



Õiguskantsler

Kadri Nõmm
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 08.03.2024 nr 5-23-38/30

Meie 27.03.2024 nr 9-2/231670/2401819

Vastus kohtunõudele põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-38

Lugupeetud Riigikohus

Palusite õiguskantsleri seisukohta järgmistes põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-23-38 kohta käivates küsimustes.

Kas abivajajal on õigus sellele, et KOV korraldaks talle hooldekodukoha, mille hooldajatega seotud kulud on võimalik katta KOV kehtestatud piirmäära raames?

1. Jah. [Sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) § 22¹ lõige 1 sätestab, et teenuskoha maksumust rahastab oma eelarvest see kohaliku omavalitsuse üksus, kus asub rahvastikuregistri andmete järgi teenuse saaja elukoht, ning teenuse saaja ise omaosaluse kaudu. Sama paragrahvi lõige 4 sätestab lõikele 1 viidates, et teenuse saaja tasub teenuskoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamise seotud kulud (edaspidi: omaosalus). Lõige 2 sätestab, viidates samuti lõikele 1, et kohaliku omavalitsuse üksus kannab hooldajatega seotud kulud (hooldajate palgakulud, tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud, tervisekontrolli ja vaksineerimise kulud ning koolituse ja supervisiooni kulud, edaspidi: hoolduskulud). Kuna lõike 1 järgi jagatakse teenuskoha maksumus sisuliselt kaheks ning lõiked 2 ja 4 reguleerivad selgelt, millise osa teenuskoha tasust peab maksma teenuse saaja ja millise osa vald või linn (sh millise osa hoolduskuludest), pole kahtlust, et abivajajal on õigus saada valla või linna korraldatud hooldekodukoht selliselt, et hooldajatega seotud kulud katab täies ulatuses vald või linn.

Kas sellele õigusele vastab KOV kohustus pakkuda abivajajale hooldekodu kohta, mille hooldajakulud mahuvad kehtestatud piirmäära alla (s.o ei või pakkuda kohta, mille hooldajakulusid piirmäär ei kata)?

2. Jah. Kui vald või linn on seadnud hoolduskulude katmise ülempiiri, siis peab valla- või linnavalitsusel olema võimalik korraldada inimesele väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust nii, et vald või linn katab täiel määral hoolduskulud ning inimese kanda jääb omaosalus. Omaosaluse sisse arvestatakse majutuse, toitlustuse ja muud kulud (alates teenuse osutamiseks vajalikest abivahenditest ja ravimitest ning lõpetades raamatupidamise ja juhtimise kuludega) selles ulatuses, mis on inimesele jõukohane (vt ka valdadele ja linnadele saadetud [õiguskantsleri 8. märtsi 2024 märgukirja](#) punktid 5–7).

Õiguskantsleri Kantselei

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

Kui vastus eelmistele küsimustele on jah, siis kui ulatuslik on KOV kaalutlusruum piirmäära kehtestamisel?

3. Valla ja linna kaalutlusruumi piirmäära kehtestamisel piirab kohustus korraldada abivajajale hooldekodukoht nõuetekohaselt, nii et

- 1) oleks võimalik katta kõik SHS § 22¹ lõikes 2 silmas peetud hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulud
- 2) vähemalt oma vallas või linnas või mõnes muus inimese senisest elukohast mõistlikul kaugusel asuvas kohas
- 3) arvestusega, et kõikidele seda teenust vajavatele valla- või linnaelanikele saaks vald või linn teenust pakkuda (jaguks kohti) ning et
- 4) inimesele korraldatud teenus vastaks tema abivajadusele ja oleks kvaliteetne (vt ka Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee 18.03.2013 seisukohta asjas [International Federation for Human Rights \(FIDH\) vs. Belgia](#), p 106).

