

**Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium**  
*Esitatud e-toimiku kaudu***Kohtuasi nr 5-23-38****18.12.2023****I taotluse esitajad:****Räpina Vallavolikogu**Kooli 1, Räpina linn  
Põlvamaa 64504  
E-post [vald@rapina.ee](mailto:vald@rapina.ee)**Põlva Vallavolikogu**Kesk 15, Põlva linn  
Põlvamaa 63308  
E-post [info@polva.ee](mailto:info@polva.ee)**I taotluse esitajate esindajad:**Vandeadvokaat Margo Lemetti  
Vandeadvokaadi abi Mariliis Timmermann  
Advokaadibüroo WALLESS OÜ  
Kaluri 2, 51013 Tartu  
E-post [margo.lemetti@walless.com](mailto:margo.lemetti@walless.com)  
E-post [mariliis.timmermann@walless.com](mailto:mariliis.timmermann@walless.com)**II taotluse esitaja:****Tartu Linnavolikogu****Menetlusosalised:****Riigikogu**  
**Justiitsminister**  
**Õiguskantsler**  
**Sotsiaalkaitseminister**  
**Rahandusministeerium**  
**Regionaal- ja Põllumajandusministeerium**  
**Eesti Linnade ja Valdade Liit****TÄIENDAV SEISUKOHT****MENETLUSE KÄIK**

1. Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu esitasid 03.10.2023 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §-ga 22<sup>1</sup> pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest. Selle kohtuasja numbriks sai 5-23-38.
2. Tartu Linnavolikogu esitas 10.11.2023 Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22<sup>1</sup> pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest. Selle kohtuasja numbriks sai 5-23-39.

3. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium liitis 16.11.2023 määrusega põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjad nr 5-23-38 ja 5-23-39 ühte menetlusse ning määras kohtuasja numbriks 5-23-38.
4. Riigikohus küsis arvamust Riigikogult, justiitsministrilt, õiguskantslerilt, sotsiaalkaitseministrilt, Rahandusministeeriumilt, Eesti Linnade ja Valdade Liidult ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt.
5. Arvamuse esitasid õiguskantsler, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Sotsiaalministeerium, regionaalminister, justiitsminister ning Riigikogu sotsiaalkomisjon. Riigikogu sotsiaalkomisjoni arvamusele oli lisatud kaks eriarvamust (komisjoni liikmete Tõnis Mölder ja Riina Solmani eriarvamus ning komisjoni liikme Kalle Grünthali eriarvamus).
6. Riigikohus andis 11.12.2023 tähtaja taotluste (sh menetluskulude hüvitamine) ja seisukohtade esitamiseks, mille viimane tähtpäev on 18.12.2023.
7. Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu (edaspidi taotluse esitajad) esitavad käesolevaga täiendava seisukoha õiguskantsleri, Sotsiaalministeeriumi, regionaalministri, justiitsministri ning Riigikogu sotsiaalkomisjoni arvamuste osas. Menetluskulude nimekirja esitavad taotluse esitajad eraldi dokumendis.

