



JUSTIITSMINISTEERIUM

Kadri Nõmm
Riigikohus
Kadri.Nomm@riigikohus.ee

Teie 09.11.2023 nr 5-23-38
Meie 13.12.2023 nr 10-3/7310

Vastus

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-38.

I. Asjaolud

1. Riigikogu võttis 07.12.2022 vastu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse, millega täiendati sotsiaalhoolekande seadust (SHS) §-ga 22¹. Kõnealuse paragrahviga muudeti senist ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamise reeglistikku ning see jõustus 01.07.2023.¹
2. Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu esitasid 03.10.2023 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest. Alternatiivselt palusid nad tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks:
 - (i) seadusandja tegevusetus Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsuse asjas nr 3-4-1-8-09 resolutsiooni p-i 1 täitmisel ja
 - (ii) õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmisega seotud kulude katmise riigieelarvest osas, milles rikutakse kohaliku omavalitsuse üksuste õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.
3. Tartu Linnavolikogu esitas 10.11.20.23 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest.
4. 16.11.2023 otsustas Riigikohus Põlva ja Räpina Vallavolikogude taotluse ja Tartu Linnavolikogu esitatud taotluse liita üheks kohtumenetluseks.

II. Taotluse lubatavus

5. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJK) § 7 kohaselt võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või jõustumata Vabariigi Valitsuse või ministri määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on

¹ Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu 704 SE, kättesaadav veebilehel: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03/sotsiaalhoolekande-seaduse-ja-tulumaksuseaduse-muutmise-seadus>

vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega. Vaidlustada saab ka õigustloova akti andmata jätmist (PSJK § 15 lg 2¹).

6. Riigikohtu üldkogu on hinnanud, et Riigikohus on osutatud sätte (PSJK § 7) alusel pädev sisuliselt läbi vaatama selliseid taotlusi, mille puhul on täidetud kaks tingimust: esiteks peab taotluse olema esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja teiseks peab taotluses olema väidetud PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega.²
7. Käesolevas asjas on taotlused esitanud Põlva Vallavolikogu, Räpina Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 45 lg 5 sätestab, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7 ettenähtud küsimustes otsustuste vastuvõtmiseks on vajalik volikogu koosseisu häälteenamuse. Riigikohtule esitatud taotluste juures olevatest Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu istungite protokollidest nähtub, et eeltoodud vallavolikogud on Riigikohtule taotluse esitamise otsused võtnud vastu volikogu koosseisu häälteenamusega. Tartu Linnavolikogu 09.11.2023 istungi protokollist nähtub, et volikogu võttis otsuse Riigikohtule taotluse esitamiseks vastu volikogu koosseisu häälteenamusega.³
8. Volikogud on oma taotlustes palunud Riigikohtul tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest. Taotluse esitajad on leidnud, et SHS §-s 22¹ sätestatud kohustuse puhul on tegemist riikliku kohustusega ning seetõttu tuleb kõnealust kohustust rahastada täielikult riigieelarvest. Taotluse esitajate põhjenduste kohaselt on seadusandja jätnud kehtestamata regulatsiooni, mis näeks ette SHS §-s 22¹ sätestatud kulude täieliku katmise riigieelarvest ning seetõttu on rikutud põhiseaduse § 154 lõikes 2 sätestatud kohalike omavalitsuste finantstagatist.
9. Eelnevale tuginedes pean volikogude taotlusi on lubatavaks.

III. Vaidlusalune norm

§ 22¹. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine

(1) Kui kohaliku omavalitsuse üksus on välja selgitanud isiku vajaduse väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele, rahastatakse teenuskoha maksumust teenuse saaja rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgse kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest ja isikult võetavast tasust.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud juhul rahastab kohaliku omavalitsuse üksus käesoleva seaduse § 22 lõikes 3 nimetatud hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihoidlustöötajate järgmisi kulusid:

- 1) tööjõukulud;*
- 2) tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud;*
- 3) tervisekontrolli ja vaktsineerimise kulud;*
- 4) koolituse ja supervisiooni kulud.*

(3) Kohaliku omavalitsuse üksus võib kehtestada käesoleva paragrahvi lõikes 2 nimetatud kulude tasumise piirmäära, mis tagab teenuse saajale teenuse kättesaadavuse, arvestades käesoleva seaduse § 22 lõike 6 alusel kehtestatud hooldusteenust vahetult osutavate töötajate arvu nõudeid.