4. Kohalik omavalitsus saab enda rahakasutust juhtida kõige tõhusamalt nii, et ta otsib ja pakub ise inimesele sobivat hooldekodukohta kas enda peetavas hooldekodus, hankega ostetud kohtade hulgast vms. Hoolimata sellest, kas kohalik omavalitsus kehtestab hoolduskulude katmise piirmäära või mitte (nt Jõgeva vald ei ole piirmäära kehtestanud), on omavalitsusel kohustus korraldada abivajajale hooldekodukoht avalikku raha säästlikult ja otstarbekalt kasutades nii, et kõik SHS § 22¹ lõikes 2 silmas peetud hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulud oleksid kaetud (vt [sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) (SÜS) § 10 lg 1).

Kas KOV on kohustuse abivajaja ees täitnud, kui korraldab talle hooldekodukohta üksnes oma territooriumil?

5. Jah. [Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) järgi lasub valdadel ja linnadel ülesanne korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist ning eakate hoolekannet (KOKS § 6 lg 1). Kuna korralduskohustus hõlmab ka kohustust tagada sotsiaalteenuse olemasolu (selle pakkumine) tema elukohast mõistlikul kaugusel, saab vald või linn seda kohustust enamasti kõige tulemuslikumalt täita oma haldusterritooriumil: näiteks ehitades endale kuuluvale maale hooldekodu, kehtestades hooldekodu ehitamist ette nägeva detailplaneeringu või muul moel. Kohalik omavalitsus ei saa sundida teist kohalikku omavalitsust võtma oma hooldekodusse vastu tema elanikku või planeerima kohti teiste kohalike omavalitsuste elanike huvidest lähtuvalt. Ka ei saa vald või linn sundida eraõiguslikku juriidilist isikut pakkuma teenust kindlas kohas, osutama teenust just tema elanike vajadusi silmas pidades ning nõuda, et teenuse eest küsitaks õiglast hinda.

6. Kuigi inimesel võib tekkida vajadus väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele ootamatult, peab kohalik omavalitsus sellist vajadust ja selle nõudluse rahuldamist ette planeerima. Oodatava vajaduse planeerimiseks läheb vaja ülevaadet kohaliku omavalitsuse rahvastiku koosseisust, andmeid varasemate aastate teenusvajaduse kohta (nt kui suur osa kindlasse vanusegruppi kuuluvatest inimestest aastas keskmiselt seda teenust vajab) ja muid andmeid. Ka Tervisekassa [planeerib tervishoiuteenuseid](#) samal moel, võttes arvesse inimeste vanust, nende haigusi ja kohta, kus nad elavad. Sama meetodikat kasutab Tervisekassa ka õendusabi planeerimiseks, mis sarnaneb väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenusega. See tähendab, et ka kohalikul omavalitsusel on enda andmetele tuginedes võimalik üldhooldusteenuse vajadust ja kulusid planeerida, ehitada talle pandud ülesande

täitmiseks hooldekodu või näiteks sõlmida eraõigusliku teenuseosutajaga leping teenuskohtade ostuks.

7. Kui inimene saaks vabalt valida hooldekodu, aga kohalik omavalitsus peaks endiselt hea seisma hooldekodukohtade olemasolu eest; tagama, et tema korraldatud teenus oleks ka kvaliteetne, ning olema valmis pakkuma teenust inimese senisest elukohast mõistlikul kaugusel, võib nende ülesannete täitmine kujuneda väga kulukaks. On ju suur vahe, kas pidada hooldekodu viie inimese või 30 inimese jaoks ning olla seejuures valmis pakkuma inimestele teenust kohe, kui nad seda vajavad. Ka sel põhjusel tuleks kohaliku omavalitsuse kohustus lugeda täidetuks siis, kui ta on abivajajale korraldanud koha enda territooriumil tegutsevas hooldekodus.

Kas KOV võib oma kohustuse täita, pakkudes hooldekodukohta teise omavalitsuse territooriumil? Kui jah, milliste omavalitsuste territooriumil tohib KOV teenuskohta pakkuda (naaberomavalitsus)?

