



Riigikohus

Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium Teie 11.12.2023 nr 5-23-38/20 (PSJV nr 5-23-38)

Meie 18.12.2023 nr 1-7/407- 6

kantselei@riigikohus.ee

Täiendav arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-38

Eesti Linnade ja Valdade Liit, olles tutvunud menetlusosaliste arvamustega põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-38, soovib täiendavalt märkida järgmist.

Esmalt märgime, et jääme oma varasemate seisukohtade juurde.

1. Rõhutame, et ei nõustu õiguskantsleri ja ministrite seisukohaga, et vaidlustatud normidega ei ole kohaliku omavalitsuse üksusele pandud riiklikku kohustust. Ministriumite ja õiguskantsleri vaates on vaidluse raskuspunkt nihkunud käsitlusele, et kuivõrd üldhooldusteenuse korraldamine on kohalik ülesanne, siis on riigil õigus seada sellele miinimumstandardeid ja seega on tegu kogu ulatuses kohaliku ülesandega. Tähelepanuta on jäänud kaebustes esitatud peamine väide, et ülesande muudab riiklikuks tõik, et vaidlustatud sätted ei hõlma endas vajaduspõhisuse komponenti ning ei anna selle osas kohaliku omavalitsuse üksusele kaalutusõigust, st tekitavad omavalitsusele kohustuse osutada ja korralda teenust riigi poolt soovitud viisil.

Eeltoodu valguses ei oma tähtsust küsimus sellest, kas reform tagab paremini teenuse kättesaadavuse õigustatud isiku jaoks. Kahtlemata tagaks igasuguse riikliku sotsiaalteenuse parima kättesaadavuse see, kui see on teenuse saaja jaoks täies ulatuses tasuta. Riik ei saa aga sellistel kaalutlustel panna rahalist kohustust kohaliku omavalitsuse üksuse kanda, tagamata vastavate vahendite eraldamist riigieelarvest.

Vaidlustatud regulatsioon ja ministrite argumentatsioon eirab otseselt põhiseaduse § 27 lg 5 sätestatud, mille kohaselt on eelkõige perekond kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Riigikohus on varasemalt korduvalt tõlgendanud PS § 27 lg 5 sättena, mis paneb paika piiri, kus lõpeb perekonna ja algab riigi kohustus hoolitseda abivajava isiku eest. Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud osutama isikule tasuta sotsiaalteenuseid üksnes niivõrd, kuivõrd isik ise ega teda ülal pidama kohustatud perekonnaliikmed, ei suuda oma varalise seisundi tõttu seda ise teha ehk teisisõnu vajaduspõhiselt. Kuivõrd riigi soov on olnud parandada teenuse kättesaadavust universaalselt, sõltumata isiku ja tema perekonna varalisest seisust, on selles osas tegemist uue riikliku ülesandega nagu kaebustes on väidetud.

Seejuures on SHS § 22¹ lg-s 3 sätestatud piirmäära seadmise õiguse nimetamine enesekorraldusõiguse teostamise võimaluseks pigem näilik, kuivõrd see ei anna sisulist kaalutusõigust lähtuvalt isiku varalistest võimalustest. Eraldi väärib väljatoomist ka asjaolu, et kuivõrd ministriumid näevad omavalitsuse kaalutusruumi esmase teostamise

võimalusena abivajaduse hindamist, siis võib see piiratud ressursside tingimustes viia olukorrani, kus omavalitsused hakkavad hindama vähemaid inimesi üldhooldusteenust vajavateks, et vältida üle jõu käivate kohustuste tekkimist.

Täiendavalt taotlustes toodule märgime, et käesoleval juhul ei vasta SHS § 22¹ ja SHS § 156 lg 3⁷ ja lg 3⁸ toodud rahastusmudel ka õigusselguse põhimõttele, kuivõrd sellega ei kehtestata ühetaolist ja omavalitsusi võrdselt kohtlevat ning prognoositavat rahastusmudelit. Sotsiaalministeerium kinnitab oma vastuse punktis 3, et rahastusmudel põhineb prognoosmudelil, kuid seadus samas ei sätesta konkreetseid kriteeriume, millistel alustel raha kohalike omavalitsuste üksuste vahel jaotatakse ning milliste kriteeriumite alusel prognoosotsus tehakse. Seda kinnitab ka taotlustes väljatoodud asjaolu, et erinevate omavalitsusüksuste puhul on puudujääk ja selle osakaal eelarvest erinev. Nimetatu viitab sellele, et kuni 2024. aasta lõpuni kehtiv rahastusmudel ei vasta õigusselguse kriteeriumile.

2. Ühtlasi peame vajalikuks selgitada vaidlusaluseid sätteid sisaldava eelnõu koostamise ja vastuvõtmise asjaolusid.

