



RIIGIKOHUS

ÜLDKOGU

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-23-38
Otsuse kuupäev	5. juuli 2024
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Velmar Brett, Hannes Kiris, Ants Kull, Kai Kullerkupp, Julia Laffranque, Saale Laos, Vahur-Peeter Liin, Heiki Loot, Kaupo Paal, Ivo Pilving, Paavo Randma, Kalev Saare, Juhan Sarv, Heili Sepp, Nele Siitam, Urmas Volens ja Margit Vutt
Kohtuasi	Üldhooldusteenuse rahastamiseks õigustloovate aktide andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu 3. oktoobri 2023. aasta taotlus ning Tartu Linnavolikogu 10. novembri 2023. aasta taotlus
Menetlusosalised kaasatud isikud	ja menetlusse Põlva Vallavolikogu esindajad sotsiaalhoolekande spetsialist ja osakonna juhataja Katrin Taimre ning vandeadvokaat Margo Lemetti ja vandeadvokaadi abi Mariliis Timmermann Räpina Vallavolikogu esindajad vandeadvokaat Margo Lemetti ja vandeadvokaadi abi Mariliis Timmermann Tartu Linnavolikogu esindajad linnasekretär Jüri Mölder, õigusteenistuse juhataja Anneli Apuhtin ning sotsiaal- ja tervishoiu osakonna juhataja Merle Liivak Riigikogu esindajad sotsiaalkomisjoni esimees Örne Pillak ja sotsiaalkomisjoni nõunik-sekretariaadijuhataja Heidi Barot Vabariigi Valitsuse esindajad sotsiaalkaitseminister Signe Riisalo ja nõunik Meeli Tuubel ning regionaalministri esindajad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi kohalike omavalitsuste osakonna õigusvaldkonna juht Martin Kulp ja nõunik Andrus Jõge

Õiguskantsler Ülle Madise ning õiguskantsleri nõunikud
Vallo Olle ja Kärt Muller

Justiitsministri esindaja Justiitsministeeriumi
õiguspoliitika osakonna nõunik Silja Tammeorg

Eesti Linnade ja Valdade Liidu esindajad juhatuse liige
Kurmet Mürsepp ja tegevdirektor Veikko Luhala

Asja läbivaatamise viis

16. aprill 2024, istung

RESOLUTSIOON

- 1. Jätta rahuldamata Põlva Vallavolikogu, Räpina Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu nõue tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest.**
- 2. Jätta läbi vaatamata Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu alternatiivne nõue tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks seadusandja tegevusetus Riigikohtu üldkogu 16. märtsil 2010 asjas nr 3-4-1-8-09 tehtud otsuse resolutsiooni punkti 1 täitmisel.**
- 3. Jätta rahuldamata Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu alternatiivne nõue tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmisega seotud kulude katmise riigieelarvest osas, milles rikutakse kohaliku omavalitsuse üksuste õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele.**
- 4. Jätta läbi vaatamata Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu menetluskulude hüvitamise taotlus.**

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- 1.** 2015. aastal vastu võetud ning 1. jaanuaril 2016 jõustunud sotsiaalhoolekande seadus (SHS) nägi ühe kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenusena ette väljaspool kodu (sh ööpäev läbi) osutatava üldhooldusteenuse (SHS § 20 jj).
- 2.** Riigikogu võttis 7. detsembril 2022 vastu sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse (SHS ja TuMS muutmise seadus), millega täiendas SHS-i paragrahviga 22¹ „Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine“. Sellega pandi kohalikule omavalitsusele kohustus rahastada hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate tööjõukulud, tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud, tervisekontrolli ja vaksineerimise kulud ning koolituse ja supervisiooni kulud (SHS § 22¹ lõige 2). Kohalik omavalitsus võib kehtestada eelnimetatud kulude tasumise piirmäära, mis tagab teenuse saajale teenuse kättesaadavuse (SHS § 22¹ lõige 3). Lisaks sellele peab kohaliku omavalitsuse üksus katma teenuse saaja tasutavate kulude ja teenuse saaja sissetuleku vahe, kui teenuse saaja sissetulek on madalam kui Statistikaameti avaldatud eelarveaastale eelnenud aasta teise kvartali keskmise vanaduspensionini suurus, kuid mitte rohkem kui eelmise aasta teise kvartali keskmise vanaduspensionini suuruse ja teenuse saaja sissetuleku vahe (SHS § 22¹ lõige 5). Üldhooldusteenuse osutajatele pandi kohustus

avalikustada teenuskoha maksumus ning hooldustöötajate ja abihoolustöötajate tegelike kulude maksumus ühe teenusesaaja kohta (SHS § 22¹ lõige 6). SHS § 22¹ jõustus 1. juulil 2023.

3. Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu esitasid 3. oktoobril 2023 Riigikohtule taotluse, milles palusid tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest. Alternatiivselt palusid taotluse esitajad tunnistada põhiseadusvastaseks seadusandja tegevusetus Riigikohtu üldkogu 16. märtsil 2010 asjas nr 3-4-1-8-09 tehtud otsuse resolutsiooni punkti 1 täitmisel (alternatiivne nõue 1) ning selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmisega seotud kulude katmise riigieelarvest osas, milles rikutakse kohaliku omavalitsuse üksuste õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele (alternatiivne nõue 2). Taotlus registreeriti Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjana nr 5-23-38.

4. 10. novembril 2023 esitas Tartu Linnavolikogu taotluse, milles palus samuti tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest. Taotlus registreeriti Riigikohtus põhiseaduslikkuse järelevalve asjana nr 5-23-39.

5. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium liitis kohtuasja nr 5-23-39 kohtuasjaga nr 5-23-38 ühte menetlusse.

RÄPINA VALLAVOLIKOGU JA PÕLVA VALLAVOLIKOGU TAOTLUS NING TARTU LINNAVOLIKOGU TAOTLUS

6. Taotluste esitajad leiavad, et kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustus rahastada ööpäevaringset üldhooldusteenust SHS §-s 22¹ sätestatud viisil on riiklik ülesanne, mistõttu tuleb selle täitmisega seotud kulud katta täies ulatuses riigieelarvest. Rahastamist sätestava õigustloova akti andmata jätmise rikub põhiseaduse (PS) § 154 lõike 2 teises lauses sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse finantstagatist ehk kohustust katta riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Kui Riigikohus taotluse rahuldab, on kohaliku omavalitsuse üksusel võimalik riigilt taotleda riikliku ülesande täitmiseks puuduolevat raha.

7. Kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole kohustust finantseerida osutatavaid sotsiaalteenuseid täies ulatuses, arvestamata inimese ja tema perekonna majanduslikke võimeid. Riigi ja kohaliku omavalitsuse hüvitiste kõrval on nähtud ette isiku ja perekonna omavastutus ning SHS § 16 lubab võtta sotsiaalteenuste eest tasu.

8. Sotsiaalteenused ja -toetused on seotud põhiõiguste ja -vabadustega, sh PS § 28 lõikes 2 sätestatud õigusega saada puuduse korral riigilt abi. Kui hüvitis ei ole vajaduspõhine, ei kuulu see PS § 28 lõike 2 kaitsealasse. Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud osutama isikule tasuta sotsiaalteenuseid niivõrd, kuivõrd isik ise ega teda ülal pidama kohustatud perekonnaliikmed ei suuda oma varalise seisundi tõttu seda teha.

9. SHS §-ga 22¹ pandud kohustused ei ole vajaduspõhised hüvitised ning nende eesmärk ei ole tagada PS § 28 lõikes 2 sätestatud põhiõigust, kuna nende puhul ei arvestata isiku sissetulekuga. Hüvitist on õigus saada kõigil, kellel on vajadus üldhooldusteenuse järele ja kelle elukoht on rahvastikuregistri andmetel vastavas vallas või linnas. Seetõttu on SHS § 22¹ vastuolus SHS § 16 lõikega 2, mille kohaselt sõltub isikult võetava tasu suurus mh teenust saava isiku ja tema perekonna majanduslikust olukorrast. Kuna SHS § 22¹ asub seaduse üldhooldusteenust reguleerivas osas, peaksid sellele

laienema üldsätted, sh SHS § 16. Vajadus ei tähenda SHS § 22¹ kontekstis mitte seda, kas isik vajab üldhooldusteenust, vaid seda, kas ta vajab, et kohaliku omavalitsuse üksus rahastaks osaliselt tema teenuskoha maksumust. Taotluste esitajad on taganud ja tagavad ka edaspidi sõltumata SHS §-s 22¹ sätestatud rahastamise kohustusest üldhooldusteenuse korraldamise kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõikega 1 ning SHS § 20 lõikega 1 ja §-ga 16.

10. SHS ja TuMS muutmise seaduse eelnõu (704 SE, Riigikogu XIV koosseis) seletuskirja järgi oli seadusemuudatuse eesmärgiks vähendada inimeste omaosalust ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisel, suurendades samal ajal avaliku sektori rahastuse osakaalu. Seeläbi on riik teinud sotsiaalpoliitilise otsuse ja võtnud endale isikute ees lisakohustuse ning peaks kandma ka sellega seotud kulud. Isegi juhul, kui tegemist oleks vajaduspõhise hüvitisega, ei muudaks see hüvitise andmist omavalitsuse ülesandeks.

