisi tervishoiuteenuseid.

45. Ühtlasi on SKA viivitanud päringutele vastamisega. Kirjavahetusest nähtub, et mitmel juhul vastas SKA inimestele alles kuu aja möödudes. Ka juhul, kui Eesti Inimõiguste Keskus oli SKA ametnikule kirjeldanud avaldaja olukorda ja vajadust tervishoiuteenuste järele, ning see ametnik oli vastanud, et tuleb pöörduda SKA poole, siis vastas ametnik avaldajale alles kuu aja möödumisel, et ei saa aru, mis küsimusega avaldaja SKA poole pöördus.

46. Nagu märgitud, on majutuskeskuse ülesanne korraldada juurdepääs tervishoiuteenustele, mitte hinnata, kas tervishoiuteenuste osutamine on põhjendatud. Kui taotleja pöördub SKA poole tervishoiuteenuste saamiseks, küsib ta sisuliselt teavet (teabenõue), kuhu ta peab teenuse saamiseks pöörduma. Teabenõudele tuleb üldjuhul vastata nii kiiresti kui võimalik, kuid hiljemalt viie tööpäeva jooksul ([avaliku teabe seaduse](#) § 18 lg 1). Ka märgukirjale või selgitustaotlusele tuleb vastata nii kiiresti kui võimalik. Vastamisel tuleb arvestada küsimuse iseloomu.

47. Rahvusvahelise kaitse taotlejatele tuleb teada anda, kuidas väljaspool majutuskeskust elavatele taotlejatele tervishoiuteenuseid osutatakse ning kelle poole nad peavad selleks pöörduma. See teave peaks olema kirjas ka rahvusvahelise kaitse taotlejatele antaval teabelehel ning SKA ja majutuskeskuse veebilehel. Sellisel juhul ei ole taotlejatel vaja tingimata SKA-lt infot küsida.

Halduslepingu avaldamine Riigi Teatajas

48. Kõnealusel juhul on selgunud, et majutuskeskuse ülesannete üleandmist puudutavat halduslepingut ei ole avaldatud Riigi Teatajas. Osa halduslepingu materjale on välja pandud riigihangete registris.

49. Selgitasite, et haldusleping otsustati Riigi Teatajas avaldamata jätta, toetudes Riigikohtu halduskolleegiumi 03.09.2015 otsusele asjas nr [3-3-1-43-15](#).

50. Leian, et kõnealune haldusleping on oma olemuselt piiritlemata arvu juhtusid reguleeriv haldusleping ning see tuleb avaldada Riigi Teatajas.

51. [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 100 kohaselt on haldusleping õiguspärane, kui see vastab HMS §-des 54–57 või §-des 89–91 ja § 92 lõikes 2 sätestatud nõuetele. Neid nõudeid kohaldatakse halduslepingule niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus halduslepingu olemusega.

52. Piiritlemata arvu juhtusid reguleeriva halduslepinguna on Eesti õigusteoorias üldjuhul käsitatud selliseid halduslepinguid, mis annavad impersonaalselt haldusevälistele isikutele õigusi või panevad neile kohustusi.

53. Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskirjas on öeldud, et üksikjuhtumi ja piiritlemata arvu juhtusid reguleeriva halduslepingu eristamine põhineb sellel, „[...] kas antud halduslepingu näol on tegemist halduse üldaktiga – abstraktset hulka juhtumeid reguleeriva kokkuleppega – või halduse üksikaktiga – konkreetseid õigussuhteid tekitava, muutva või lõpetava lepinguga. [...] tunneb Eesti õiguskord halduslepingutena peamiselt impersonaalselt kolmandatele isikutele õigusi või kohustusi tekitavaid lepinguid“.³ Haldusmenetluse käsiraamatus on selgitatud, et „üksikjuhtumit reguleeriva halduslepingu korral on lepingust üheselt tuletatavad lepingu osapooled ning kolmandatele isikutele saab lepinguga täiendavaid kohustusi luua üksnes nende nõusolekul. Leping reguleerimiseks on piisavalt täpselt määratletud (piisab ka näiteks isikute täpselt kindlaksmääramisest üldiste tunnuste alusel). Piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks sõlmitud halduslepingute korral ei ole lepingu pooled ja menetlusosalised kolmandad isikud (s.t isikud, kellele lepingust tulenevad konkreetset õigused ja kohustused) üksikasjalikult määratletavad, sama kehtib ka lepingu reguleerimiseseme kohta“.⁴