8. Jah. Sotsiaalhoolekande põhimõte on, et abimeetmed tagatakse inimesele võimalikult kättesaadaval moel (SHS § 3 lg 1 p 6). [Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE algataja seletuskirja](#) (lk 11) järgi tähendab see, et „[...] abivajaduse hindamine ja abi kasutamine on korraldatud inimese püsivast elukohast mõistlikul kaugusel“. Pole mõistlikku põhjust tõlgendada SHS § 22¹ lõikes 3 kasutatud kättesaadavuse mõistet muul moel. Seega on kohalikul omavalitsusel lubatud täita oma kohustus teise valla või linna territooriumil asuva hooldekodu kaudu, kui see asub inimese senisest elukohast mõistlikul kaugusel. Mõnel juhul võib olla, et selles teises vallas asuv hooldekodu on spetsialiseerunud kindla teenuse osutamisele (nt pakutakse teenust vaid dementsuse diagnoosiga inimestele, vt <https://www.vmh.ee/hooldusosakond/>), mistõttu inimese vajadusi rahuldaks kõige paremini just see teises vallas asuv hooldekodu.

Teenuse kättesaadavuse seisukohalt on oluline, et abivajaja saaks elada era- ja perekonnaelu: et teda saaksid iseseisvalt külastada nii tema lähedased (abikaasa, alaealised lapsed, naaber, sõber, lapselaps) kui ka eestkostja, kes on 36 protsendil juhtudest inimese koduvald või -linn¹ ja kes peab seisma hea selle eest, et inimesele oleks tagatud vajalik abi. Abivajajat ei või panna olukorda, kus vajalikku abi antakse talle perekonnast ja tuttavatest eemaldamise ja minimaalse suhtlusvõimaluse hinnaga. See ei ole inimväärne lahendus. Põhiseadus kaitseb inimese õigust säilitada perekondlikud sidemed ning elada perekonna- ja eraelu (PS § 26).

9. Näiteks Põlva vald katab inimese hoolduskulud 480 euro ulatuses. Samas on Põlva vallas tegutsevates hooldekodudes, sealhulgas Põlva valla peetavas hooldekodus, hoolduskulud 650 eurot. Seega pole Põlva vallal võimalik oma territooriumil pakkuda hooldekodukohta nii, et vald kataks inimese hoolduskulud täielikult. Kehtestatud piirmäär ulatuses on Põlva vallal võimalik pakkuda hooldekodukohta naaberomavalitsuses Kanepi vallas tegutsevates Saverna (hoolduskulud 470 eurot) ja Krootuse (hoolduskulud 480 eurot) hooldekodudes. Näiteks Põlva bussijaamast Saverna Hooldekodusse sõidab autoga umbes 17 minutit ning ühistransporti kasutades jõuab kõige kiiremini kohale ligikaudu 34 minutiga (reisiplaneerija peatus.ee andmetel). Samas neis hooldekodudes on kokku 61 kohta ning mõlemasse võetakse eeskätt Kanepi valla elanikke (vt [hooldekodu põhimäärust](#)). Seega võib juhtuda, et Põlva vallal pole alati võimalik oma abivajajatele neis Kanepi vallale kuuluvates hooldekodudes kohta pakkuda, selleks võib vaja minna erikokkulepet Kanepi vallaga.

¹ Sabina Trankmann, Merle Mägi, Kristiina Vain, Helen Urmann, Arne Kailas, Triin Uusen-Nacke, Tiina Mikk (kohtutoimikute analüüs). [Täisealiste eestkoste uuring lõpparuanne 2023](#). Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus (RAKE) / Sotsiaalministeerium, lk 43.

Põlva valla kehtestatud hoolduskulude katmise piirmäär kataks hooldekodukulud ka Narva-Jumalaema Narva Ikooni kiriku peetavas hooldekodus (hoolduskulud 464,35 eurot), Rakvere vallas asuvas Uhtna Hooldekodus (hoolduskulud 465 eurot), Tapa valla hooldekodus (hoolduskulud 475 eurot), Viru-Nigula vallas tegutsevas eakatekodus (hoolduskulud 450,50 eurot), Põhja-Pärnumaa vallas asuvas Pärnu-Jaagupi Hoolduskodus (hoolduskulu 475 eurot) ning Mulgi Hoolekandekeskuses (hoolduskulud 463 eurot).²