11. Vaidlusalune ülesanne ei ole võrsunud kohalikust kogukonnast. Inimeste rahalise koormuse leevendamine pikaajalise hooldusteenuse eest tasumisel oli kokku lepitud Eesti Reformierakonna, Isamaa Erakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koostöölepingus aastateks 2022–2023. Samuti lubas Sotsiaaldemokraatlik Erakond valimistel pensioni eest hooldekodukohta ja rõhutas seda valitsusleppes. Hooldereformi ellu kutsunud eelnõu koostas Sotsiaalministeerium ja kohaliku omavalitsuse üksusi kaasati puudulikult. Kui eelnõu väljatöötamiskavatsus (VTK) saadeti kooskõlastamiseks ja konsultatsiooniks 14. aprillil 2022, siis eelnõu ise saadeti kooskõlastamiseks 22. septembril 2022, andes vastamiseks aega kuni 23. septembrini 2022. Eesti Linnade ja Valdade Liit (ELVL) jättis seetõttu eelnõu kooskõlastamata. Juba 26. septembril 2022 esitati aga eelnõu Vabariigi Valitsuse istungile, misjärel see saadeti 29. septembril 2022 Riigikogule ja võeti 7. detsembril 2022 vastu.

12. SHS §-s 22¹ sätestatud kohustus ei sisalda kohaliku omavalitsuse üksuse jaoks piisavalt kaalutlusruumi. Seadusandja on üksikasjalikult kindlaks määranud, mida ja kuidas tuleb rahastada: millised üldhooldusteenuse kulukomponendid tuleb hüvitada (SHS § 22¹ lõige 2) ja kellele tuleb maksta täiendavat hüvitist (SHS § 22¹ lõige 5). Kohalik omavalitsus saab küll kehtestada kulude piirmäärad (SHS § 22¹ lõige 3), kuid seejuures tuleb arvestada teenuse osutamisele kehtestatud rangeid nõudeid ning teenus ei tohi muutuda kättesaamatuks.

13. Seadusandja eesmärgiks oli kehtestada kogu riigis ühtne teenuse sisu ja rahastamine, et tagada isikute võrdne kohtlemine. Samas on praeguseks kujunenud olukord, kus erinevates kohaliku omavalitsuse üksustes rahastatakse üldhooldusteenuse teenuskoha maksumust oluliselt erineval määral. SHS § 22¹ ei kohusta isikut kasutama oma elukoha järgses omavalitsusüksuses asuvat üldhooldusteenuse pakkujat, samuti ei pea omavalitsusüksus tagama teenuse kättesaadavust oma territooriumil või lähiümbruses. Seega võib piirmäära kehtestamisel võtta aluseks üle Eesti asuvad teenuseosutajad ning põhjendada sellega madalama piirhinna kehtestamist. Põhjendamatu on isikute ebavõrdne kohtlemine erinevate piirmäärade alusel, mis on tingitud konkreetse kohaliku omavalitsuse majanduslikust võimekusest. See võib kaasa tuua olukorra, kus isikud hakkavad looma ebaõigeid rahvastikuregistri elukoha andmeid, et saada suuremat hüvitist. Samas on omavalitsustel väga keeruline välja selgitada, kas isik elab ka tegelikult registrijärgsel aadressil. Isegi riikliku ülesandena toimetulekutoetuse maksmisel on üleriigiliselt keeruline tagada isikute võrdne kohtlemine. Omavalitsusüksus saaks küll riigist paremini välja selgitada, kas isik vajab üldhooldusteenust, kuid riik saab paremini tagada seda, et teenuskoha maksumus hüvitatakse kõigile võrdsetel alustel. Riigil on majandus- ja maksupoliitika kujundajana oluliselt suurem otsustamisvabadus.

14. Põhiseadus nõuab, et riikliku kohustuse kulud tuleb katta riigieelarvest. Samas näeb SHS § 156 lõige 3⁷ ette, et kohaliku omavalitsuse üksusele määratakse toetus pikaajalist hooldust vajavatele täisealistele isikutele teenuse osutamiseks, lähtudes riigieelarve võimalustest. Toetus jagatakse

seejuures üksuste vahel proportsionaalselt 65–84-aastaste ja vähemalt 85-aastaste elanike arvu alusel. Säte kehtib alates 1. jaanuarist 2023 kuni 31. detsembrini 2024. Kuigi SHS § 156 lõike 3⁸ kohaselt võib kohaliku omavalitsuse üksus nimetatud toetust kasutada ka muudeks sotsiaalteenusteks, mis aitavad vähendada pikaajalist hooldust vajavate inimeste kõrvalabi vajadust või nende perekonnaliikmete hoolduskoormust, ei jää riigieelarvest eraldatud raha tegelikult üle, vaid jääb puudu.

15. Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu täiendavas seisukohas leiti, et vaidlusaluse kohustuse hindamisel ei tule arvestada kaalumiseruumi, mis on jäetud kohaliku omavalitsuse üksusele abivajaduse väljaselgitamiseks, ega teiste sotsiaalteenuste osutamist. Ka riigi ja kohaliku omavalitsuse jagatud pädevuses oleva ülesande puhul võib riiklik kohustus seisneda seadusega sätestatud täiendavas kohustuses katta ainult teatud liiki kulud. Riigikohus ei ole riiklike kohustuste määramisel lähtunud mitte avalikust ülesandest kui tervikust, vaid on hinnanud seaduses sätestatud konkreetsete kohustuste kaupa, kas tegemist on omavalitsusliku ülesande või riikliku kohustusega. 2023. aasta riigieelarve seadusest ei nähtu selgelt, millised summad on eraldatud riiklike kohustuste ja millised omavalitsuslike ülesannete täitmiseks. Teenusega seotud kulude minimaalses ulatuses hüvitamise kohustus ei saa olla teenusstandardiks. Kuna isik saab teenust kasutada ka väljaspool elukohajärgset omavalitsusüksust, ei ole lähimuse põhimõttel selle teenuse puhul sarnast tähendust nagu isiku elukohas osutatavate sotsiaalteenuste puhul. Kohaliku omavalitsuse kaalutlusõigus kulude hüvitamisel on redutseerunud nullini, kui piirmääradele vastava hinnaga hooldekodus kohti ei ole ja omavalitsus peab hooldusteenuse kättesaadavuse tagamiseks hüvitama kulud ka piirmäära ületavas osas. Tartu Linnavolikogu nõustus oma täiendavas seisukohas eelkirjeldatud selgituste ja põhjendustega.

Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotlus

16. Taotluse esitajad tagasid oma eelarvevahenditest enne SHS § 22¹ jõustumist ning tagavad ka pärast seda üldhooldusteenuse kulude katmise abivajajatele, st isikutele, kelle sissetulekud ja vara ei võimalda üldhooldusteenuse eest ise tasuda ning kellel ei ole perekonda või kelle perekond ei ole võimeline isiku üldhooldusteenuse eest tasuma või ei suuda tasuda selle eest täies ulatuses. Ajavahemikul 1. jaanuar 2022 – 31. detsember 2022 viibis erinevates hoolekandeesutustes 121 Rāpina valla elanikku, kellest 59 puhul osales Rāpina vald teenuse eest tasumisel, kogukuluga 167 209 eurot. Põlva valla elanikke viibis 2023. aasta alguses hoolekandeesutustes 187 ning nendest 59 puhul osales Põlva vald teenuse eest tasumisel, kogukuluga 2022. aastal 232 016 eurot.

17. SHS §-s 22¹ sätestatud kohustus rahastada isikute üldhooldusteenuse teenuskoha maksumust on kohaliku omavalitsuse üksuste jaoks täiendav kohustus lisaks teenuse korraldamise kohustusele. Seda kinnitab ka SHS ja TuMS muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Kuivõrd SHS §-s 22¹ sätestatud hüvitis ei ole vajaduspõhine, on see sarnane perehüvitistele, mis on samuti riigieelarvest makstavad hüvitised. Ka taotlejad maksavad oma valla elanikele toetusi, mille puhul ei arvestata isiku sissetulekuid, kuid sellisel juhul on toetuste maksmise kord kehtestatud KOKS § 22 lõike 1 punkti 5, mitte SHS alusel. Toetuste maksmine sõltumata perekonna sissetulekust on kohaliku omavalitsuse üksuse enesele võetud kohalik ülesanne. PS § 14 kohaselt on selle põhiõiguse tagamise kohustus ka kohaliku omavalitsuse üksusel. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 4 lõike 3 esimese lause kohaselt täidavad riigi kohustusi üldjuhul kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Asjaolu, et hüvitis on puudust kannatavatele isikutele mõeldud abi, mida peaks tagama kohaliku omavalitsuse üksus kui isikule kõige lähemal seisev võimuorgan, ei välista, et tegemist võib olla riikliku ülesandega PS § 154 lõike 2 teise lause mõttes.

18. Kuigi SHS § 22¹ ei sätesta, millisel viisil tuleb isikule üldhooldusteenuse teenuskoha maksumusest kohaliku omavalitsuse üksuse kanda jääv osa hüvitada, st kas määrata sotsiaaltoetusena

haldusaktiga või sõlmida isiku ning teenuse osutajaga kolmepoolne haldusleping (SHS § 21 lõike 1), ei ole omavalitsusüksusele jäetud kaalutlusruum piisav, et SHS § 22¹ saaks pidada kohalikuks ülesandeks.