Eesti Linnade ja Valdade Liit kooskõlastas 06.05.2022.aastal **sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse (VTK)** märkuste ja ettepanekutega arvestamisel. VTK tutvustas muu hulgas ka üldhooldusteenuse rahastamise muutmise kahte erinevat varianti. Vastuses tõi ELVL välja, et ebaselgeks jääb, kellel ja kui palju lisavahendeid on vaja leida ning et ei ole välja toodud, kas ja millest lähtuvalt plaanitakse eelnõu väljatöötamise käigus hinnata mõju omavalitsuste eelarvetele. Kokkuvõttes rõhutasime, et KOVID on murelikud omavalitsustele plaanitavate muudatustega kaasnevate kohustuste täitmise võimekuse osas, sest VTK-s toodu realiseerimiseks puuduvad kohalikel omavalitsustel inimesed ning raha. Sealjuures toodi VTKs väga õigesti välja, et pakutud rahastamise lahenduste riskikohaks võib olla põhjendamatu teenuse hinna tõstmine teenuseosutajate poolt. Kahjuks ei pööratud eelnõu väljatöötamisel riskide maandamisele tähelepanu. VTKs kinnitati, et Sotsiaalministeerium koostöös Sotsiaalkindlustusametiga on alustanud arendustegevusi, et pakkuda KOV-idele standardiseeritud tõenduspõhine abi- ja toetusvajaduse hindamisvahend STAR-i keskkonnas (sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister), mis oluliselt oleks kergendanud KOVIDe tööd massilisel teenusel viibijate hindamisel, kuid kahjuks puudub nimetatud vahend veel ka täna.

Sotsiaalministeerium esitas 22.09. 2022 õhtul kooskõlastamiseks **sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu**, millele sooviti kooskõlastust 23. septembriks. Tulenevalt nii lühikesest tähtajast, ELVL eelnõu ei kooskõlastanud. Oma põhjendused ja ettepanekud esitasime juba otse Riigikogu sotsiaalkomisjonile.

- Üheks ettepanekuks oli muudatuste jõustumise tähtaja edasi lükkamine, millega ei arvestatud. Tähtaja edasi lükkamise ettepanekut kordasime ka Riigikogu sotsiaalkomisjonile saadetud kirjas 07.11.2023. Omavalitsuste probleemiks oli see, et 1. juuliks 2023 pidi omavalitsus ära hindama kõik teenusel olevad isikud, st tuvastama isikute teenuse vajaduse. KOVIDel puudus info, millistes asutustes viibivad need inimesed, kes olid läinud teenusele otse, oma raha eest. Inimesed olid üle Eesti erinevates hooldekodudes ja hindamiseks tuli kohale sõita. Nii riigil kui ka omavalitsustel puudus sellel ajal ülevaade, kui palju on teenusel neid, kelle eest maksab isik ise või tema lähedane.
- KOVi poolse rahastamise otsuste tegemiseks oli vajalik ülevaade, millised on teenuse hinnad, kuid eelnõus ei olnud kohustust teenuse osutajatele, et hinnad avaldataks sellise arvestusega, et KOV jõuaks oma otsused teha 1. juuliks. Eelnõu kohaselt pidi

teenuse osutaja selle avalikustama samuti 1. juuliks. Meie vastavat soovi, et kohustada teenuse osutajaid hindu varem avalikustama, ei arvestatud.

- Suur segadus oli hooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamisega. Kuidas täpsemalt see toimuma hakkab, eelnõu seletuskirjast ei selgunud. Ministeeriumite poolsed vastavad soovitusel muutused peale seaduse vastu võtmist oluliselt. Kui esialgu oli seisukoht, et piirmäära kehtestamine on võimalus, mida ei pea kasutama, siis hiljem soovitati piirmäära kehtestamisel arvestada omavalitsuse eelarveliste võimalustega.

Olulised muudatused viidi eelnõusse sisse veel ka Riigikogu menetluse käigus.

Näiteks saatis Sotsiaalministeerium täiendavad ettepanekud **sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu muutmiseks** Riigikogule 7. novembri õhtul, seda eelnevalt kohalikele omavalitsutele tutvustamata ja ELVLiga kooskõlastamata.

Täiendavad ettepanekud tõid kaasa kulutuste suurenemise: kui esialgu kohustati omavalitsusi hüvitama vaid kvalifitseeritud hooldustöötajate kulud, siis nüüd laiendati kulude hüvitamise kohustust ka abihoidustöötajate osas. Teiseks täienduseks oli keskmise pensioni sisse toomine st lisati SHS 22¹ lõige 5. Samal ajal riigi poolt eraldatavat toetust ei suurendatud.

Eelnõu menetluse käigus Riigikogu sotsiaalkomisjonis juhtisime tähelepanu muudatustega omavalitsustele kaasnevatele probleemidele ja rõhutasime, et esitatud kujul kavandatud üldhooldusteenuse rahastamise muudatusi toetada ei saa.

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Veikko Luhalaid

ELVL tegevdirektor