(4) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud juhul tasub teenuse saaja teenuskoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud.

² RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 44

³ Tartu Linnavolikogu 09.11.2023 istungi protokoll, leitav veebilehel:

<https://info.raad.tartu.ee/dhs.nsf/web/viited/gpunid/G5C3D4D990843DE3EC2258A630027F746>

(5) Kui teenuse saaja sissetulek on madalam kui Statistikaameti avaldatud eelarveaastale eelnenud aasta teise kvartali keskmise vanaduspensionini suurus, katab kohaliku omavalitsuse üksus teenuse saaja tasutavate kulude ja teenuse saaja sissetuleku vahe, kuid mitte rohkem kui eelmise aasta teise kvartali keskmise vanaduspensionini suurus ja teenuse saaja sissetuleku vahe. Sissetulekuna arvestatakse teenuse saaja riiklik pension, kogumispension ja kogumispensionide seaduse tähenduses, töövõimetoetus töövõimetoetuse seaduse tähenduses ja sotsiaalmaksuga maksustatav tulu sotsiaalmaksuseaduse tähenduses.

(6) Väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse osutaja avalikustab teenuskoha maksumuse ja käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate tegelike kulude maksumuse ühe teenusesaaja kohta.

IV. Justiitsministri arvamus

10. Volikogud on oma taotlustes palunud tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest. Taotluse esitanud volikogud on leidnud, et ööpäevaringse väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse (edaspidi *üldhooldusteenus*) rahastamine SHS §-is 22¹ sätestatud kujul peaks olema riiklik ülesanne PS § 154 lõike 2 mõttes ning seetõttu peaks see olema rahastatud täiel määral riigieelarvest.
11. Põhiseaduse (PS) § 28 lõige 2 näeb ette, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral. Kõnealusel juhul on tegemist sotsiaalsete põhiõigustega, mis tulenevad PS §-s 10 nimetatud sotsiaaliigi ja inimväärikuse põhimõtetest.⁴ PS § 28 lõike 2 teine lause ütleb, et abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus.
12. Riigikohus on varasemalt selgitanud, et põhiseadus ei keela korraldada sotsiaalhoolekannet nii, et ülesannete täitmine on jagatud riigihalduse ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. Kohaliku omavalitsuse ülesanne on avalike ülesannete täitmine inimesele võimalikult lähedal ja PS § 14 paneb seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kõrval ka kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada põhiõigusi.⁵
13. Seadusandja on KOKS § 6 lõikes 1 sätestanud, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist ning eakate hoolekannet. SHS § 5 näeb samuti ette, et isikule peab tagama sotsiaalabi tema rahvastikuregistrijärgne kohalik omavalitsus. SHSi eraldi jaos on toodud kohaliku omavalitsuse korraldatavad sotsiaalteenused (2. jagu). Praeguses asjas tähtsust omav üldhooldusteenus kuulub omavalitsuse korraldatavate teenuste hulka (SHS 2. jagu 2. jaotis). Sellest tulenevalt võib öelda, et seadusandja on näinud ette, et üldhooldusteenuse korraldamise puhul on tegemist kohustusliku omavalitsusliku ülesandega, mida omavalitsus peab korraldama vastavalt seaduses ette nähtud reeglistikule.
14. Riigikohus on selgitanud, et seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks.⁶
15. SHS § 20 lg 1 sätestab, et väljaspool isiku kodu osutatav üldhooldusteenus on kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on turvalise keskkonna ja toimetuleku tagamine täisealisele isikule, kes terviseseisundist, tegevusvõimest või elukeskkonnast tulenevatel põhjustel ei suuda kodustes tingimustes ajutiselt või püsivalt iseseisvalt toime tulla. Sama sätte lg 2 näeb ette, et teenuse osutamisel tagab teenuseosutaja teenuse saajale hooldustoimingud ning muud toetavad ja toimetulekut tagavad toimingud ja teenused, mis on määratud hooldusplaanis. Lõikes 3 on öeldud, et teenuse osutamisel