## PÕHJENDUSED

### – Üldised märkused

8. Taotluse kohaselt on SHS §-ga 22<sup>1</sup> sätestatud täiendavate kohustuste puhul tegemist riiklike kohustustega, millega seotud kulud tuleb täies ulatuses katta riigieelarvest (põhiseaduse (PS) § 154 lg 2 teine lause). Seetõttu on **asjakohatud menetlusosaliste arvamustes esitatud väited, mis puudutavad seda, kuidas toimub isiku abivajaduse väljaselgitamine või teiste sotsiaalteenuste osutamine ning kui suur kaalutusõigus on kohaliku omavalitsuse üksusel nende toimingute tegemisel**. SHS § 22<sup>1</sup> lg 1 algab: „kui kohaliku omavalitsuse üksus on välja selgitanud isiku vajaduse väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele /.../“. Seega reguleerib vaidlustatud paragrahv üksnes teenuse vajaduse väljaselgitamise järgset olukorda.
9. Samuti on **asjakohatud menetlusosaliste arvamustes esitatud väited, mis puudutavad taotluse esitajate võimalusi täita SHS §-s 22<sup>1</sup> sätestatud kohustusi muude kohaliku omavalitsuse üksustele eraldatud rahaliste vahendite arvel**. Riigikohus on selgitanud, et olukord, kus kohaliku omavalitsuse üksus peab riiklike kohustuste täitmiseks leidma raha kohalike ülesannete arvel või tegema valiku, milliseid kohustusi täita, on vastuolus PS § 154 lg 2 teise lausega.<sup>1</sup> Seega, kui SHS §-s 22<sup>1</sup> sätestatud täiendavate kohustuste puhul on tegemist riiklike kohustustega, tuleb nende kohustuste täitmiseks vajalikud kulud, sh kohustuse täitmise seotud täiendavad kulud,<sup>2</sup> katta täies ulatuses riigieelarvest.
  - **Riiklikuks kohustuseks saab olla omavalitsusliku ülesande raames seadusega sätestatud täiendav kohustus**
10. Õiguskantsler on oma arvamuses nõustunud taotluse esitajatega, et SHS § 22<sup>1</sup> lg-tes 2 ja 5 sätestatud kohustuste puhul on tegemist kohalike omavalitsuse üksustele pandud **uute kohustustega**. Samas on õiguskantsler seisukohal, et SHS § 22<sup>1</sup> ei pane kohalike omavalitsuse üksustele uut iseseisvat riiklikku ülesannet, vaid reguleerib olemasoleva omavalitsusliku ülesande – väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamise – rahastamise tingimusi senisest osaliselt erinevalt, mistõttu ei ole tegemist riikliku kohustusega. Taotluse esitajad sellega ei nõustu.
11. Avalikuks ülesandeks võib praegusel juhul küll olla väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse **korraldamise kohustus**, kuid SHS § 22<sup>1</sup> sätestab selle ülesande raames kohaliku omavalitsuse üksustele täiendavad kohustused, mis SHS §-s 22<sup>1</sup> sätestatud kujul on riiklikud. Ka Riigikogu

<sup>1</sup> Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 74.

<sup>2</sup> Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 132.

sotsiaalkomisjon on oma arvamuses välja toonud, et eelnevalt kehtinud SHS-i kohaselt oli ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamise kohustus kohalike omavalitsuste üksustel ning seadusemuudatuse järel jätkub see samasugusena. Samuti on justiitsminister oma arvamuses välja toonud, et teenuse kättesaadavuse seda vajavatele isikutele on kohaliku omavalitsuse üksused pidanud tagama ka juba varasemalt, kohaliku omavalitsuse üksused on formaalselt oma kohustused üldhooldusteenuse korraldamisel täitnud, kuid inimeste tegelik abivajadus on jäänud täitmata. Taotluse esitajad on seisukohal, et teenuse korraldamise kohustust ei saa samastada selle rahastamise kohustusega.