[Maa-ameti loodud kaarti](#) vaadates on näha, et asukohta poolest järgmine lähim hooldekodu asub Mulgi vallas. Autoga sõidab Põlva bussijaamast Mulgi Hoolekandekeskuse Mõisaküla tegevuskohta umbes 1 tunni ja 53 minutiga, ühissõidukeid kasutades jõuab sinna kõige kiiremini kohale 4 tunni ja 20 minutiga (arvestada tuleb ka väljumise ja saabumise aega ning seda, millal saab tagasi Põlvasse sõita, et ei peaks Mulgi valda ööbima jääma). Võrdluseks: Tapal tegutsevasse hooldekodusse sõidaks autoga Põlva bussijaamast 2 tunni ja 16 minutiga, ühissõidukeid kasutades jõuaks sinna kõige kiiremini 2 tunni ja 42 minutiga (arvestada tuleb aga ka väljumise ja saabumise aega ning seda, millal saab sõita tagasi Põlvasse, et ei peaks Tapa valda ööbima jääma). Ülejäänud hooldekodudesse (Narva, Pärnu-Jaagupisse jne) jõuaks autoga umbes 2 tunni ja 30 minutiga, ühissõidukitega aga keskel läbi 5 tunniga. Nendele andmetele tuginedes on inimese senisest elukohast mõistlikul kaugusel näiteks naaberomavalitsuses asuvad Saverna ja Krootuse hooldekodud.

Kas teenuseosutaja ja selle asukohta valikul peab KOV arvestama ka abivajaja seisukohaga? Kui jah, siis mil määral?

10. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse saamiseks asub inimene ajutiselt elama hooldekodusse (vt SHS § 20 lg 3; [rahvastikuregistri seaduse](#) § 96 lg 1 p 1). Kuna sotsiaalhoolekanne lähtub inimväärikuse põhimõttest, peab inimene saama kaasa rääkida oma elukoha valikul, sest see mõjutab tema elukorraldust ning sidemeid talle lähedaste inimestega (PS §-d 10, 14, 26 ja 34; [ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni](#) artikkel 19a). SÜS § 4 sätestab, et inimest tuleb sotsiaalkaitse korraldamisel kohelda tema inimväärikust alandamata ning tema arvamust tuleb arvestada temaga seotud menetluses. Samuti näeb SHS § 3 lõike 1 punkt 5 ette, et abivajaja kaasatakse sotsiaalhoolekandeabi andmise kõigisse etappidesse. [Sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE algataja seletuskirja](#) (lk 11) järgi tähendab see, et abi andjad julgustavad abivajajaid osalema abimeetmete kavandamise, rakendamise ja hindamisega seotud otsuste tegemisel.

11. Üldjuhul saab vaid inimene ise otsustada, kas ta võtab pakutava abi vastu (SHS § 12 lõige 1). See ei tähenda aga seda, et abivajaja oleks kohalikul omavalitsuselt abi küsides piltlikult öeldes tellija rollis. SÜS § 10 lõike 1 järgi on sotsiaalkaitse korraldatud tervikliku süsteemina, mis põhineb omavastutusel, koostööl, isiku vajadusest ja avalikust huvist lähtuval hüvitiste sihitatud andmisel, õiguskindlusel ja võrdsel kohtlemisel ning avalike vahendite säästlikul ja otstarbekal kasutamisel. Kohalik omavalitsus saab inimesele abi pakkuda olemasolevate võimaluste piires ning tagades oma elanike võrdse kohtlemise. Seepärast on ka inimese nõudeõigus piiratud kohaliku omavalitsuse abi korraldusega ning vald või linn peab inimese seisukohaga arvestama niivõrd, kui see on niisuguse korralduse puhul võimalik.

Kas ja kuidas on tagatud tõhus järelevalve selle üle, et KOV-d täidaksid kohustusi, mis seadus neile paneb seoses üldhooldusteenusega (nt selgitavad välja isiku abivajaduse, korraldavad hooldekodukoha, rahastavad teenust)?

² Andmed pärinevad [Sotsiaalkindlustusameti lehel avaldatud hooldekodude hindadel](#) seisuga 20.01.2024.