⁴ RKPJKo 21.01.2004, [3-4-1-7-03](#), p 14

⁵ RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-3-16](#), p-d 89 ja 90

⁶ RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), p 53

ööpäevaringselt tagab teenuseosutaja teenuse saajale lisaks lõikes 2 nimetatud toimingutele ka majutamise ja toitlustamise.

16. Seadusandja on sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskirjas toonud SHS-is tehtud muudatuste eesmärgina välja hooldusteenust vajavate inimeste omaosaluse vähendamise ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisel nähes omavalitsustele ette kohustuse rahastada ööpäevaringse üldhooldusteenuse puhul kvalifitseeritud hooldustöötajatega seotud kulud (SHS § 22¹ lg 2). Üldhooldusteenuse majutus- ja toitlustuskulud ja muud teenuse osutamisega seotud kulud on vastavalt muudatustele jäetud edaspidi hooldusteenust vajavate isikute ehk teenuse saajate kanda. Seni on langenud teenuse saajale ja tema seadusjärgsetele ülalpidajatele ebaproportsionaalselt suur koormus ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisel.⁷ Eelmainitud seletuskirja kohaselt tasusid näiteks 2021. aastal teenuse saajad ja nende lähedased keskmiselt 80% ööpäevaringse üldhooldusteenuse kuludest ning vaid 19% kohalikud omavalitsused.⁸
17. Eelnevast tulenevalt võib öelda, et seadusandja soov on olnud kõnealuste muudatustega tagada üldhooldusteenuse suurem kättesaadavus, et seda saaksid lubada ka need teenust vajavad isikud, kelle majanduslik olukord ei ole seda varasemalt võimaldanud. Seeläbi on seadusandja püüdnud tagada isikute sotsiaalsete põhiõiguste suurema kaitse, et isikud, kes ei ole võimelised kodustes tingimustes iseseisvalt hakkama saama, saaksid olla turvalises keskkonnas ning nende toimetulek oleks tagatud. Isiku sellise abita jätmine võib oluliselt ohustada isiku elu ja tervist. Omavalitsuste liiga lai otsustusruum üldhooldusteenuse rahastamise ulatuse kindlaksmääramisel võib tekitada olukorra, kus mitmed üldhooldusteenust vajavad isikud ei saa teenust endale lubada, sest teenuse maksumuse omaosalus on isiku ning tema lähedaste jaoks liialt suur. Omavalitsused on küll formaalselt oma kohustused üldhooldusteenuse korraldamisel täitnud, kuid inimeste tegelik abivajadus on jäänud täitmata.
18. PS § 154 lõige 1 sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Väljendit "seaduste alusel iseseisvalt" tuleb mõista kui seadusandjale antud volitust piirata omavalitsusüksuste iseseisvust iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.⁹ Antud juhul on seadusandja piiranud omavalitsuste iseseisvust üldhooldusteenuse rahastamise täpsema reeglustiku sätestamisega ning teenusele kvaliteedinõuete kehtestamisega. Piirangu eesmärgiks on PS §-st 28 tulenev isikute sotsiaalsete põhiõiguste suurem kaitse.
19. Üldhooldusteenuse korraldamine on juba enne SHS § 22¹ vastuvõtmist olnud kohalike omavalitsuste pädevuses ning seeläbi on olnud omavalitsustel ka kohustus tagada üldhooldusteenust vajavate isikute õigus ja võimalus kõnealust teenust saada. SHS §-is 22¹ sätestatu puhul ei ole tegemist omavalitsustele uue kohustuse panemisega, vaid juba olemasoleva kohustuse täitmisviisi täpsustamisega seadusandja poolt. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et kehtiva SHS-i kohaselt on ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamise kohustus kohalikul omavalitsusel ja seadusemuudatuse järel jätkub see samasugusena.¹⁰ Seadusandja on eelnõu seletuskirjas selgitanud, et korraldamise kohustus hõlmab inimese abivajaduse väljaselgitamist, sellele sobiva abimeetme korraldamist ja teenuse rahastamises osalemist, kui abivajava inimese ja tema ülalpidajate maksevõime seda ei võimalda.¹¹

