



JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 11.03.2024
Meie 03.04.2024

nr 5-23-38
nr 13-3/2573-2

Vastuskiri kohtunõudele

Pöördusite kohtunõudega justiitsministri poole ning palusite justiitsministri arvamust teie kirjas esitatud küsimustele 1-7 ja 10. Justiitsministri vastused esitatud küsimustele on järgnevad:

- 1) Kas abivajajal on õigus sellele, et KOV korraldaks talle hooldekodukoha, mille hooldajatega seotud kulud on võimalik katta KOV kehtestatud piirmäära raames?**
- 2) 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)?**
- 3) Kui vastus eelmistele küsimustele on jah, siis kui ulatuslik on KOV kaalutlusruum piirmäära kehtestamisel?**

Sotsiaalhoolekande seadusest (SHS) §-st 20 tuleneb, et väljaspool isiku kodu osutatav üldhooldusteenus (edaspidi *üldhooldusteenus*) on kohaliku omavalitsuse üksuse (KOV) korraldatav sotsiaalteenus. SHS § 22¹ lõiked 2 ja 3 näevad ette, et KOV-id on üldhooldusteenuse osutamisel kohustatud rahastama hooldustöötajate ja abihooldustöötajatega seonduvaid kulusid ning kulude katmisel on KOV-il õigus kehtestada nendele kuludele piirmäär. Lisaks on SHS § 22¹ lõikes 3 öeldud, et piirmäära kehtestamisel peab olema tagatud teenuse saajale teenuse kättesaadavus arvestades SHS § 22 lõikes 6 toodud töötajate arvu nõudeid. Nagu ka Riigikohus on enda taotluskirjas välja toonud, selgitatakse sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas ([704 SE](#), XIV Riigikogu, lk 6), et isikule peab jääma võimalus valida vähemalt mõne üldhooldusteenust pakkuva teenuseosutaja vahel, kelle puhul katab KOV-i kehtestatud piirmäär hooldustöötajate kulud täies ulatuses.

Kui KOV on hinnanud, et isik vajab üldhooldusteenust ning isiku abivajadust ei ole võimalik katta muude SHS-is sätestatud meetmetega, siis on isikul õigus, et seadusega ette nähtud teenus oleks talle kättesaadav ning selle rahastamine peab vastama seaduses sätestatud tingimustele. SHS § 22¹ lg 3 on näinud ette KOV-ile piirmäära kehtestamise võimaluse, kuid samas rõhutanud, et teenuse kättesaadavus peab olema tagatud ning teenus peab seejuures vastama valdkonna eesti vastutava ministri määrusega kehtestatud tingimustele (SHS § 22 lg 6). Samuti on juba eelpool toodud eelnõu seletuskirjas rõhutatud, et isikul peab olema õigus piirmäära raames teenust saada. Seega võib öelda, et kuna üldhooldusteenuse korraldamine seda vajavale isikule on KOV-i kohustus ning SHS § 22¹ lõigetes 2 ja 3 sätestatakse tingimused, kuidas ja millisel määral KOV peab üldhooldusteenust rahastama, siis on justiitsministri hinnangul abivajajal õigus sellisele hooldekodukohale, mille hooldajatega seotud kulud oleksid kaetud KOV-i kehtestatud piirmäära raames.

Eelnevast tulenevalt võib öelda, et kuna abivajaval isikul on seadusest tulenev õigus saada hooldekodukoht, mille hooldajatega seotud kulud oleks kaetud KOV-i kehtestatud piirmääraga, siis sellest otseselt tuleneb KOV-i kohustus abivajavale isikule seda kohta pakkuda. Seega ei tohiks KOV-id oma SHS-st tuleneva kohustuse täitmisena pakkuda isikule hooldekodukohta, mille hooldajatega

seotud kulud oleksid suuremad, kui KOV-i kehtestatud piirmäär. Piirmäära ületavate hoolduskulude maksmine saaks kõne alla tulla ainult abivajaja enda soovil, kui abivajajal on rahaline võimalus ning soov saada kallima hoolduskuludega hooldekodukoht (nt soovib inimene minna hooldekodusse, kus on rohkem hooldajaid ühe hooldatava kohta, kui näeb ette seaduses sätestatud miinimumnõue). Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu algataja seletuskirjas ([704 SE](#), XIV Riigikogu, lk 6) märgitakse, et „Kui inimene soovib minna teenuseosutaja juurde, kelle hooldustöötajatega seotud kulude osa KOV kehtestatud piirmäär ei kata, tasub teenuse saaja ka need kulud omavahenditest või abistavad teda seadusjärgsed ülalpidajad sarnaselt senise praktikaga. Samuti jääb inimesele endiselt alles võimalus pöörduda otse sobiva teenusepakkuja poole ilma KOV-i hindamise ja rahastamise otsuseta, kuid sellisel juhul langeb teenuse rahastamise kohustus täies ulatuses inimesele...”. Samas, kui isik ei soovi maksta piirmäära ületavat hoolduskulu, siis peaks KOV võimaldama isikule teenuse, mille puhul hoolduskulud mahuvad piirmäära sisse. Hoolduskulude piirmäära ületava hinnaga koha pakkumist ei saa tõlgendada KOV-i kohustuse täitmisenä.

Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu algataja seletuskirjas ([704 SE](#), XIV Riigikogu, lk 6) on öeldud, et „piirmäära kehtestamisel saab KOV aluseks võtta koostööpartnerite või haldusterritooriumil või koostööpiirkondades tegutsevate ööpäevaringse üldhooldusteenuse pakkujate hinnataseme...”. Lisaks, nagu juba eelpool mainitud, peab piirmäära kehtestamisel arvestama, et inimesele oleks võimalik selle raames valida vähemalt mõne teenuspakkuja vahel. Veel ütleb nimetatud seletuskiri, et piirmäära kehtestamisel tuleb KOV-il arvestada, et „teenust vajav inimene ei saa jääda abita ega ebamõistlikult kaua sobiva hinnaga teenuskoha ootele...”. Seega on KOV-i kaalutlusruum piirmäära kehtestamisel piiratud kohustusega pakkuda abivajajatele hooldekodukohta, mille hoolduskulud mahuksid KOV-i kehtestatud piirmäära sisse. Samas kaitseb piirmäära kehtestamise võimalus KOV-i selle eest, et ta ei ole kohustatud pakkuma abivajajale kohta mitte igas hooldekodus, vaid saab soovi korral ette näha piiri, milleni KOV-i kulutused hoolduskulude tasumisel võivad ulatuda.

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

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

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

SHS ei näe otseselt ette, et KOV peab abivajajale teenuseid osutama üksnes enda territooriumil, vaid sotsiaalhoolekandelise abi andmisel seatakse esikohale isiku vajadused (SHS § 3 lg 1 p 1). Seega ei ole seaduse kohaselt välistatud olukord, kus KOV pakub isikule hooldekodukohta mõne teise KOV-i territooriumil. Samas tuleb sotsiaalhoolekandelise abi pakkumisel arvestada SHS § 3 lg 1 punktist 6 tuleneva põhimõttega, mille kohaselt tagatakse abimeetmed isikule võimalikult kättesaadaval moel. Sotsiaalhoolekande seaduse algataja seletuskirjas ([98 SE](#), XIII Riigikogu, lk 11) on nimetatud sätte juures selgitatud, et abivajaduse hindamine ja abi kasutamine on korraldatud inimese püsivast elukohast mõistlikul kaugusel. Antud põhimõtet toetab ka sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu algataja seletuskirjas ([704 SE](#), XIV Riigikogu, lk 6) olev lause, millele on viidanud oma kirjas ka Riigikohus ning mis ütleb, et KOV-il tuleb arvestada inimese soovi teenuseosutaja valikul, võimaldades teenust saada kas inimese kodu lähedal või mujal piirkonnas, millega inimene seotud on. Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 4 sätestab, et isikut tuleb sotsiaalkaitse korraldamisel kohelda tema inimväärikust alandamata ning isikuga tuleb arvestada temaga seotud menetluses. Inimväärikuse põhimõte on ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse üks aluspõhimõtteid (PS § 10).

Eeltoodust tulenevalt võib asuda seisukohale, et kuna KOV peab eelkõige lähtuma isiku vajadusest, siis on KOV-il õigus korraldada abivajajale isikule hooldekodukohta ka mõne teise KOV-i territooriumil, kui see on isiku abivajaduse seisukohast vajalik ning KOV ei saa mingil põhjusel oma territooriumil isikule vajalikku abi pakkuda. Näiteks olukorras, kus KOV-i enda territooriumil puudub isiku abivajadusele vastav teenuseosutaja (nt isik vajab oma tervises seisundist tulenevalt erilist hoolt) või kui KOV-i territooriumil puuduvad üldse üldhooldusteenust pakkuvad teenuseosutajad. Samas peab KOV arvestama teenuseosutaja pakkumisel abivajaja isiku enda ja tema perekonna soovidega ning asjaoluga, et hooldekodukohta oleks abivajaja isiku elukohast ehk harjumuspärasest keskkonnast

mõistlikul kaugusel. Kokkuvõttes on oluline, et abivajav isik saaks talle vajalikku abi ning seejuures oleks tema ja tema perekonna soovidega arvestatud sellisel määral, mis tagab isiku inimväärikuse (PS § 10 ja SÜS § 4).