54. Riigikohus on öelnud, et „[p]iiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping kujutab endast kokkuleppelisel viisil halduse üldakti andmist, mille puhul pole kolmandad isikud, kellele tulenevad lepingust konkreetset õigused ja kohustused, lepingu sõlmimisel üksikuna määratletavad“.⁵

55. Riigikohus on ühel juhul leidnud, et „[ü]ld- ja üksikaktide piiritlemisel on määrav adressaatide, mitte kaudselt puudutatud kolmandate isikute ring“.⁶ Kuigi üld- ja üksikaktide eristamine ei ole õigusteoorias üheselt selge, tuleb iga halduslepingut hinnata selle reguleerimisesemest lähtudes. Halduslepingu iseloomu määratlemisel tuleb lähtuda seadusest; Eestis ei ole pretsedendiõigust. Seetõttu leian, et Riigikohtu viimati mainitud lahendit tuleb kohaldada kitsalt selle otsusega puudutatud vaidluse kontekstis.

56. Piiritlemata arvu juhtusid reguleerivate halduslepingute puhul on selle iseloomu määratlemisel oluline lähtuda ka sellest, mis eesmärgil on Riigikogu neid halduslepinguid eristanud. Piiritlemata arvu juhtusid reguleerivate halduslepingute kohta kehtivad lisanõuded, sealhulgas halduslepingu avaldamise kohustus. See lähtub sellest, et halduslepinguga reguleeritakse halduseväliste isikute õigusi ja kohustusi.⁷ Sellises olukorras on oluline halduslepingu avaldamine, et inimestel oleks võimalik teada, milline avalik-õiguslik ülesanne on halduslepinguga üle antud, mis tingimustel peab eraõiguslik isik seda teenust osutama ning millised on üksikisikute õigused ja kohustused selle teenuse saamisel.

57. Kõnealune haldusleping on piiritlemata arvu juhtusid reguleeriv haldusleping, sest see on mõeldud määratlemata haldusevälistele isikutele. Sellega reguleeritakse, mis tingimustel tuleb majutuskeskuse teenust rahvusvahelise kaitse taotlejatele osutada. Halduslepingus ning riigihanke tehnilises kirjelduses on konkreetemalt määratud, kuidas tuleb taotlejatele teenuseid osutada. Sellisel halduslepingul on regulatiivne sisu. Seetõttu on oluline, et haldusleping ning selle sõlmimise aluseks olevad dokumendid oleksid avaldatud. Varem on majutuskeskuse ülesannete üleandmist puudutavad halduslepingud avaldatud Riigi Teatajas.

³ Haldusmenetluse seaduse eelnõu ([456 SE](#)) algtekst, lk 71. Eelnõu seletuskirjas toodi näiteks, et „üksikjuhtumit reguleeriva halduslepingu näiteks on ehitusloa andmise sidumine hoonete asendiga loa taotleja krundil. Kolmandatele isikutele õigusi või kohustusi tekitava halduslepingu näitena võib tuua juba mainitud kohalike omavalitsuste kokkulepe ühisasutise moodustamise kohta, samuti näiteks kohaliku omavalitsuse ja riigi maksuhalduri kokkuleppe selle kohta, et viimane tagab kohalike maksude laekumise antud kohaliku omavalitsuse territooriumil“ (sammas).

⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, 2004, lk 436.

⁵ RKPJKo 08.06.2010, nr [3-4-1-1-10](#), punktid 45, 46.

⁶ RKHKo 03.09.2015, nr [3-3-1-43-15](#), punktid 24-25.

⁷ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, Tartu, 2004, lk 437.

58. Piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras (HMS § 101 lg 4). Määrus hakkab kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtiva korra järgi avaldamist, kui seadusega või määrusega ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva (HMS § 93 lg 2 esimene lause).

59. Piiritlemata arvu juhtusid reguleeriv haldusleping tuleb avaldada Riigi Teatajas ([Riigi Teataja seaduse](#) § 2 lg 2 p 6). Riigi Teatajas avaldamata haldusleping ei ole kehtiv, sest see ei ole jõustunud (HMS § 93 lg 2).⁸

60. Palun arvestage edaspidi neid nõudeid ning avaldage uued halduslepingud Riigi Teatajas.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8404
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee

⁸ Vt ka RKHKo 03.09.2015, nr [3-3-1-43-15](#), p 16.