19. Räpina vallale eraldati Vabariigi Valitsuse 6. märtsi 2023. aasta korraldusega nr 81 pikaajalise hoolduse korralduse toetusena 2023. aastaks 237 093 eurot. Tegelik vajadus on 376 062,18 eurot. Seega tuleb Räpina vallal üksnes 2023. aasta teisel poolel leida oma eelarvevahendite arvel lisaks vähemalt 138 969,18 eurot. Eeldusel, et üldhooldusteenuse teenusepakkujate hinnad ei muutu, on Räpina valla kulu 2024. aastal SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmisel vähemalt 752 124,36 eurot. Palju sellest katab riigi rahastus, ei ole praegu teada. Arvestades aga, et näiteks Räpina valla 2023. aasta eelarve kulude kogumaht on 9,96 mln eurot, moodustab selline summa 7,6% eelarve kogukuludest.

20. Põlva vallale eraldati Vabariigi Valitsuse korraldusega pikaajalise hoolduse korralduse toetusena 2023. aastaks 460 619 eurot. Põlva Vallavalitsuse 13. juuni 2023. aasta korraldusega nr 2-3/272 kehtestati alates 1. juulist 2023 Põlva valla eelarvest rahastatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude piirmääraks 480 eurot kuus eeldusel, et Põlva valla üldhooldusteenuse saajate arv on 176 ning teenuse saajate arvust tulenevalt on SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmisega kaasnev kulu 2023. aasta teisel poolaastal 506 820 eurot. Kulus ei kajastu hooldereformi ettevalmistuskulud 15 300 eurot. Taotluse esitamise hetkeks on üldhooldusteenuse saajate arv kasvanud 185-ni ning eeldatav puudujääk SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmiseks 72 200 euronit. Põlva valla kulu 2024. aastal on SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmisel vähemalt 1 065 638 eurot. Arvestades, et Põlva valla 2023. aasta põhitegevuse kulude eelarve on 26,2 mln eurot, moodustab selline summa 4% põhitegevuse eelarve kogukuludest.

21. Riigikontroll on 2017. aasta kontrolliaruandes „Kohalike omavalitsuste rahastamine“ leidnud, et vaid 17% kohaliku omavalitsuse tuludest on sellised, mille suurust on omavalitsusel võimalik mingilgi määral ise mõjutada, ülejäänud 83% tuludest on riigi otsustada. Seega on lisavahendite leidmine väga keeruline ning neid kulutusi tuleb teha teiste seniste ülesannete täitmiseks kuluvate vahendite arvel, mis omakorda võib kaasa tuua olukorra, kus teiste avalike teenuste tase langeb rahapuudusel alla vajalikku minimaalset taset. SHS § 156 lõike 3⁷ kohaselt kaetakse SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmisega seotud kulud riigieelarvest üksnes osaliselt ning säte on ajutine, mistõttu ei piisa sellest PS § 154 lõike 2 teisest lausest tuleneva kohustuse täitmise tagamiseks.

22. Kui Riigikohus leiab, et SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste puhul ei ole tegemist mitte riikliku, vaid kohustusliku omavalitsusliku ülesandega, on seadusandja rikkunud taotluse esitajate õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele (PS § 154 lõige 1 koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega). Seadusandja ei andnud kohaliku omavalitsuse üksustele oma tegevuse ümberkorraldamiseks piisavalt aega.

23. PS § 154 lõikes 1 on tagatud kohaliku omavalitsuse üksuse õigus sellele, et omavalitsuslike ülesannete rahastamise üldine tase oleks vastavuses kohaliku omavalitsuse üksustele pandud ülesannete mahuga. Riik peab looma regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt mahus, mis võimaldaks täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. Seadusandja ei ole siiani kehtestanud Riigikohtu üldkogu 16. märtsil 2010 asjas nr 3-4-1-8-09 tehtud otsuse resolutsiooni punktiga 1 nõutud tingimustele vastavat kohaliku omavalitsuse üksuste rahastamise õiguslikku süsteemi. Seetõttu ei ole taotluse esitajatel võimalik tõendada, et omavalitsuslike ülesannete rahastus langeb pärast SHS §-s 22¹ sätestatud kohustuste lisandumist nendes valdades allapoole minimaalset vajalikku taset. Kuivõrd kohalike ülesannete rahastamist tuleb vaadata kogumis, ei piisa järelikult üksnes sellest, kui näidata, et riigi antud lisavahendid ei ole tegelike kulude katmiseks piisavad. Seadusandja

tegevusetuse tõttu ei ole kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik kohtulikult kaitsta oma õigust piisavatele rahalistele vahenditele.

24. Kui alternatiivse taotluse lahendamiseks on siiski vaja tõendada taotluse esitajate väidet, et rikutud on nende õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, paluvad taotluse esitajad, et Riigikohus paneks tõendamiskoormise kas osaliselt või täielikult riigile. Seadusandja ülesanne on õigustloovate aktidega sätestada, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud. Seetõttu on taotluse esitajate väite tõendamiseks, et rikutud on nende õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks, esmalt vaja kindlaks määrata kõik riiklikud ülesanded ja nendele kuluv raha. Alles seejärel saab asuda hindama omavalitsuslike ülesannete jaoks eraldatud raha piisavust. Kuna selle kindlaksmääramine, millised ülesanded on riiklikud ja kui suur osa kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvekuludest on riiklike ülesannete täitmise kulud, ei ole taotluse esitajate pädevuses, ei ole taotluse esitajatel ka võimalik oma õiguste rikkumist tõendada.

25. Kohaliku omavalitsuse üksustel peab olema võimalik tegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamiseks kehtestatud regulatsioon püsib stabiilsena ning seda ei muudeta ootamatult kohaliku omavalitsuse üksustele ebasoodsamaks, eriti eelarveaasta keskel. Riigikogu võttis SHS ja TuMS muutmise seaduse vastu 7. detsembril 2022 ja SHS § 22¹ jõustus 1. juulil 2023. Seejuures tuli kohaliku omavalitsuse üksustel selleks, et saada teada, kui paljudele isikutele neil tuleb hakata alates 1. juulist 2023 üldhooldusteenuse teenuskoha maksumust hüvitama, hinnata ära kõikide seniste üldhooldusteenuse saajate abivajadus ning ka kõigi nende abivajadus, kes alles avaldasid soovi asuda kasutama üldhooldusteenust. Seega ei olnud kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik 2023. aasta eelarve koostamisel ja vastuvõtmisel SHS §-s 22¹ sätestatud kohustusega kaasneva kuluga arvestada, sest selle kulu suurus ei olnud vallaeelarve vastuvõtmise ajaks teada.

26. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse (KOFs) § 4 lõike 1 kohaselt algab kohaliku omavalitsuse üksuse eelarveaasta 1. jaanuaril ja lõpeb 31. detsembril. Eelarve vastuvõtmisega ei saa pärast uue eelarveaasta algust kaua viivitada, sest KOFs § 24 seab sellisel juhul ranged piirangud kulutuste tegemisele. Lisaks sellele on KOKS § 52 lõike 1 punkti 1 kohaselt volikogu tegutsemisvõimetus, kui ta ei ole vastu võtnud valla või linna eelarvet kolme kuu jooksul eelarveaasta algusest arvates. Räpina Vallavolikogu võttis Räpina valla 2023. aasta eelarve vastu 25. jaanuaril 2023 ja Põlva Vallavolikogu Põlva valla 2023. aasta eelarve 26. jaanuaril 2023. Seejuures näiteks Räpina valla puhul on SHS §-ga 22¹ pandud kohustustega kaasnevad kulud teisel poolaastal kokku 376 062,18 eurot, mis moodustab umbes 3,7% Räpina valla 2023. aasta eelarve kogukuludest. SHS § 156 lõige 3⁷, mille kohaselt riigieelarves määratakse riigieelarve võimalustest lähtudes kohaliku omavalitsuse üksustele toetus pikaajalist hooldust vajavatele täisealistele isikutele teenuse osutamiseks, jõustus küll 1. jaanuaril 2023, kuid ka riigi antava toetuse suurus ei olnud 1. jaanuari 2023 seisuga ega ka taotluse esitajate eelarvete vastuvõtmise ajaks teada. Riigi antava toetuse suurus selgus Vabariigi Valitsuse 6. märtsi 2023. aasta korraldusest nr 81, millega kinnitati 2023. aasta riigieelarve seaduse tasandus- ja toetusfondi vahendite jaotus.

27. Euroopa kohaliku omavalitsuse harta artikli 9 lõige 6 nõuab, et kohalike võimuorganitega konsulteeritakse, kuidas ümberjaotatavad rahalised vahendid neile eraldada. Seadusandja ei andnud SHS §-s 22¹ sätestatud kohustuste kehtestamisel kohaliku omavalitsuse üksustele piisavalt aega uue regulatsiooniga kohanemiseks (*vacatio legis*). Muudatuste kiire jõustamise eesmärgiks võis olla soov tagada isikutele SHS §-s 22¹ sätestatud hüvitise saamise õigus võimalikult kiiresti. Seega võis riivel olla põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk, kuid see riive oli ebaproportsionaalne kohaliku omavalitsuse üksuste õiguste suhtes ning rikkus PS § 154 lõikest 1 tulenevat õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele. Taotluse esitajad on seisukohal, et riik peaks hüvitama

kohaliku omavalitsuse üksustele vähemalt kõik 2023. aastal SHS §-ga 22¹ pandud kohustustega kaasnevad kulud täies ulatuses.