⁷ Riigikogu XIV koosseisu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskiri, kättesaadav:

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03/sotsiaalhoolekande-seaduse-ja-tulumaksuseaduse-muutmise-seadus>

⁸ Riigikogu XIV koosseisu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskiri

⁹ RKÜKo 16.03.2023, nr 3-4-1-8-09, p 64

¹⁰ Riigikogu XIV koosseisu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskiri, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03/sotsiaalhoolekande-seaduse-ja-tulumaksuseaduse-muutmise-seadus>

¹¹ Riigikogu XIV koosseisu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskiri

20. Tuleb mõnnda, et üldhooldusteenuse rahastamise reeglistiku muutmise tulemusena ei jää üldhooldusteenuse rahastamise ulatus enam täielikult omavalitsuste endi otsustada, sest seadusandja näeb ette, millised üldhooldusteenuse kulud (hooldustöötajate ja abihoolustöötajate tööjõukulud, tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud, tervisekontrolli ja vaksineerimise kulud, koolituse ja supervisiooni kulud) tuleb edaspidi katta kohaliku omavalitsuse eelarvest (SHS § 22¹ lg 2). Samuti on seadusandja määranud kindlaks kulumudeli, mille järgi arvestatakse edaspidi teenuse osutamiseks vajalike hooldustöötajate miinimumarvu, et tagada hooldusteenuse kvaliteet (SHS § 22¹ lg 3).
21. SHS § 22¹ lõikes 3 on omavalitsustele nähtud ette võimalus kehtestada hooldustöötajatega seotud kulude katmisele piirmäär. Piirimäära seadmisele on seadusandja näinud ette tingimuse, mille kohaselt peab omavalitsus tagama hooldusteenuse saajale teenuse kättesaadavuse, kuid piirmäära seadmise võimalus annab siiski omavalitsustele kaalutusõiguse otsustada, millises määras täpsemalt üldhooldusteenust rahastada. See omakorda aitab säilitada omavalitsustele vajaliku otsustusruumi tagamaks omavalitsuste enesekorraldusõiguse ja finantsautonoomia, sest omavalitsustele on jäänud õigus otsustada, millise summa ulatuses nad hooldusteenuse eest oma eelarvest tasuvad. Samuti on jäänud omavalitsustele õigus piirmäära üldse mitte kehtestada. Teenuse kättesaadavuse seda vajavatele isikutele on omavalitsused pidanud tagama juba ka varasemalt, kuna üldhooldusteenus on olnud omavalitsuste korraldada SHSi vastuvõtmisest alates.
22. Lisaks eeltoodule säilis muudatuste järgselt omavalitsuste otsustuspädevus teenuse korraldamisel ka selles osas, kellele üldhooldusteenust pakkuda, selgitades eelnevalt välja inimese abivajaduse ning valides inimesele parasjagu sobiva abimeetme.¹² Näiteks võib kohalik omavalitsus hinnata, et isiku abi- ja toetusvajaduse saab katta mõne teise toetusmeetme abil (nt kodus elamist toetavad teenused). Samuti on jäänud kohalikele omavalitsustele alles võimalus otsustada, kas kasutada üldhooldusteenuse korraldamisel teenusosutajana välist koostööpartnerit või pakkuda ise abivajajatele üldhooldusteenust oma allasutuse kaudu.
23. Omavalitsused on Riigikohtule esitatud taotlustes toonud välja, et SHS § 22¹ sätestatud kohustuse puhul ei ole enam tegemist vajaduspõhise hüvitisega, kuna hüvitis määratakse kõikidele abivajajatele sõltumata nende endi või lähedaste majanduslikust olukorrast. Samuti viidatakse taotlustes, et üldhooldusteenuse puhul ei arvestata edaspidi enam PS § 27 lg 5 sätestatud perekonna hoolitsemiskohustusega. Leian, et SHS § 22¹ sätestatud kohustuse puhul ei kao vajaduspõhise hindamine täielikult ära. Muudatuste kohaselt ei hüvitata isikutele kogu üldhooldusteenuse maksumust, vaid üksnes hooldustöötajaga seotud kulud. Majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud jäävad isikute endi kanda. Samuti tuleb isikutel maksta ka omavalitsuse piirmäärast ülespoole jäävad kulud. Nimetatud kulude puhul tuleb endiselt hinnata isikute ja nende lähedaste võimekust neid kulusid kanda, et inimesed ei jääks vajaliku abita. Muudatustega vähendati küll kõikide üldhooldusteenust vajavate isikute omaosaluse suurust, kuid endiselt on jäänud osa kuludest inimeste endi kanda ning need võivad sõltuvalt omavalitsusest ning teenuseosutaja kehtestatud hindadest olla erineva suurusega. Samuti säilib hooldusteenust vajavate isikute pereliikmete PS-st tulenev kohustus neid seejuures aidata.
24. Riigikohus on varasemalt välja toonud, et nii omavalitsuslike ülesannete kui ka riiklike kohustuste nõuetekohane täitmine eeldab, et kohalikul omavalitsusel on selleks piisavalt raha. Kohalike omavalitsuste rahastamise mehhanism, mis tagaks kohalikele omavalitsustele piisavad rahalised vahendid, on PS §-st 154 tulenevalt riigi ülesanne.¹³ Õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks on kohalike omavalitsuste finantstagatise oluline osa. Kui seadusega muudetakse mõne kohaliku ülesande täitmine kohustuslikuks või suurendatakse olemasolevate kohustuste täitmise kulusid, pärast mida muutub omavalitsusüksuse omaülesannete rahastatus ebapiisavaks, on õigust piisavatele rahalistele vahenditele rikutud.¹⁴