12. Asjaolu, et väljaspool kodu osutatava üldhooldusteenuse korraldamise kohustus oma olemuselt SHS §-ga 22<sup>1</sup> tehtud muudatuste tõttu ei muutu, räägib omakorda selle kasuks, et SHS §-ga 22<sup>1</sup> tehtud muudatuste puhul on tegemist täiendavate kohustustega, mis saavad olla riiklikud. Riigikohtu praktika kohaselt võib riiklik kohustus seisneda ka riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses oleva ülesande puhul seadusega sätestatud täiendavas kohustuses katta ainult teatud liiki kulud.<sup>3</sup>
13. Põhiseaduse kohaselt on sotsiaalhoolekande korraldamine riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses.<sup>4</sup> Sarnaselt on riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses ka hariduse tagamise kohustus.<sup>5</sup> Riigikohus on näiteks leidnud, et põhihariduse omandamise tagamine eraüldhariduskooli kaudu, sh nende tegevuskulude katmises osalemine, on riiklik kohustus, mille kulud peab katma riigieelarvest.<sup>6</sup> Samuti on Riigikohus leidnud, et seadusega kohaliku omavalitsuse üksusele sätestatud kohustus osaleda teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkooli tegevuskulude katmises, on riiklik kohustus, millega seotud kulud tuleb katta riigieelarvest.<sup>7</sup> Seega **ei ole Riigikohus riiklike kohustuste määratlemisel lähtunud mitte avalikust ülesandest kui tervikust, vaid on hinnanud seaduses sätestatud konkreetsete kohustuste kaupa, kas tegemist on omavalitsusliku ülesande või riikliku kohustusega.**
14. Analoogselt Riigikohtu otsusele asjas nr 5-17-8/8 tuleb käesolevas asjas vastata küsimusele, kas väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamise raames kohaliku omavalitsuse üksustele sätestatud täiendava kohustusega hüvitada teenuse saajale hooldusteenuse osutamisega seotud tööjõukulud (SHS § 22<sup>1</sup> lg 2) ja vajadusel osa ka majutus-, toitlustus- jm kuludest (SHS § 22<sup>1</sup> lg 5), ning seda **sõltumata asjaolust, kas isik ise on võimeline neid kulusid kandma**, on tegemist omavalitsuse olemusliku ülesandega. Taotluse esitajad on seisukohal, et SHS §-s 22<sup>1</sup> sätestatud kujul on tegemist riikliku kohustusega, millega seotud kulud tuleb hüvitada täies ulatuses riigieelarvest (PS § 154 lg 2 teine lause).
15. Riigikohus on näiteks kohalike omavalitsuste poolt makstava sünnitoetuse puhul leidnud, et kui sünnitoetust makstakse kõigile, ei ole tegemist toetusega puudust kannatavatele lastele ja nende vanematele, mistõttu on sünnitoetuse maksmine sõltumata perekonna sissetulekust kohaliku omavalitsuse enesele võetud kohalik ülesanne.<sup>8</sup> Sarnaselt sellele **on riik praegu võtnud enesele ise täiendava ülesande**, mille kulude kandmise kohustust ei saa panna kohalike omavalitsuse üksustele.
  - **Erinevalt SHS §-st 22<sup>1</sup> eeldab PS § 28 isiku abivajadust**
16. Nii õiguskantsler, regionaalminister kui justiitsminister on oma arvamustes leidnud, et SHS § 22<sup>1</sup> eesmärk on kaitsta paremini PS §-st 28 tulenevaid sotsiaalseid põhiõigusi. Õiguskantsler on täpsemalt välja toonud, et seadusemuudatuse eesmärk on kaitsta PS § 28 lg-test 2 ja 4 tulenevaid põhiõigusi – õigust riigi abile vanaduse korral (PS § 28 lg 2) ja puude korral (PS § 28 lg 4).
17. PS § 28 lg 2 sätestab õiguse riigi abile vanaduse, töövõimetus, toitjakaotuse ja puuduse korral. Riigikohtu üldkogu on leidnud, et PS § 28 lg-s 2 sätestatud vanadusabi eesmärgiks on lisaks vaesusrisi vähendamisele luua süsteem, mis tagaks, et isikute elatustase ei langeks võrreldes nende tööea elatustasemega põhjendamatult madalale.<sup>9</sup> PS § 28 lg-st 2 tuleneb riigi kohustus luua

<sup>3</sup> Vt nt Riigikohtu 28.10.2014 otsus asjas nr 3-4-1-26-14; 09.11.2017 otsus nr 5-17-8/8.

<sup>4</sup> Riigikohtu 09.12.2019 otsus nr 5-18-7/8, p 121.

<sup>5</sup> Riigikohtu 06.02.2023 otsus nr 5-22-10/17, p 49.

<sup>6</sup> Riigikohtu 28.10.2014 otsus asjas nr 3-4-1-26-14, p 56.

<sup>7</sup> Riigikohtu 09.11.2017 otsus nr 5-17-8/8, p 67.

<sup>8</sup> Riigikohtu 08.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 62.

<sup>9</sup> Riigikohtu üldkogu 20.10.2020 otsus nr 5-20-3/43, p 41.

vanadusega seotud riskide maandamiseks sotsiaalkindlustussüsteem,<sup>10</sup> millesse võib olla hõlmatud ka abi osutamine muude isikute, kui riigi kaudu.<sup>11</sup> Samas jääb ka muude isikute kaudu abi osutamisel põhiseaduspärase vanadusabi osutamisel lõppvastutajaks riik.<sup>12</sup> Samuti on Riigikohus selgitanud, et õigus riigi abile puuduse korral annab isikule puuduse korral õiguse nõuda ja paneb riigile kohustuse anda abi, mis tagaks isikule minimaalselt vajalikud vahendid äraelamiseks.<sup>13</sup> Seega on Riigikohtu praktika kohaselt PS § 28 lg-s 2 sisalduvate põhiõiguste kohustatud subjektiks riik.