28. Taotluse esitajad paluvad mõista Põlvamaa Omavalitsuste Liidu kasuks välja taotluse koostamise ning selle läbivaatamisega seotud õigusabikulud vastavalt edaspidi esitatavale menetluskulude nimekirjale.

29. Täiendavas seisukohas märgitakse, et riik ei ole endiselt täitnud Riigikohtu üldkogu 2010. aasta otsust ega kehtestanud omavalitsuste rahastamissüsteemi, mis võimaldaks üksikjuhul hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastuse piisavust. Seetõttu ei ole taotluse esitajatel võimalik tõendada, et rahastamissüsteem ei võimalda neil täita omavalitsuslikke ülesandeid vähemalt minimaalses nõutavas mahus.

Tartu Linnavolikogu taotlus

30. Enne hooldereformi suunas Tartu linn üldhooldusteenusele isikud, kellel endal või kelle ülalpidajatel ei olnud piisavalt vahendeid teenuse eest tasumiseks, ja osal juhtudel isikud, kelle eestkostjaks oli Tartu linn. Ülejäänud isikud pöördusid teenusele ise või pereliikmete abiga, vajaduse korral aitas linn neid hooldekodu koha leidmisel, kuid nende üle linn arvet ei pidanud. Isiku, kellel sai teenuse eest tasumise raha otsa ning kelle ülalpidajatel ei olnud võimalik ülalpidamist anda, suunas linn üldhooldusteenusele hiljem ning linn võttis endale kohustuse tasuda puudujääv osa. Pärast reformi on drastiliselt suurenenud omavalitsusüksuste üldhooldusteenusele suunatud isikute hulk.

31. Omavalitsusüksusele SHS § 22¹ lõikes 3 antud piirmäära kehtestamise diskretsioon on vastuoluline, kui võrd selle tõttu võib vajalik üldhooldusteenus jääda siiski inimesele kättesaamatuks. SHS § 22¹ lõike 5 puhul puudub kohaliku omavalitsuse üksustel aga igasugune kaalutlusruum (nt ei saa vahe hüvitamisel arvestada inimese tegeliku majandusliku olukorraga – kinnisvara, rahalised vahendid pangakontol jne). Tartu linn on kehtestanud piirmääraks 760 eurot. Seejuures arvestati Tartu Hooldekodu kui Tartu Linnavalitsuse hallatava asutuse kuludega. Tartu Hooldekodu erineb enamikust teistest üldhooldusteenuse osutajatest selle poolest, et Tartu Hooldekodus oli juba enne 1. juulit 2023 täidetud kõik sotsiaalkaitseministri 19. juuni 2023. aasta määruses nr 36 „Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele“ esitatud nõuded töötajate arvule. Samuti on Tartu Hooldekodul võimekus pakkuda kohta erinevatele keerulisematele haiglaravi mittevajavatele klientidele, kelle tervises seisund eeldab suuremat hoolt või näiteks üksi toas viibimist nakkuse leviku tõkestamiseks. Tartu linna jaoks toimib Tartu Hooldekodu ka „üldhooldusteenuse EMOna“, kuhu on muude teenuseosutajate keeldumise korral Tartu linnal võimalik abivajaja kiiresti paigutada.

32. Aastaid püsis üldhooldusteenuse rahastus Tartu linnas ühesugusel tasemel, tõustes proportsioonis eelarve üldise kasvuga. Tartu linna 2022. aasta eelarves kulus üldhooldusteenusele kokku 2 119 357 eurot. Tartu linna 2021. aasta eelarves kulus üldhooldusteenusele kokku 1 969 082 eurot, st 2022. aastal suurenesid vastavad kulud 150 275 euro võrra (7,63%).

33. 2023. aasta eelarve koostamisel arvestati hooldereformi mõjudega ja linn kavandas üldhooldusteenuse osutamiseks linna vahendeid 2 629 291 euro ulatuses. Kui hooldereformi sellisena ei oleks toimunud, oleks linna 2023. aasta eelarves üldhooldusteenuse osutamiseks vajalike vahendite kogumaht jäänud 2022. aasta tasemele või seda oleks muudetud, arvestades linna eelarvelisi võimalusi parimal juhul samas mahus põhitegevuse tulude kasvuga (võrreldes 2022. aastaga 8,6%). Selliselt arvestatuna (ilma hooldereformita) oleks Tartu linna 2023. aasta eelarves üldhooldusteenuse osutamiseks vajalike vahendite kogumaht olnud maksimaalselt 2 301 622 eurot. 2023. aastal laekus Tartu linnale pikaajalise hoolduse korralduse toetusena (perioodiks juuli kuni detsember 2023) riigi vahendeid 2 790 756 eurot (Vabariigi Valitsuse 6. märtsi 2023. aasta korraldus nr 81 „Tasandus- ja

toetusfondi jaotus 2023. aastal“). Tartu linna 2023. aasta eelarves oli üldhooldusteenuse osutamiseks kavandatud linna vahendite (2 629 291 eurot) ja riigi toetuse (2 790 756 eurot) arvel 2023. aastal võimalik kõik hooldereformiga seotud vajalikud kulud kanda.

34. Riik on hooldereformi kavandades arvestanud, et hooldereformi rahastamisel on omavalitsusüksuste omapanus 20%. Tartu linna rahaline panus üldhooldusteenuse korraldamisel oli seega proportsionaalselt oluliselt suurem kui Eestis omavalitsusüksuste keskmine. Alates 2024. aastast antakse omavalitsusüksustele hooldereformi rahastamiseks lisavahendeid tulumaksu ja tasandusfondi kaudu. Eelarve prognoosimisel on riik arvestanud, et kohalike omavalitsuste senine omapanus suureneb üksnes üldist majanduskasvu ja teenuse saajate arvu jätkuvat suurenemist arvestades ning riigieelarvelised vahendid katavad lisanduvad kulud. 2024. aastal tuleb linnal katta hooldereformiga seotud kulusid oma eelarvest märkimisväärselt suuremas mahus, sest riigieelarveline toetus ei kata ära SHS §-s 22¹ nimetatud kohustusi.

35. Tartu linna 2024. aasta eelarvesse on kavandatud üldhooldusteenuse osutamiseks 7 901 235 eurot (suurusjärg 880 isiku üheaegse teenuse toetamise kulu). Riigieelarvelisi vahendeid on viimaste prognooside ja teabe kohaselt Tartule kavandatud 3 781 555 eurot (sh tulumaksust 3 345 000 eurot ja tasandusfondist 436 555 eurot). Arvestades Tartu linna üldhooldusteenuse rahastamise tavapärase mahtu, on ilmne, et kavandatud riigieelarvelistest vahenditest ei piisa hooldereformiga seotud kulude katmiseks ja riigil on ootus, et Tartu linn suurendaks oluliselt hooldereformiga seotud kulude katmist Tartu linna eelarvest (vähemalt 4 119 680 eurot). Tartu linna eelarvest lisavahendite leidmine on aga ülimalt keeruline ja neid kulusi tuleb teha teiste seniste Tartu linna ülesannete täitmiseks kuluvate vahendite arvel, mis omakorda võib kaasa tuua olukorra, kus teiste avalike teenuste tase langeb rahapuudusel alla vajalikku minimaalset taset.

36. Kui hooldereformi sellisena ei oleks toimunud ja Tartu linna 2023. aasta eelarves üldhooldusteenuse osutamiseks kavandatud rahaliste vahendite maht oleks seetõttu olnud maksimaalselt 2 301 622 eurot (kasv võrreldes 2022. aastaga 8,6%), siis oleks 2024. aasta eelarves planeeritud üldhooldusteenuse osutamiseks vajalikke vahendeid maksimaalselt 2 504 165 eurot (samas tempos põhitegevuse tulude kasvuga (põhitegevuse tulud kasvavad 2024. aastal võrreldes 2023. aastaga 8,8%)).

37. 2024. aastal hooldereformiga seotud riigieelarveliste vahendite ebapiisavuse ulatuse arvutamiseks on kaks alternatiivset arvutuskäiku.

(1) Lähtudes sellest, millises mahus on Tartu linn seni üldhooldusteenust rahastanud.

Sellisel juhul on hooldereformi riigieelarvelisi vahendeid puudu 1 615 515 eurot. Arvutustehe: 7 901 235 – 2 504 165 (Tartu linna tavapärane omapanus) – 3 781 555 (teadaolev 2024. aasta riigieelarveline eraldis Tartu linnale) = 1 615 515;

(2) Lähtudes riigi enda püstitatud eeldusest, et omavalitsusüksuse omapanus hooldereformi rahastamisse on 20%.