¹² Riigikogu XIV koosseisu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu (704 SE) seletuskiri, kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/875834f8-66ea-4ab8-8732-41c19e348f03/sotsiaalhoolekande-seaduse-ja-tulumaksuseaduse-muutmise-seadus>

¹³ RKÜKo 19.04.2004, nr [3-3-1-46-03](#), p 21

¹⁴ RKÜKo 16.03.2023, nr [3-4-1-8-09](#), p 69

25. Seadusandja on üldhooldusteenuse korraldamise tingimuste täpsustamise kõrval näinud ette, et kohalikele omavalitsusele eraldatakse üldhooldusteenuse kättesaadavuse parandamiseks ning teenuse kvaliteedi tõstmiseks riigieelarvest täiendavad rahalised vahendid. Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et vältimaks muudatusega kaasnevat ebasoovitavat mõju kohalike omavalitsuste eelarvekulutuste olulise suurenemise näol, eraldatakse riigi poolt neile 2023. aastal tasandus- ja toetusfondi ning alates 2024. aastast tulubaasi täiendav ressurs muudatustega kaasnevate kulude katmiseks. Raha kasutamise sihtotstarve jäetakse paindlikuks ning kohalikel omavalitsustel võimaldatakse tõhusamalt kasutada otsustus- ja kaalutusõigust pikaajalise hoolduse korraldamise tagamisel. Eeltoodud raha eraldamise viis, mille kohaselt suunatakse vahendid omavalitsuste üldisesse tulubaasi ning mitte konkreetse ülesande täitmiseks, toetab omavalitsuste võimalust oma eelarvet ise kujundada ehk tagab omavalitsuste enesekorraldusõiguse oma eelarve üle otsustamisel ning arvestab omavalitsuste finantsautonoomia põhimõttega. Omavalitsusele jääb võimalus enda eelarve piires erinevaid kulusid, mille hulka kuuluvad ka sotsiaalhoolekandega seotud kulud, planeerida ning vastavalt olukorrale ja vajadusele enda ülesannete rahastamist korraldada.
26. Volikogud on Riigikohtule esitatud taotlustes toonud välja, millised on nende SHS §-s 22¹ sätestatud kohustuse täitmiseks vajaminevad kulud 2023. aastal ning millised on prognoositavad kulud 2024. aastaks. Samuti on taotlustes toodud arvulised andmed selle kohta, kui suure osa hakkavad järgmisel aastal üldhooldusteenuse korraldamisega seotud kulud moodustama taotluse esitanud kohalike omavalitsuse eelarvest, ning arvutused, milline saab olema lisaks riigieelarvest eraldatavatele rahale omavalitsuste enda prognoositav panus üldhooldusteenuse rahastamisesse. Riigikohus on öelnud, et tõendamaks seda, et omavalitsuste õigust piisavatele rahalistele vahenditele on rikutud, peaks omavalitsused näitama, et nende sissetulekud tervikuna ei võimalda rahastada kõiki täitmist nõudvaid ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus mahus (sh seadustes sätestatud standardeid järgides).