18. PS § 28 lg 4 kohaselt on lasterikkad pered ja puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. SHS § 22<sup>1</sup> ei sätesta erisusi puuetega inimestele.
19. Riigikohus on SHS-i kontekstis selgitanud, et põhiõiguste tõhusa kaitse seisukohast on oluline, et seadusandja kehtestaks piisavalt täpsed reeglid selle kohta, kuidas omavalitsusüksus saab kindlaks määrata abivajajalt võetava tasu suuruse (**mh kuidas arvestatakse seejuures abivajaja ning tema pere majanduslikku olukorda ning ülalpidamiskohustuse ulatust**) ning millal läheb teenuse eest tasumise kohustus üle omavalitsusüksustele.<sup>14</sup>
20. Kohaliku omavalitsuse üksustel tuli seni SHS § 16 lg 2 alusel juhendada väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse eest tasu võtmisel teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikust olukorrast. SHS §-i 22<sup>1</sup> järgselt kohaliku omavalitsuse üksus seda enam teha ei saa. Ka õiguskantsler on oma arvamuses leidnud, et SHS § 22<sup>1</sup> lg-d 2 ja 5 on SHS § 16 lg 2 suhtes erisätted ning SHS § 22<sup>1</sup> lg-tes 2 ja 5 sätestatud kohustuste puhul tuleb kohaliku omavalitsuse üksusel kanda seaduses sätestatud ulatuses kulud ka nende isikute puhul, kellel on muud varad (säästud), mille arvel ta saaks ise need kulud katta. **SHS § 22<sup>1</sup> kohustab kohaliku omavalitsuse üksust hüvitama kõigile, kes vajavad hooldekoduteenust, teatud osa selle teenuse maksumusest, arvestamata abivajaja ja tema pere majanduslikku olukorda.** Riigikohus on leidnud, et sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama.<sup>15</sup> Seega **eeldavad PS §-s 28 sätestatud põhiõigused, et tegemist on abivajadusega. SHS § 22<sup>1</sup> seda ei eelda.** SHS § 22<sup>1</sup> kontekstis tuleb arvestada üksnes isiku vajadusega rahalise abi järele hooldekodu teenuse eest tasumisel.
21. Õiguskantsler on oma arvamuses välja toonud, et SHS §-ga 22<sup>1</sup> kohalike omavalitsuse üksustele sätestatud täiendavad kohustused aitavad riigil täita talle siduvatest välislepingutest tulenevaid kohustusi. Taotluse esitajate arvates ei muuda see asjaolu neid kohustusi omavalitsuslikeks. Õiguskantsleri viidatud välislepingutest tulenevad kohustused riigile. Õiguskantsler ei ole seejuures analüüsinud, kas SHS §-ga 22<sup>1</sup> kohaliku omavalitsuse üksustele pandud uued kohustused on kooskõlas Euroopa kohaliku omavalitsuse hartaga, mis on samuti riigile kohustuslik välisleping.
22. PS § 28 lg 3 kohaselt peab riik soodustama omavalitsuse hoolekannet. Kohalike omavalitsuste soodustamine seisneb neile mh kindla tulubaasi kindlustamises, et kohaliku omavalitsuse üksus saaks luua teenuseid ja anda toetusi, **mida ta seaduse järgi ei pea** kohustuslikus korras inimestele võimaldama.<sup>16</sup> Järelikult ei ole SHS § 22<sup>1</sup> eesmärk ka PS § 28 lg-st 3 tuleneva riigi kohustuse täitmise tagamine.
24. Seda, et kõik üldhooldusteenusel olijad ei vaja riigilt või kohaliku omavalitsuse üksuselt tuge ja abi, nendib ka regionaalminister oma arvamuses, kuid jätab käsitlemata selle, mil viisil on sellisel juhul SHS §-i 22<sup>1</sup> puhul tegemist PS §-s 28 sätestatud põhiõiguste tagamise kohustuse täitmisega. Samuti on regionaalminister oma arvamuses märkinud, et kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole kohustust finantseerida osutatavaid sotsiaalteenuseid täies ulatuses, arvestamata inimese ja tema perekonna majanduslikke võimeid, kuid on jätnud jällegi välja toomata, mil viisil saab kohaliku omavalitsuse üksus arvestada isiku majanduslikku võimekust SHS § 22<sup>1</sup> lg 2 sätestatud kulude hüvitamisel.