Sellisel juhul on riigieelarvelisi vahendeid puudu 2 539 433 eurot. Arvutustehe: 7 901 235 – 1 580 247 (20% Tartu linna omapanus) – 3 781 555 (teadaolev 2024. aasta riigieelarveline eraldis Tartu linnale) = 2 539 433.

38. Kumbki arvutus ei arvesta võimalusega, et teenusel korraga viibivate isikute arv on tegelikkuses prognoositust suurem (praegu tuginevad arvutused 880 teenusel üheaegselt viibiva isikuga seotud võimalikele kuludele). Riik on küll eeldanud, et teenuse saajate arv ei kasva kiiremini kui 1% aastas,

aga Tartu kogemus näitab oluliselt kiiremat teenuse saajate arvu suurenemist. 1. detsembri 2022. aasta seisuga (st enne hooldereformi heakskiitmist) oli üldhooldusteenusel 734 tartlast, 1. juuli 2023. aasta seisuga (mil hooldereform jõustus) oli üldhooldusteenusel 807 tartlast, 1. novembri 2023. aasta seisuga (Riigikohtule taotluse esitamise seis) oli üldhooldusteenusel 834 tartlast ja arvestades, et 1. novembri 2023. aasta seisuga oli Tartu linn suunanud üldhooldusteenusele 948 isikut, on lisaks 834-le teenust juba kasutavale isikule kohe teenusele minemas veel 114 tartlast (kõigil Tartu linna teenusele suunatud isikutel on üldjuhul olemas juba kindel teenuskoht mõne üldhooldusteenuse osutaja juures). Seega on Tartu linna elanikest üldhooldusteenuse saajate arv (734 vs. 948) kasvanud võrreldes 1. detsembriga 2022. aastal 29,16%.

39. Samuti ei arvesta kuluproгноosid võimalusega, et teenuskohtade maksumus suureneb veelgi. Teenuskohtade maksumuse ja eriti just omavalitsusüksuste rahastatava kulukomponendi suurenemise lähiaastail tingivad muuhulgas sotsiaalkaitseministri 19. juuni 2023. aasta määrusega nr 36 kehtestatud „Nõuded väljaspool kodu osutatavale ööpäevaringsele üldhooldusteenusele“. Hiljemalt 1. juuliks 2026 tuleb tagada, et teenuse osutamise tegevuskohas on vähemalt üks hooldustöötaja kuni 36 teenusesaaja kohta ööpäev läbi ja lisaks vähemalt üks hooldustöötaja või abihooldustöötaja kuni 12 teenusesaaja kohta päevasel ajal 12 järjestikuse tunni jooksul. Taotluse esitamise ajal täidavad töötajate arvu nõuded vaid üksikud teenuseosutajad.

40. 1. jaanuaril 2024 jõustuvad seadusemuudatused, millega suurendatakse 2024. aastal residendist füüsilise isiku riiklikult pensionilt omavalitsusüksustele eraldatavat tulumaksu 1,88%-lt 2,5%-ni ja vähendatakse samal ajal muust maksustatavast tulust eraldatavat tulumaksu 12,06%-lt 11,89%-ni. Muudatusega suureneb vähem tulusamate omavalitsusüksuste tulumaksu laekumine ja samavõrra väheneb tulusamate omavalitsusüksuste tulumaksu laekumine, mis tähendab eeldatava tulumaksu laekumise aastase kasvu vähenemist. Tartu linn on üks neist omavalitsusüksustest, keda nimetatud muudatused mõjutavad negatiivselt. Kui alguses hinnati, et Tartu linnale laekub 2024. aastal seetõttu tulumaksu 0,52 miljonit eurot vähem, siis viimastele prognoosidele tuginedes võib Tartu seetõttu ilma jääda enam kui 0,8 miljonist eurost (riiklikult pensionilt omavalitsusüksustele eraldatava tulumaksu tõus 1,88%-lt 2,5%-ni tähendab tulumaksu täiendavat laekumist 1 103 104 euro võrra, muust maksustatavast tulust eraldatava tulumaksu vähendamine 12,06%-lt 11,89%-ni tähendab omakorda tulumaksu vähem laekumist 1 911 849 eurot, seega $1\,103\,104 + (-1\,911\,849) = -808\,745$). Kõik see avaldab paratamatult negatiivset mõju ka linna võimele leida oma eelarvest lisavahendeid hooldereformi kulude katteks.

MENETLUSOSALISTE JA MENETLUSSE KAASATUD ISIKUTE ARVAMUSED

41. Riigikogu sotsiaalkomisjoni enamus on seisukohal, et üldhooldusteenuse korraldamine on omavalitsuse ülesanne ja ülesande rahastamise tingimuste määramine ei muuda seda olemuslikult riiklikuks.

42. 2015. aastal vastuvõetud SHS uue terviktekstiga kehtestati üldised põhimõtted sotsiaalhoolekandeline abi korraldamiseks ning esimest korda ka miinimumnõuded kohaliku omavalitsuse teenustele. 2022. aastal alustati pikaajalise hoolduse õigusselgemaks muutmist, kui sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega (510 SE, Riigikogu XIV koosseis) lisati SHS § 15 lõige 4, mis kohustab kohaliku omavalitsuse üksust selgitama välja nii hooldatava kui hooldaja abi- ja toetusvajaduse. Eesmärgiks oli tagada hoolduskoormusega inimeste võrdne kohtlemine kohalikes omavalitsustes ja riigis üldisemalt. 2021. aasta uuring näitas, et 22% 16-aastastest ja vanematest elanikest hooldab või abistab mõnda pikaajalise terviseprobleemi või tegevuspiiranguga inimest, kelleks kõige sagedamini on eakas lähedane, kes vajab abi kodus toimetulemisega.

43. SHS ja TuMS muutmise seaduse eelnõu (704 SE) menetlemisel lähtus komisjon sotsiaalhoolekande üldistest põhimõtetest ja asjaolust, et sotsiaalteenuste osutamise korraldamine on kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuslik omavalitsuslik ülesanne (KOKS § 6 lõige 1 ja SHS 2. peatükk). SHS §-ga 22¹ reguleeriti üldhooldusteenuse rahastamise tingimusi senisest erinevalt, kuid ei pandud kohaliku omavalitsuse üksustele uut iseseisvat riiklikku ülesannet. Suurendati avaliku sektori osalust teenuse rahastamisel, mis muudab teenuse inimestele kättesaadavamaks, sest väheneb nii teenuse saaja kui ka tema seadusjärgsete ülalpidajate maksekoormus, samuti pereliikmete hoolduskoormus. Seadusemuudatused aitavad tõsta ka ööpäevaringse üldhooldusteenuse kvaliteeti ja muuta teenust isikukeskseks, suurendada hoolduspersonali töötasu ja koosseisu ning vähendada teenust vahetult osutavate töötajate töökoormust. SHS § 22¹ lõike 5 eesmärk on tagada teenuse senisest parem kättesaadavus, pakkudes lisatuge keskmisest vanaduspensionist väiksema sissetulekuga inimestele omaosaluse katmiseks.

44. Omavalitsusüksustele eraldatakse riigieelarvest täiendavad sihtotstarbelised vahendid tasandus- ja toetusfondi ning edaspidi tulubaasi. Sotsiaalkomisjon lähtus Sotsiaalministeeriumi ja Rahandusministeeriumi esitatud andmetest, mille kohaselt on 2024. aastast tulubaasis 56,7 mln eurot. Muutub kohaliku omavalitsuse üksuste tulumaksu arvestus ja neile hakkab laekuma tulumaksu pensionitulult (1,88% riiklikust pensionist). Ülejäänud ca 5% suunatakse tasandusfondi, kus arvestatakse vahendite jaotumisel 65–84-aastaste ja üle 85-aastaste arvuga. Kaheks jaotamine aitab arvestada olukorraga, kus üle 85-aastaste suurema osakaalu puhul on ka kulu suurem.

45. Kaks sotsiaalkomisjoni liiget leiavad eriarvamuses, et SHS §-s 22¹ pandud uusi kohustusi tuleks rahastada täies ulatuses riigieelarvest. Rahastussüsteem peab arvestama kohalike omavalitsuste elanike vanuselist struktuuri, reaalsel hooldekodu teenuse saajate arvu ning järjekorras olevaid inimesi. Üks sotsiaalkomisjoni liige leiab eriarvamuses, et kohalikule omavalitsusele pandud kohustus rahastada ööpäevaringset üldhooldusteenust SHS §-s 22¹ sätestatud viisil on riiklik ülesanne ning seega tuleb selle täitmist rahastada riigieelarvest.

46. Õiguskantsler leiab, et taotlused on lubatavad. SHS § 22¹ lõigetega 2 ja 5 suurendas Riigikogu kohalike omavalitsuste rahalisi kohustusi väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse (s.o hooldekodukoha) korraldamisel, kuid sätted ei ole põhiseadusega vastuolus.