7) 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)?

SHS-i § 157 lg 1 näeb ette, et riiklikku järelevalvet SHS-is sätestatud nõuete täitmise üle teostab Sotsiaalkindlustusamet. Sama paragrahvi lõige 3 sätestab, et haldusjärelevalvet SHS-i alusel antud kohaliku omavalitsuse üksuse haldusaktide õiguspärasuse ning sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi, samuti riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste vahendite kasutamise üle teostab Sotsiaalkindlustusamet. Sealjuures tuleb seadusest Sotsiaalkindlustusametile kohustus esitada haldusjärelevalvet kajastav aruanne Sotsiaalministeeriumile vähemalt üks kord aastas 1. märtsiks. Kõnealune järelevalve teostamise ülesanne on Sotsiaalkindlustusametil alates 1. jaanuarist 2018, kui kaotati seni järelevalvet teostanud maavalitsused. Haldusjärelevalve käigus kontrollitakse kohaliku omavalitsuse korraldatud sotsiaalteenuste kvaliteeti, sealhulgas teenuste kättesaadavust, juhtumikorraldusliku töö põhimõtete rakendamist ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud vahendite sihtotstarbelist kasutamist. ([Sotsiaalkindlustusameti veebileht](#)). Seega on järelevalve teostamise kohustus Sotsiaalkindlustusametil, kes peab jälgima, et KOV-id täidaksid seadusest tulenevaid kohustusi üldhooldusteenuse tagamisel.

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

PS § 154 lg 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Riigikohus on märkinud: „Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.“ ([RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07](#), p 12). Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu algataja seletuskirjas ([704 SE](#), XIV Riigikogu, lk 3) on lisaks abivajajale teenuse parema kättesaadavuse tagamise eesmärgile, mis on kõnealuse reformi peamine eesmärk, nimetatud kõrvalteesmärgina hooldusteenust vajavate eakate ülalpidajate koormuse kergendamist. Hooldereformiga püütakse kergendada ka nende inimeste olukorda, kes seni on pidanud oma abivajava lähedase hooldusteenuse eest ise tasuma või raha puudumisel oma lähedast ise hooldama. Kõnealuses seletuskirjas märgitakse veel, et hooldust vajavate eakate ülalpidajad on tööealised inimesed, kellel on esmane kohustus kindlustada oma laste ja alaealiste lastelaste ülalpidamine. Tuuakse välja, et sageli on tööealised inimesed sunnitud jääma tööturult kõrvale, et hooldada oma abivajavaid lähedasi. Samuti mõjutab hooldusele kuluv raha hooldamiskohustusega inimeste laste hariduse ja huvitegevuse võimalusi.

Kui abivajav isik elab ühe KOV-i territooriumil, kuid teda abistama kohustatud perekonnaliikmed teise KOV-i territooriumil, siis sõltuvalt olukorrast võib see lõppastmes tuua kaasa sotsiaalabi andmise kohustuse mõlemale KOV-ile. KOKS § 6 lg 1 näeb muuhulgas ette, et KOV-i ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist. Kui inimese ja tema ülalpeetavate majanduslik olukord kannatab, sest inimene peab abistama oma hooldust vajavat lähedast, siis võib ta ise muutuda sotsiaalabi vajavaks isikuks, keda peab abistama tema enda elukohajärgne KOV. KOV-il on kohustus hoolitseda kõikide oma abivajavate kodanike eest hoolimata nende vanusest. Kui ühe KOV-i nooremaelaste isikute majanduslik olukord muutub paremaks tänu sellele, et nad ei pea enam nii suurel määral abistama oma teise KOV-i territooriumil elavat lähedast, siis tõenäoliselt ei vaja nad enam senisel määral oma elukohajärgse KOV-i abi. Nimetatud olukorras jääb perekonnaliikmete elukohajärgsel KOV-il omakorda rohkem ressursi oma territooriumil elavate eakate hooldamiseks. Seega ei pruugi teise KOV-i territooriumil elava perekonnaliikme huvide kaitsmine olla kohaliku elu küsimus hooldust vajava isiku KOV-i jaoks, aga inimeste majanduslik toimetulek ning sotsiaalabi vajadus puudutab kaudselt kõiki KOV-e ja laiemalt kogu sotsiaalkaitsesüsteemi.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Timpson
Minister

Silja Tammeorg 5879 3044
Silja.Tammeorg@just.ee