<sup>10</sup> Riigikohtu üldkogu 20.10.2020 otsus nr 5-20-3/43, p 44.

<sup>11</sup> Riigikohtu üldkogu 20.10.2020 otsus nr 5-20-3/43, p 45.

<sup>12</sup> Riigikohtu üldkogu 20.10.2020 otsus nr 5-20-3/43, p 45.

<sup>13</sup> Riigikohtu 05.05.2020 otsus nr 5-20-/15, p 18.

<sup>14</sup> Riigikohtu 09.12.2019 otsus nr 5-18-7/8, p 127.

<sup>15</sup> Riigikohtu 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 14.

<sup>16</sup> Müller, Kärt, Henberg, Ave, Sarapuu, Angelika. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, paragrahv 28, p 30. Kätesaadav veebis aadressil: [https://pohiseadus.ee/sisu/3499/paragrahv\\_28](https://pohiseadus.ee/sisu/3499/paragrahv_28) (14.12.2023).

25. Kui Riigikohus leiab, et SHS § 22<sup>1</sup> eesmärgiks ikkagi on tagada PS § 28 lg-tes 2 ja 4 sätestatud põhiõigusi, siis on taotluse esitajate arvates tegemist toimetulekutoetusele sarnase toetusega, mille kõik kulud hüvitatakse riigieelarvest, sest tegemist on riikliku kohustusega,<sup>17</sup> kuid mille maksmist abivajajatele korraldab kohaliku omavalitsuse üksus.<sup>18</sup>

- **Seadusandja tahe sätestada SHS §-s 22<sup>1</sup> sätestatud ülesanded omavalitsuslikena ei nähtu 2023. aasta riigieelarve seadusest**

26. Õiguskantsler on oma arvamuses leidnud, et tulenevalt 2023. aasta riigieelarve seadusest on ka riik kõnealust ülesannet pidanud omavalitsuslikuks ülesandeks. Õiguskantsler on selle järelduse teinud 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 lg-s 1 välja toodud Sotsiaalministeeriumi sotsiaalhoolekande programmist ning § 3 lg-s 3 loetletud kohalikule omavalitsusele antavatest toetustest.

27. 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 lg-s 1 nimetatud Sotsiaalministeeriumi sotsiaalhoolekande programmi all on kaks alltegevust: (i) pikaajalise hoolduse poliitika kujundamine, KOVide võimestamine; (ii) hoolekande kättesaadavuse tagamine, toimetuleku toetamine. Sama seaduse § 3 lg-s 3 on loetletud toetusfondi kuuluvad toetuse liigid ja igale toetuse liigile eraldatud summa.

28. Riigieelarve seaduse (RES) § 48 lg 2 kohaselt on toetusfond kohaliku omavalitsuse üksustele seaduses määratud sihtotstarbel ja tingimustel kasutamiseks või riigieelarves määratud sihtotstarbel antav toetus, mida jaotatakse ainult arvnäitajate alusel. RES § 46 lg 1 kohaselt antakse kohaliku omavalitsuse üksustele riigieelarvest toetust: (i) tasandusfondist; (ii) toetusfondist; (iii) juhtumipõhiselt konkreetse tegevuse või investeeringu toetamiseks. Riikliku ülesande kulude katmist reguleerib RES § 51. RES § 51 lg 5 kohaselt tuleb riikliku ülesande kulude katmiseks antavad vahendid kavandada riigieelarves.

29. 2023. aasta riigieelarve seaduse § 3 lg-s 3 on toetusfondi toetuse liikide hulgas nimetatud ka toimetulekutoetuse maksmise hüvitis (38 464 502 eurot) ja rahvastikutoimingute hüvitis (1 127 000 eurot). Nagu eelpool märgitud, on toimetulekutoetuse maksmine riiklik ülesanne, mida täidavad kohaliku omavalitsuse üksused. Samuti tuleneb 2023. aasta riigieelarve seaduse § 3 lg-st 4, et riiklikuks kohustuseks on ka kohaliku omavalitsuse üksuste poolt riiklikus rahvastikuregistris tehtavad toimingud.