¹⁵ Antud juhul ei ole volikogud selliseid arvutusi esitanud ega näidanud ka seda, millises määras ja millised kohaliku omavalitsuse ülesanded jäävad neil edaspidi ebapiisava rahastuse tõttu täitmata. Seetõttu ei saa hinnata, kas üldhooldusteenuse rahastamise reeglistiku ja selleks riigieelarvest planeeritud raha eraldamise määr, paneb omavalitsused olukorda, kus neile ei ole tagatud piisavalt raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalses ettenähtud mahus.
27. Kui omavalitsus leiab, et riigi keskvoim on tema õigusi rikkunud jättes tagamata piisava rahastuse omavalitsusele pandud kohustuste täitmiseks, siis on kohaliku omavalitsusel õigus esitada riigile taotlus puuduoleva raha eraldamiseks ja juhul, kui taotlus jääb rahuldamata, võib kohalik omavalitsus pöörduda kaebusega halduskohtusse (HKMS § 44 lõige 5).¹⁶
28. Kuna üldhooldusteenuse korraldamine on olnud omavalitsuste kohustuslik ülesanne, mille kulud on olnud ka seni vähemalt osaliselt kaetavad omavalitsuste eelarvest, siis ei saa öelda, et teenuse abivajajatele paremini kättesaadavaks tegemise ehk isikute põhiõiguste suurema kaitse tagamise eesmärgil ei tohiks omavalitsuste enda panus teenuse rahastamisesse mitte ühelgi määral suureneda. Kohalikud omavalitsused on ka seni üldhooldusteenuse rahastamises osalenud ning rahastamise ulatuse suurendamine ei muuda teenuse korraldamise ülesannet iseenesest riiklikuks ülesandeks, mida tuleks rahastada täiel määral riigieelarvest.
29. Lähtudes sellest, et üldhooldusteenuse korraldamise (sh osalise rahastamise) kohustus on seni olnud kohalike omavalitsuste ülesanne ning omavalitsustele on jäetud ka edaspidi teenus korraldamisel nende enesekorraldusõigust tagav otsustusruum (teenust vajavate isikute ringi kindlaksmääramine, teenuse osutamise viisi valimine, teenuse kuludele piirmäära seadmine), **leian, et SHS §-is 22¹ sätestatud kohustuse puhul ei ole tegemist riikliku ülesandega PS § 154 lõike 2 mõttes ning see ei pea olema rahastatud täies ulatuses riigieelarvest.**
30. Põlva ja Räpina Vallavolikogud on oma taotluses kirjutanud, et juhul, kui asuda seisukohale, et SHS § 22¹ sätestatud kohustuse puhul on tegemist omavalitsusliku ülesandega, siis on rikutud kohalike omavalitsuste PS 154 lg-s 1 koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega tulenevat õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.