12. Õiguskantsler pole riigi järelevalve tõhusust sotsiaalhoolekande vallas eraldi hinnanud. Seepärast ei saa me üldistavalt öelda, kas Sotsiaalkindlustusameti järelevalve täidab neid ootusi, mida põhiseadus riigi järelevalvele seab.

13. Õiguskantsler täidab lisaks muudele ülesannetele ka [piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokoll](#) artiklis 3 sätestatud riigi ennetusasutuse ülesandeid ([Õiguskantsleri seaduse \(ÕKS\) § 1 lg 7](#)). Õiguskantsler on viimastel aastatel kontrollinud keskmiselt 5-6 hooldekodu aastas. Neile andmetele toetudes võib öelda, et väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse osutajad piiravad sageli hoolealuste, iseäranis dementsusega inimeste liikumisvabadust ja see on riigile teada, mistõttu kontrollib õiguskantsler ka neid hoolekandetasutusi. Kõik õiguskantsleri kontrollkäikude kokkuvõtted on avaldatud õiguskantsleri veebilehel olevas [seisukohtade andmebaasis](#). Teenuseosutajatele on saadetud ka [ringkiri](#), milles on kokkuvõtlikult esitatud levinuimad probleemid, mida kontrollkäikudel on täheldatud.

14. Õiguskantsleril ei ole üksikasjalikku teavet, mitut üldhooldusteenuse osutajat Sotsiaalkindlustusamet ja Terviseamet aasta jooksul kontrollivad ning millises mahus tehakse järelevalvet. Seepärast oskaksid tehtud järelevalve kohta kõige paremini selgitusi anda ametid ise. Sotsiaalkindlustusameti järelevalve talituse juht on [ajakirjanduses](#)³ öelnud, et nende vastutusala on 1175 tegevusloaga asutust: need on näiteks (eri)hoolekandeteenuseid pakkuvad asutused, asenduskodud, lastehoiud, naiste tugikeskused, kinnised lasteasutused, mille järelevalvega tegeles 2023. aastal 12 töötajat. Sellistel tingimustel on järelevalve talituse juhi sõnutsi võimalik aastas kontrollida umbes 120 asutust ning lisaks kontrollida üksikuid näitajaid, näiteks kas mõne töötaja haridus vastab tema ametikohale esitatud nõutele.

Kas teise KOV territooriumil elava perekonnaliikme huvide kaitsmist saab pidada kohaliku elu küsimuseks?

15. Ei. Mõistame küsimust selliselt, et Riigikohus soovib seisukohta, kas abivajajale hooldekodukohta korraldades peab vald või linn arvestama abivajaja pereliikmete soovi, et nende abivajav liige elaks edaspidi nende lähedal. Nii põhiseaduse § 10 kui ka SÜS § 4 ja SHS § 3 lõike 1 punkti 5 ja § 12 lõike 1 järgi tuleb abi osutamisel arvestada üldjuhul täisealise abivajava inimese enda taht. Pole alust anda täisealise abivajaja pereliikmete tahtele suuremat kaalu kui abivajaja enda tahtele ning selle järgi abivajaja elu korraldada. Võib eeldada, et kui täiskasvanud pereliikmed on oma vabal tahtel asunud üksteisest kaugele elama, siis selline elukorraldus sobib neile.

Kui abivajaja ise soovib oma vabal tahtel vahetada elukohta ja asuda püsivalt elama oma pereliikmete lähedusse, saab ta seda teha ning taotleda abi sellest vallast või linnast, kus on rahvastikuregistri andmete järgi tema uus elukoht ning kus ta ka tegelikult elab (vt ka [Riigikohtu 09.12.2019 otsust nr 5-18-7/8](#), p 131 jj).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kärt Muller 693 8418; Kart.Muller@oiguskantsler.ee

³ Vt Mägi, M. „[Kuidas jõuavad meediasse hirmujuhtumid hooldekodudest? Kontroll jõuab igasse kohta alles 9 aasta järel](#)“. Maaleht 02.03.2023.