47. Kohalikud omavalitsused peavad korraldama väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust ehk neil tuleb leida inimesele sobiv hooldekodukoht ja seda talle pakkuda. Seda, kuidas teenus oma elanikele kättesaadavaks teha (nt kas pidada ise hooldekodusid või osta teenust eraõiguslikelt isikutelt), otsustab kohalik omavalitsus ise. Teenuskoha maksumust tuleb rahastada siis, kui kohaliku omavalitsuse üksus on välja selgitanud isiku vajaduse väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele. Abivajaduse hindamise kohustus tuleneb SHS § 15 lõikest 1 ning inimese vajadustele vastava abi osutamise kohustus SHS § 3 lõike 1 punktist 1. Need sätted pole uued ning seega ei ole SHS § 22¹ lõikega 1 pandud valdadele ja linnadele uut kohustust. Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu on taotluse punktis 25 ja Tartu Linnavolikogu taotluse punktis 28 andnud SHS § 22¹ lõikele 1 sisu, mida selle sätte sõnastus ei toeta.

48. SHS § 22¹ lõige 2 kohustab valda ja linna rahastama ööpäevaringset üldhooldusteenust vahetult osutavate töötajatega seotud kulusid. See kohustus kehtib ka siis, kui hooldusteenuse saaja on võimeline ise neid kulusid kandma. SHS § 22¹ lõikes 5 pannakse vallale või linnale kohustus tasuda ka osa inimese majutus-, toitlustus- jm kuludest, võtmata seejuures arvesse seda, kas inimesel on nende kulutuste kandmiseks piisavalt vara. Kuivõrd SHS § 16 järgi ei pea kohalik omavalitsus rahastama teenust, kui teenusesaaja on ise suuteline teenuse eest maksma, siis on SHS § 22¹ lõiked 2 ja 5 selle normi suhtes erisätted. Kui hoolimata SHS § 22¹ lõigetes 2 ja 5 sätestatud kohustuse

täitmisest on inimesel teenuse saamine takistatud, tuleb SHS § 16 lõike 3 järgi vallal või linnal enda osalust veelgi suurendada. Seejuures tuleb jälgida, et inimesele jääks käiberaha, mille kasutamise üle saab ta ise vabalt otsustada, aga ka raha vältimatute kulutuste katmiseks (nt retseptiravimite ja abivahendite ostuks).

49. PS § 28 lõigetest 3 ja 4 järeldub, et hoolekanne on nii riigi kui ka kohalik ehk valdade ja linnade täidetav omavalitsuslik ülesanne. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamine on kohaliku omavalitsuse täidetav kohalik ülesanne. Kohustuslike omavalitsuslike ülesannete täitmist nõuab riik kohaliku omavalitsuse üksustelt, lähtudes kõrgendatud avalikust huvist (omavalitsusüksustel puudub kaalutusõigus, kas ülesannet täita). SHS § 22¹ ei pane kohalikule omavalitsusele uut iseseisvat riiklikku ülesannet, vaid reguleerib olemasoleva omavalitsusliku ülesande rahastamise tingimusi senisest osaliselt erinevalt. Avaliku ülesande rahastamise tingimused ei moodusta kohalikule omavalitsusele määratud uut, iseseisvat avalikku ülesannet ning rahastamise tingimuste reguleerimine ei tähenda, et ülesanne pole võrsunud kohalikest kogukondadest.

50. Riik on kõnealust ülesannet pidanud omavalitsuslikuks ülesandeks. 2023. aasta riigieelarve seaduse § 1 lõikes 1 on välja toodud Sotsiaalministeeriumi sotsiaalhoolekande programm ning § 3 lõikes 3 on loetletud kohalikule omavalitsusele antavad toetused (sh pikaajalise hoolduse toetus). Kui kohalik omavalitsus leiab, et riik on mõne ülesande valesti liigitanud ja sellega piiranud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, tuleb tal seda põhjendada. Taotluse esitanud volikogud pole vaidlustanud väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamise kohustust ega ka kohustust osaleda sotsiaalteenuse kulude katmises.

51. Kuigi taotlejad väidavad, et nende kulud suurenevad, ei ole nad näidanud, miks võimalikest katteallikatest ei piisa kulude katmiseks. Selleks, et riik võtaks kohalikult omavalitsuselt töendamiskohustuse üle, ei piisa pelgalt väitest, et kulud suurenevad. Kui kõne all on mõni omavalitsuslik ülesanne, tuleb selle rahastamise põhiseaduspärasuse hindamiseks väljuda selle konkreetse ülesande rahastamise raamest ning hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastust tervikuna. Rikkumise tõendamiseks peab omavalitsusüksus näitama, et tema sissetulekud tervikuna ei võimalda rahastada kõiki täitmist nõudvaid ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotluses on omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavuse väide jäetud sisuliselt põhistamata ja soovitud, et Riigikohus paneks töendamiskoormise riigile. Riik ei pea omavalitsuslike ülesannete rahastamise stabiilsust tagama riigieelarve kaudu.

52. Välislepingud, millega Eesti on ühinenud, kohustavad riiki osutama oma elanikkonnale sotsiaalteenuseid. Sotsiaalteenuste kättesaadavaks tegemine ei seisne vaid puuduses olevate inimeste aitamises. Sotsiaalteenuse eest võib võtta tasu tingimusel, et see ei takista inimesel teenuse saamist. Puuduses olevatele inimestele tuleb teenust osutada tasuta. Nii vanemaealistel kui ka tööealistel puudega inimestel on suurem vajadus tervishoiuteenuste ja kõrvalabi järele. PS § 28 lõiked 2 ja 4 annavad Eesti kodanikule õiguse saada riigi abi vanaduse ja puude korral. Riik rikuks PS §-ga 28 tagatud põhiõigusi ja sotsiaalriigi ning inimväärikuse põhimõtteid (PS § 10), kui ei annaks vanemaealisele või puudega inimesele õigust seesugusele kõrvalabile, milleta inimene võib jääda söömata, järelevalveta ja ravimiteta ning peab elama kütmata ja koristamata toas. Ka ei oleks PS § 10 ja § 12 lõikega 1 kooskõlas see, kui vanemaealised või puudega inimesed peaksid elama puuduses üksnes selletõttu, et nad vajavad oma põhiõiguste teostamiseks kõrvalist abi. Seepärast lasub riigil kohustus luua lisaks sotsiaalkindlustussüsteemile, mis pakub inimesele vanaduses rahalist abi, ka sotsiaalteenuste süsteem, mille kaudu saaks inimene talle vajalikku abi kättesaadaval moel (sh taskukohase hinnaga).

53. SHS § 22¹ lõikes 2 sätestatud teenuse eest maksmise erandid tagavad ööpäevaringse üldhooldusteenuse kättesaadavust. Turu-uuringute AS 2020. aasta uuringu järgi loobuvad inimesed

teenusest enamasti liiga suure omaosaluse tõttu. Samuti langeb teenusesaajale ja tema ülalpidajatele ülemäära suur koormus ööpäevaringse teenuse rahastamisel: 2021. aastal tasusid teenusesaajad ja nende lähedased keskmiselt 80% ööpäevaringse üldhooldusteenuse kuludest, 19% jäi linnade ja valdade kanda. Hooldust vajavate eakate ülalpidajad on tööealised inimesed, kes peavad kindlustama eeskätt oma laste ja alaealiste lastelaste ülalpidamise. Kui professionaalse hoolduse hind osutub kättesaamatuks, siis jäädakse ise vanemate hooldajaks. See aga piirab lastele hariduse ja huvitegevuse võimaldamist ning toob riigile kaasa kaudseid kulusid, nagu saamata jääv maksutulu, lisakoormus tervishoiusüsteemile, inimeste toimetuleku toetamine. Ööpäevaringse hooldusvajadusega inimestele rahaliselt kättesaadav ja nõuetekohane abi vähendab nende lähedaste inimeste hoolduskoormust ja võimaldab neil osaleda tööhõives.

54. SHS § 22¹ lõige 5 lisati seaduseelnõusse Riigikogu menetluse käigus, pakkumaks omaosaluse katmiseks lisatuge keskmisest vanaduspensionist väiksema sissetulekuga inimestele. Seega on SHS § 22¹ lõike 5 eesmärk tagada teenuse senisest parem kättesaadavus.

55. Riigikogu on SHS § 22¹ lõigete 2 ja 5 kehtestamisega püüdnud paremini kaitsta sotsiaalseid põhiõigusi. Põhiõiguste senisest parem tagamine kui eesmärk kaalub üles sellega kaasneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu. Võimalik, et kohalike omavalitsuste vastuseisu kõnealustele muudatustele on põhjutanud ühiskonnas juurdunud arusaam, et hooldekodukohta vajava inimese toimetuleku eest peab hoolitsema eeskätt inimene ise ja tema pere. See sunnib aga suurema abivajadusega inimesi ja nende pereliikmeid tegema märkimisväärselt suuremaid kulutusi, kui teevad teistsuguse abivajadusega inimesed ja nende pereliikmed.

56. Regionaalminister leiab, et taotlused on lubatavad. Taotlejad ei ole tõendanud omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavust ega näidanud täpselt eelarve puudujääki ja selle tekkepõhjuseid. Kui taotlus jääb selles osas rahuldamata, saavad taotlejad pöörduda halduskohtusse, kus saab hinnata ka rahastamist puudutavate sätete põhiseaduspärasust.