¹⁵ RKÜKo 16.03.2021, nr [3-4-1-8-09](#), p 98

¹⁶ RKPJKo 14.10.2015, nr 3-4-1-23-15, p 92

31. Riigikohus on varasemalt selgitanud, et stabiilne rahastamissüsteem on vältimatu kõigi kohaliku elu küsimuste iseseisvaks otsustamiseks ja korraldamiseks ning omavalitsusüksustel peab seetõttu olema võimalik tegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamiseks kehtestatud regulatsioon püsib stabiilsena ja seda ei muudeta ootamatult omavalitsusüksustele ebasoodsamaks, seda eriti eelarveaasta keskel.¹⁷
32. Riigikohus on aga samas märkinud, et rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa olla eesmärk omaette ning omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivate õigusaktide ebasoodsas suunas muutmine ei ole välistatud.¹⁸ Rahastamissüsteemi stabiilsus ei saa tähendada mingil ajal kehtiva regulatsiooni ja koos sellega ka sel ajal tagatud rahastamise taseme püsimist igaveseks ning omavalitsusüksused ei saa loota, et nende rahastamist reguleerivaid õigusakte mitte kunagi ei muudeta.¹⁹ Riigil on õigus rahastamist reguleerivaid õigusakte vajadusel ümber kujundada ning see võib kaasa tuua ka omavalitsusüksustele eraldatavate rahaliste vahendite vähendamise või kahjustada muul viisil nende rahastamise korrapära.²⁰
33. Käesolevas asjas on seadusandja kehtestanud SHS §-ga 22¹ üldhooldusteenuse rahastamiseks uue reeglistiku, mis seab omavalitsustele kohustuse rahastada teenuse osutamist oma eelarvest teatud kindlaksmääratud mahus. Seadusandja on näinud omavalitsustele selle jaoks ette sihtotstarbelised vahendid tasandus- ja toetusfondi kaudu 2023. aastal ning alates 2024. aastast täiendavad vahendid omavalitsuste tulubaasi, mis peaksid aitama omavalitsustel muudatuse tulemusena tekkinud kuludega toime tulla ning seeläbi omavalitsuste eelarvestabiilsust tagada.
34. Tuleb mõõnda, et kuna SHS § 22¹ sätestatud kohustuse jõustumine eelarveaasta keskel (01.07.2023) võib riivata teatud määral omavalitsuste eelarvestabiilsust, kuna omavalitsused olid pidanud oma eelarved 2023. aasta alguses vastu võtma ning riigipoolse toetuse suurus ei olnud selleks ajaks veel omavalitsustele täpselt teada (kehtestati VV 06.03.2023 korraldusega nr 81). Samas oli omavalitsuste eelarvete vastuvõtmise ajaks vastav muudatus Riigikogus vastu võetud (07.12.2022) ning sellest tulenevalt pidi omavalitsustel olema juba teatud määral võimalik üldhooldusteenuse korraldamise kulude suurenemisega arvestada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalle Laanet
justiitsminister

Silja Tammeorg 5879 3044
Silja.Tammeorg@just.ee

¹⁷ RKÜKo 16.03.2021, nr [3-4-1-8-09](#), p 79

¹⁸ RKÜKo 16.03.2021, nr [3-4-1-8-09](#), p 81

¹⁹ RKÜKo 16.03.2021, nr [3-4-1-8-09](#), p 81

²⁰ RKÜKo 16.03.2021, nr [3-4-1-8-09](#), p 81