30. Seetõttu jääb ebaselgeks, mil viisil on õiguskantsler oma arvamuses jõudnud järeldusele, et 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 lg 1 ja § 3 lg 3 alusel saab jõuda järeldusele, et riik on SHS §-s 22<sup>1</sup> sätestatud kohustusi pidanud omavalitsuslikeks. **2023. aasta riigieelarve seaduse § 3 lg-s 3 sätestatud toetusfondis kajastuvad nii omavalitsuslike ülesannete kui riiklike kohustuste täitmiseks eraldatav raha.** Selliselt ei vasta see ka Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsusele, milles leiti, et riigieelarve läbipaistvuse printsiip eeldab minimaalselt seda, et riigieelarves peab olema selgelt ja läbinähtavalt kindlaks määratud see, kui palju ühe või teise kohalikele omavalitsustele pandud riikliku kohustuse täitmiseks raha eraldatakse.<sup>19</sup> 2023. aasta riigieelarve seadusest ei nähtu sõnaselgelt, millised summad on eraldatud riiklike kohustuste ja millised omavalitsuslike ülesannete täitmiseks.

- **Kulude hüvitamise kohustus ei saa olla teenusstandard**

31. Regionaalministri arvamuses on märgitud, et SHS §-i 22<sup>1</sup> puhul on tegemist riigi kehtestatud teenusstandardiga – teenuse kvaliteedi miinimumnõuete sätestamisega. Taotluse esitajad on seisukohal, et **teenusstandardiks ei saa olla teenusega seotud kulude teatud minimaalses ulatuses hüvitamise kohustus.** Standard peaks sätestama nõuded teenuse sisule, mitte maksumuse hüvitamise ulatusele.

32. Riigikogu sotsiaalkomisjon on oma arvamuses välja toonud, et SHS-i muudatuste eesmärk oli inimeste omaosaluse vähendamine ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisel avaliku sektori rahastuse osakaalu suurendamisega. Samuti on Riigikogu sotsiaalkomisjoni arvamuses märgitud, et seadusemuudatused aitavad muuta ööpäevaringset üldhooldusteenust kvaliteetsemaks ja senisest isikukesksemaks, suurendada hoolduspersonali töötasu ja koosseisu

<sup>17</sup> Riigikohtu 05.05.2020 otsus nr 5-20-1/15, p 22.

<sup>18</sup> SHS § 134 lg 1, § 156 lg 1.

<sup>19</sup> Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 76.

ning vähendada teenust vahetult osutavate töötajate töökoormust. Arvamustes ei ole välja toodud, mil viisil aitavad SHS §-ga 22<sup>1</sup> sätestatud muudatused kaasa viimati nimetatud eesmärkide saavutamisele.

33. Justiitsminister on samuti oma arvamuse märkinud, et seadusandja on antud juhul piiranud kohalike omavalitsuse üksuste iseseisvust üldhooldusteenuse rahastamise täpsema reeglistiku sätestamisega ning teenusele kvaliteedinõuete kehtestamisega. Ka justiitsministri arvamusest ei selgu, mil viisil on mõeldud SHS § 22<sup>1</sup> tagama teenuse kvaliteedi tõusu. SHS § 22<sup>1</sup> lg 3 viitab küll hooldusteenust osutavate töötajate arvu nõude järgimise kohustusele, kuid seda tuleb arvestada kulude tasude piirmäära kehtestamisel. Piirmäära kehtestamine ei ole kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks kohustuslik.

- **SHS §-s 22<sup>1</sup> sätestatud kohustusi suudab tõhusamalt täita riik**

34. Õiguskantsler on oma arvamuses viidates Riigikohtu seisukohale otsuses nr 5-22-5/16 märkinud, et jagatud pädevuses olevate ülesannete puhul peaks ülesannet täitma see võimutasand, mis saab sellega konkreetsetes olukorras kõige paremini hakkama. Riigikohus on ka otsuses nr 5-17-8/8 märkinud, et avaliku võimu ülesandeid tuleb täita inimesele kõige lähemal seisval võimu tasandil, **mis suudab ülesande tõhusalt täita.**<sup>20</sup> Taotluse esitajad on taotluse p-des 41-46 selgitanud, miks taotluse esitajate arvates saab SHS §-s 22<sup>1</sup> sätestatud hüvitise maksimisega paremini hakkama riik. Õiguskantsler ei ole nende väidete osas seisukohta võtnud.