57. Sotsiaalhoolekande teenuse korraldamine on endiselt jagatud riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. SHS §-ga 22¹ omavalitsustele pandud kohustused ei ole riiklik ülesanne, vaid endiselt omavalitsuse pädevuses olev omavalitsuslik ülesanne, kuigi sellel on ühishuvi (*res mixtae*) tunnuseid. Omavalitsus korraldab ülesande ja riik tagab selle võimalikkuse regulatsioonide, teenuse standardi ja tulubaasi piisavuse abil. Ei saa eirata lähimuse põhimõtet, mis on oluline nii sotsiaal- kui ka haridusteenuste osutamisel. Ülesande seaduses reguleerimine ei muuda seda riiklikuks. Kõrgendatud avalikust huvist lähtudes võib riik teha omavalitsusliku ülesande täitmise kohustuslikuks. Küsimus on omavalitsuste autonoomia piiramises ülesande täitmisel. Ülesande saab lugeda riiklikuks, kui omavalitsuse vabadus teenuse korraldamisel sisuliselt puudub. Üldhooldusteenust ja selle rahastamist ei ole võimalik lahutada, sest kui lugeda rahastamise kohustus riiklikuks, nihkuks kogu ülesanne riiklikuks koos muude sellega vahetult seotud sotsiaalteenustega, mille tulemuslik täitmine on oluline ööpäevaringse üldhoolduse ülekoormamise vältimiseks (nt koduhooldusteenus, päevakeskused, isiklikud abistajad, kodu ümberkorraldus jne).

58. Muudatusega parandati üldhooldusteenuse kvaliteeti, et tagada PS §-des 10 ja 28 sätestatud sotsiaalseid põhiõigusi. Kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus kehtestada piirmäärad, hinnata isiku abivajadust, korraldada teenuse ülesehitust ja võtta teenuse saajalt täiendavaid tasusid. Omavalitsusüksuse kohustusi on üldhooldusteenuse puhul üksnes täpsustatud, ka varem oli omavalitsusel kulude katmise kohustus. Omavalitsuse enda otsustada on, kuidas piirmäära kehtestamisel sisustada teenuse kättesaadavuse mõiste. Kehtestatud piirmäär peab suutma katta hooldustöötajate kulud vähemalt mõne teenuseosutaja juures. Kättesaadavuse võib tagada nii ca 450 eurot kui ka 760 eurot. Seadus ei välista teenuse saajalt tasu võtmist ka olukordades, kus teenus ületab miinimumtasest (teenuse saaja maksab hoolduskulud piirmäära ületavas osas). Kuigi kõik

hooldusteenuse saajad ei vaja rahalist tuge, on teenuse soovijate arvu hüppeline suurenemine pärast reformi näidanud, et paljude jaoks oli teenus jäänud kättesaamatuks.

59. Omavalitsuste rahastamissüsteem on piisavalt selge ja SHS § 22¹ ülesande täitmiseks anti omavalitsustele piisavad vahendid. 2023. aasta riigieelarvest eraldati toetusfondi 39,2 miljonit eurot pikaajalise hoolduse toetuseks. 2024. aastal katab pikaajalise hoolduse kulud 1,88% residendist füüsilise isiku riiklikust pensionist ning 2024. aasta riigieelarve tasandusfondist ette nähtud 9,1 miljonit, ühtekokku ca 59 miljonit eurot. Rahastamismudel is arvestati omavalitsuste eelarvest senise rahastamise jätkumisega, sh proportsionaalse kasvuga (st osakaal jääks samaks). 2022. aastal kulutasid kohaliku omavalitsuse üksused üldhooldusele 23,9 miljonit eurot, mis oleks ilma reformita 2024. aastal kasvanud 27,9 miljonile eurole. Riik soovis anda kohaliku omavalitsuse üksustele lisarahastust teenuse majandusliku ja ruumilise kättesaadavuse parandamiseks ning kvaliteedi tõstmiseks, mitte vähendada kohaliku omavalitsuse üksuste senist koormust.

60. Kuigi Tartu linn väidab, et kulud on 2023. aastal kuue kuu vältel kasvanud 3,3 miljonit, on linna kulud kasvanud keskmiselt 338 000 euro võrra kuus (perioodil juulist oktoobrini). Lisavahendeid sai Tartu linn riigilt 2023. aasta teiseks poolaastaks 2,79 miljonit eurot. 2024. aasta kulude hindamisel on linn lähtunud eeldusest, et kõik teenusel olivad vajavad toetust piirmäära ulatuses hoolimata nende hooldusvajadusest ja isikute arv kasvab 1. jaanuariks 880-le. Tartu linna kulud kujunevad linna enda otsuste (autonoomia rakendamise) tagajärjel, sh Eesti kõige kõrgem piirmäär, inimestele kätte jäetav pensioniosa, omastelt küsitav osalus, pensionitulu kasvuga arvestamine või mitteamistamine, hooldajate arv kliendi kohta. Lisaks üldhooldusteenusele on olemas ka koduteenus, päevakeskus, sh saab kohaliku omavalitsuse üksus pakkuda teenust ise või jätta inimesele võimaluse teenust mujalt sisse osta. Hooldustöötajate arvu nõuded ei jõustu enne 2026. aastat ja Tartu linna piirmäär ületab nõudeid oluliselt. Omavalitsus saab jätkuvalt lasta vahe kohatasu ja piirmäära vahel tasuda teenuse saaja omasetel või teenuse saaja varast. Samuti vähendas Tartu linn 2023. aasta kolmandas kvartalis oma hoolekandetasutustes inimeste omaosalust (–32% võrreldes sama aasta teise kvartaliga ning –14% võrreldes 2022. aasta kolmanda kvartaliga) ning kasvatas kulusid turu keskmisest kiiremini.

61. Rápina vald kulutas 2022. aastal üldhooldusele 205 000 eurot, kuid 2023. aasta eelarvesse teiseks poolaastaks omavahendeid ei planeerinud. Kui vald jätkaks oma tulubaasist proportsionaalselt teenuse rahastamist 2022. aasta mahus, ei oleks vallal puudujääki reformiga kaasnenud lisakulude katmisel. 2023. aasta juulist oktoobrini on valla kulud üldhooldusteenusele olnud keskmiselt 27 000 eurot rohkem kui sama aasta esimesel poolaastal, lisavahendeid riigilt said nad 237 000 eurot ehk 40 000 eurot kuus. 2024. aastal laekub vallale ca 462 000 eurot lisaraha (38 000 eurot kuus).

62. Kui Põlva vald jätkaks üldhoolduse rahastamist oma tulubaasist 2022. aasta tasemel, ei oleks ka neil tekkinud reformist tingitud puudujääki. 2023. aasta juulist oktoobrini olid kulud üldhooldusteenusele 53 000 eurot suuremad kui sama aasta esimesel poolaastal. Riigilt sai vald 2023. aastal lisavahendeid 461 000 eurot ehk 77 000 eurot kuus. 2024. aastal laekub vallale lisaraha 782 000 eurot (65 000 eurot kuus).

63. Sotsiaalkaitseminister on seisukohal, et kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandeks on nii sotsiaalteenuste korraldamine kui ka vajaduse korral nende rahastamine. Eakate hoolekanne ja kohalikul tasandil sotsiaalteenuste korraldamine on omavalitsuse ülesanne alates Eesti taasiseseisvumisest ning arvestab lähimuse põhimõtet. Tegemist on tingimusliku kohustusega ning omavalitsusel on otsustus- ja kaalutlusruum, kuidas ülesannet täita (sh milline on abivajadus ja sobivaim meede, kuidas abi korraldada, kulude piirmäär, inimesele jääv käiberaha). Õigeaegne ja inimese vajadusele vastav abi aitab ennetada või edasi lükata hooldusvajaduse süvenemist ja kulude suurenemist. Inimese abivajadust saaks katta lihtsamate ja vähem kulukate lahendustega, nt eluruumi

või kortermaja trepikoja kohandamine, sooja toidu koju toomine, koduteenus, päevahoiuteenus vms. Seadus ei sätesta, kas üldhooldekodu koht peab olema tingimata inimese kodu lähedal, ega seda, kas teenust peaks korraldama kohaliku omavalitsuse üksus ise või võib selle sisse osta.

64. Eestis kasutatakse ametlikke teenuseid suhteliselt vähe, kuigi vajadus on suurem (kõige suurem on vajadus koduse abi ja transporditeenuste järele). Takistuseks teenuste saamisel on enamasti teenuse maksumus. Ligikaudu pooled 2022. aastal üldhooldusteenusele suundunud inimesed tulid oma kodust, kuid enamik neist ei saanud enne hooldekodusse minekut kohaliku omavalitsuse üksuselt ühtegi toetavat sotsiaalteenust. Kohaliku omavalitsuse üksused ei ole märganud kõiki abivajavaid perekondi ja kohaselt pakkunud nii kodus elamist toetavaid teenuseid kui ka toetanud hooldekodus elamist.