35. Samuti on regionaalminister oma arvamuses märkinud, et PS § 28 mõtte kohaselt ei ole aktsepteeritav olukord, kus peamiste sotsiaalsete põhiõiguste tagatus on osas, milles selle eest vastutab kohalik omavalitsus, riigi erinevates piirkondades olulisel määral varieeruv, sõltuvalt erinevustest omavalitsusüksuste majanduslikus suutlikkuses. Taotluse esitajate arvates on SHS §-ga 22<sup>1</sup> kehtestatud kohustuse järgselt just selline olukord tekkinud. Kuna kohaliku omavalitsuse üksuse ainus võimalus mõjutada sellele teenusele kuluvate vahendite hulka, on kehtestada piirmäär, ning kohaliku omavalitsuse üksuste kehtestatud piirmäärad on oluliselt erinevad, on teenust kasutatavate isikute eest makstav osa erinevates riigi piirkondades olulisel määral erinev ning see erinevus tuleneb eelkõige kohaliku omavalitsuse üksuste majanduslikust suutlikkusest. Seda, et kohaliku omavalitsuse üksus võib piirmäära kehtestamisel arvestada enda eelarve võimalustega, nendib ka regionaalminister oma arvamuses.

36. Arvestades väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse olemusega, ei ole tegemist teiste kohalike omavalitsuse üksuste poolt osutatavate sotsiaalteenustega sarnase teenusega, sest isik võib seda teenust kasutada ka väljaspool elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksust. Ka eelnõu seletuskirja kohaselt on teenuse kasutaja vaba valima teenuseosutajat.<sup>21</sup> Seega võib isik asuda teenust kasutama ka riigi teises otsas, mistõttu **lähimuse põhimõtte ei oma selle teenuse puhul sellist tähendust, nagu nende sotsiaalteenuste puhul, mida isik kasutab siis, kui ta elab kodus.**

37. Kuna isik saab ise valida endale sobiva hooldekodu, jääb arusaamatuks õiguskantsleri arvamuses esitatud seisukoht, et kuna kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalus leida isiku vajadustele vastav võimalikult soodne hooldekodukoht, saab kohaliku omavalitsuse üksus seeläbi piirata ka enda kulusid.

- **SHS § 22<sup>1</sup> ei sisalda piisaval määral kaalutusõigust**

38. Justiitsminister on oma arvamuses märkinud, et SHS § 22<sup>1</sup> lg-s 3 sätestatud kulude tasumise piirmäära seadmise võimalus aitab säilitada kohaliku omavalitsuse üksusele vajalikku otsustusruumi tagamaks omavalitsuste enesekorraldusõigust ja finantsautonoomiat. Taotluse esitajad sellega ei nõustu.

39. Kuna kohaliku omavalitsuse üksusel on teenuse kättesaadavuse tagamise kohustus, millele osundab ka justiitsminister oma arvamuses, ei anna SHS § 22<sup>1</sup> lg-s 3 sätestatud piirmäära kehtestamise õigus kohaliku omavalitsuse üksusele piisavat kaalutusõigust, millega tal oleks vajadusel võimalik piirata ka teenusele kuluvaid eelarvevahendeid.

<sup>20</sup> Riigikohtu 09.11.2017 otsus nr 5-17-8/8, p 61.

<sup>21</sup> Riigikogu XIV koosseisu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse 704SE seletuskiri, lk 6.

40. Näiteks juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksus on küll kehtestanud piirmäära, kuid selle piirmääraga ei ole väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus kättesaadav, sest sellise hinnaga hooldekodudes hetkel vabu kohti ei ole, peab kohaliku omavalitsuse üksus hüvitama isikule ka piirmäärast kõrgemaid kulusid, sest kohaliku omavalitsuse üksusel on kohustus tagada teenuse kättesaadavus. Sellisel juhul sätestab kulude lae üksnes SHS § 22<sup>1</sup> lg 2, mis tuleneb teenuse pakkuja andmetest ning mille üle kohaliku omavalitsuse üksusel seadusest tulenevalt kontrolliõigust ei ole. Nagu eelpool sai välja toodud, ei saa kohaliku omavalitsuse üksus seejuures arvesse võtta isiku või tema perekonna majanduslikku olukorda, vaid peab juhinduma SHS § 22<sup>1</sup> lg-test 2 ja 5.

41. Sellises olukorras on kohaliku omavalitsuse kaalutusõigus kulude hüvitamisel redutseerunud nullini. Seejuures ei luba SHS § 22<sup>1</sup> arvesse võtta isiku või tema perekonna majanduslikke võimalusi teenuse eest tasumisel ning kohaliku omavalitsuse üksus peab need kulud hüvitama ka isikutele, kes tegelikult rahalist abi ei vaja.

- **Alternatiivne taotlus – seadusandja tegevusetuse tõttu ei ole kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik kaitsta õigust piisavatele rahalistele vahenditele**

42. Õiguskantsler on oma arvamuses märkinud, et taotluses on jäetud omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavuse väide sisuliselt põhistamata. Taotluse esitajad sellega ei nõustu. Taotluse p-des 58-66 on taotluse esitajad selgitanud, miks seadusandja tegevusetuse tõttu ei ole taotluse esitajatel võimalik kohtulikult kaitsta neile PS § 154 lg-st 1 tulenevat õigust piisavatele rahalistele vahenditele.

43. Kuna Riigikohtu praktika kohaselt ei riku kohalike omavalitsuse üksuste õigust piisavatele rahalistele vahenditele mitte õigusakt, mis kohustab kohalikke omavalitsusi täitma konkreetset kohalikku ülesannet või suurendab kohalike ülesannete täitmise kulusid,<sup>22</sup> ei saanud taotluse esitajad vaidlustada SHS §-i 22<sup>1</sup> argumendiga, et see on põhiseaduse vastane, kuna pärast selle kehtestamist muutus kohalike omavalitsuse üksuste omavalitsuslike ülesannete rahastamine ebapiisavaks.

44. Samas ei ole taotluse esitajatel võimalik esitada taotlust nõudega tunnistada põhiseaduse vastaseks omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivad õigusaktid osas, milles need ei taga kohaliku omavalitsuse üksustele raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalses vajalikus mahus, sest riik on jätnud eristamata omavalitsuslike ülesannete täitmiseks eraldatava raha riiklike kohustuste täitmiseks eraldatavatest vahenditest.

45. Riigikohtu üldkogu leidis 2010. aasta lahendis, et riik peab PS § 154 lg 1 nõuete järgimiseks looma sellise omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi, mis võimaldaks igal üksikjuhul hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastatuse piisavust.<sup>23</sup> Kuna riik ei ole seda siiani teinud, **ei ole taotluse esitajatel võimalik tõendada**, et rahastamissüsteem ei võimalda neil täita omavalitsuslike ülesanneteid vähemalt minimaalses nõutavas mahus. Näiteks ei ole selgelt eristatav, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud riiklike kohustuste täitmiseks. Selle eristamine on Riigikohtu üldkogu 2010. aasta otsuse kohaselt esimene eeldus, mis peab olema PS § 154 lg 1 kohaselt omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi puhul täidetud.<sup>24</sup>

46. Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete ning nende rahastamise eristamise ebapiisavusele on korduvalt tähelepanu juhtinud ka Euroopa Nõukogu Kohalike ja Piirkondlike Omavalitsuste Kongress, kes kontrollib Euroopa kohalike omavalitsuste harta täitmist.<sup>25</sup>

47. Kuna riik ei ole tänase eristanud, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud ning ei ole eristanud nende ülesannete täitmiseks mõeldud raha, **ei ole taotluse esitajatel võimalik kaitsta end kohtus omavalitsuslike**

<sup>22</sup> Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 69.

<sup>23</sup> Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 70.

<sup>24</sup> Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 72.

<sup>25</sup> Vt nt aruanne 496 (2013) p-d 4 ja 5, kättesaadav veebilehel aadressil:

[https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=0900001680ad1f00](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680ad1f00) (14.12.2023); aruanne 401 (2017) p-d 4 ja 5, kättesaadav veebilehel aadressil:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168070401b> (14.12.2023).

**ülesannete ebapiisava rahastamise vastu.** Sellega on rikutud taotluse esitajate PS § 154 lg-st 1 tulenevaid garantiisid. Selline olukord rikub ka Euroopa kohalike omavalitsuste harta art-ga 11 kohalikele võimuorganitele antud õigust taotleda kohtulikku kaitset põhiseaduses sätestatud kohaliku omavalitsuse põhimõtete täitmise tagamiseks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Margo Lemetti

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Mariliis Timmermann