65. Üldhooldusteenuse kohatasud jäid 2023. aasta teisel poolaastal 1000 ja 2000 euro vahele, valdav enamik teenuse saajatest (91%) olid aga inimesed, kelle peamine igakuine sissetulek on vanaduspension (Eesti keskmine vanaduspension on 711 eurot). Perekondadel on tulnud teha valikuid, kas hooldada isikut ise või tasuda üldhooldusteenuse eest. Vähemalt 15% Eesti üle 16-aastastest elanikest hooldab teist inimest, sh 75% neist hooldab 65-aastast ja vanemat inimest. Seejuures on vähemalt 79% hooldajatest tööelised inimesed, kellest enamik (64%) oleks valmis asuma tööle, kui hoolduskoormus väheneks. Kui need inimesed läheksid tööle, lisanduks Sotsiaalministeeriumi arvestuste kohaselt maksutuluna kohaliku omavalitsuse üksustele 20–45 miljonit eurot ja riigile 46–107 miljonit eurot aastas. Sotsiaalministeeriumi arvestuste järgi suurenes 2023. aasta esimese üheksa kuu jooksul üldhooldusteenuse kasutajate arv (võrreldes 2022. aasta lõpu seisuga) 800 inimese võrra. 2022. aastal olid üldhoolduse kogukulud 112,1 miljonit eurot, millest teenust saavad inimesed ja lähedased katsid 78% ning kohaliku omavalitsuse üksused 21,3%. Viimasel aastakümnel on inimeste kulude osakaal kasvanud 61,7 miljoni euro võrra ja kohaliku omavalitsuse üksuste osakaal 11,7 miljoni euro võrra.

66. Riik on toetanud üldhooldusteenust lisavahenditega, tagades omavalitsustele piisavad rahalised vahendid – 2023. aastal toetusfondi ning edaspidi maksulaekumiste ja tasandusfondi kaudu. Taotlejad ei ole näidanud, milles seisneb rahapuudus ja millised ülesanded jäävad neil täitmata. SHS §-s 22¹ nimetatud kulud arvutati välja üldhooldusteenuse prognoosimudeli ja riigieelarvest muudatuseks saadud eelarve vahendite alusel. Kohaliku omavalitsuse üksuste ettepanekul rakendatakse 2024. aastal tasandusfondis üleminekumeedet, mis arvestab erihooletandest üldhooldusteenusele suunatud arvu (580 eurot iga inimese eest kuus) ja iga üldhooldusteenuse saaja kohta vähemalt 379 eurot kuus. Lähtudes kohaliku omavalitsuse üksuste senisest rahastamise osakaalust ja nende tulubaasi prognoositavast kasvust, on arvestatud kohaliku omavalitsuse üksuse keskmiseks panuseks 237 eurot, seega oleks koos riigi panusega kaetud Eesti keskmine hoolduskulu komponent ühes kuus teenuse saaja kohta (2023. aasta juunis 616 eurot). Lisaks saavad kohaliku omavalitsuse üksused taotleda toetusi Euroopa Liidu struktuurifondi vahenditest. Prognoosimudelis arvestati teenuskohtade arvu suurenemisega Eesti peale kokku 2022. ja 2023. aastal 3,9%, edaspidi 3% aastas. 1. oktoobri 2023 seisuga on täidetud 94% teenuskohtadest (vaba seega üle 600 koha). Juba 2023. aasta oktoobri seisuga vastab 2/3 hooldekodudest 2026. aastal kehtima hakkavatele nõuetele.

67. Omavalitsused olid kaasatud reformi ettevalmistamisse ja said avaldada oma seisukohti. Hoolduskoormuse rakkerühm loodi 2015. aastal, 2019. aastal moodustati Sotsiaalministeeriumis töörühmad, millesse kuulusid ka huvikaitse- ja erialaorganisatsioonid ning ELVL ja kohaliku omavalitsuse üksuste (sh Põlva valla ja Tartu linna) esindajad. 2022. aasta kevadel saatis ministeerium kooskõlastusringile sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK, milles esitati kaks võimalikku lahendust üldhooldusteenuse rahastamiseks. Sellele said omavalitsused anda tagasisidet ELVL kaudu. 2022. aasta juunis toimus kohtumine, kus tutvustati lahendusi ja küsiti kohaliku omavalitsuse üksustelt tagasisidet. SHS ja TuMS muutmise seaduse menetluse jooksul

toimusid mitmed kohtumised Sotsiaalministeeriumi, Rahandusministeeriumi ja ELVL liikmete vahel (2023. aasta oktoobris kohtuti neljal korral), samuti toimusid arutelud Riigikogu sotsiaalkomisjonis. 2023.–2026. aasta riigieelarve läbirääkimistel oli ELVL üheks ettepanekuks rahastada üldhooldusteenust osaliselt riigieelarvest kas kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi suurendamise või sihtotstarbeliste eraldistega.

68. Justiitsminister leiab, et taotlused on lubatavad. Üldhooldusteenuse korraldamine on olnud ja on edaspidi omavalitsuse kohustuslik ülesanne, omavalitsusel on ülesande täitmisel enesekorraldusõigust tagav otsustusruum ning ülesannet ei pea rahastama täies ulatuses riigieelarvest. Seadusandja soovis SHS § 22¹ kehtestamisega tagada üldhooldusteenuse suuremat kättesaadavust, et seda saaksid kasutada ka teenust vajavad isikud, kelle majanduslik olukord ei ole seda varem võimaldanud. Omavalitsuste liiga lai otsustusruum üldhooldusteenuse rahastamise ulatuse kindlaksmääramisel on tekitanud olukorra, kus formaalselt on kohustused üldhooldusteenuse osutamisel täidetud, kuid inimesed on tegelikult jäänud abita. Seadusandja piiras omavalitsuste iseseisvust üldhooldusteenuse rahastamise täpsema reeglistiku ja teenuse kvaliteedinõuete kehtestamisega, et tagada PS §-st 28 tulenev isikute sotsiaalsete põhiõiguste suurem kaitse. Tegemist ei ole omavalitsustele uue kohustuse panemisega, vaid olemasoleva kohustuse täitmisviisi täpsustamisega. Kuigi omavalitsused ei saa enam täielikult otsustada teenuse rahastamise ulatuse üle (seadus kirjutab ette kulud, mida tuleb edaspidi katta, ja kulumudeli, mille järgi arvutatakse edaspidi hooldustöötajate miinimumarvu), on neil võimalik kehtestada kulude katmise piirmäär, mh jääb isikule kohustus maksta omavalitsuse piirmäärast ülespoole jäävad kulud. SHS § 22¹ kohustuste puhul ei kao vajaduspõhisuse hindamine täielikult ära.

69. Seadusandja on näinud üldhooldusteenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamiseks ette lisaraha. Taotlejad ei ole näidanud, millises määras ja millised ülesanded jäävad neil ebapiisava rahastuse tõttu täitmata. SHS § 22¹ jõustumine eelarveaasta keskel võis riivata omavalitsuste eelarvestabiilsust, kuna oma 2023. aasta eelarvete vastuvõtmise ajaks ei olnud riigi toetuste suurus veel teada. Samas võeti SHS ja TuMS muutmise seadus vastu juba 2022. aasta lõpus, mistõttu oli omavalitsustel mingil määral võimalik üldhooldusteenuse korraldamise kulude suurenemisega arvestada.

70. ELVL on arvamusel, et hooldereformi jõustumisel omavalitsusüksustele SHS §-ga 22¹ pandud kohustused on riiklikud. Seadusandja on nii teenuse sisule kui ka rahastamisele kehtestanud ühtse õigusliku raamistiku kogu riigi territooriumil ehk soovitud on kohelda kõiki võrdselt. Riigi vabatahtlikult võetud ülesande täitmiseks tuleb raha eraldada riigieelarvest, õigel ajal ja viisil, mis ei sea ülesande täitmist sõltuvusse konkreetse omavalitsusüksuse finantsvõimekusest. Seda ei ole tehtud, mistõttu on SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste rahastamist reguleerivate õigustloovate aktide andmata jätmise põhiseadusega vastuolus.

71. Kohalikel omavalitsustel on KOKS § 6 lõikest 1 tulenev sotsiaalkaitse korraldamise kohustus, kuid kohaliku omavalitsuse üksusel ei ole kohustust finantseerida osutatavaid sotsiaalteenuseid täies ulatuses. PS § 28 lõikest 2 tulenevate riigi kohustuste puhul tuleb arvestada ka PS § 27 lõikega 5, mis kohustab perekonda hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Puudust kannatava isiku nõudeõigus riigi vastu PS § 28 lõike 2 alusel langeb täiesti või osaliselt ära, kui tal on perekonnaliikmed, kes on võimelised oma puudustkannatava perekonnaliikme eest hoolitsema.

72. SHS §-s 22¹ sätestatud kohustus ei arvesta aga isiku enda ega tema ülalpidajate sissetulekutega. Isiku sissetulekuid arvestatakse üksnes SHS § 22¹ lõikes 5 sätestatud täiendava hüvitise puhul, kui isiku sissetulek on väiksem kui keskmine vanaduspension. Vaidlusalune kohustus ei ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse üksuste põhiseadusliku õigusega omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele ja piisavusele ning seab ohtu olemuslikult kohaliku omavalitsuse

üksuse kohustusteks olevate ülesannete rahastamise. Kuna tegemist on riikliku kohustusega, mis on seadusega pandud kohalikule omavalitsusele, tuleb selle kohustusega seotud kulud katta riigieelarvest (PS § 154 lõike 2 teine lause). Täiendavas seisukohas märgib ELVL, et SHS §-s 22¹ ja § 156 lõigetes 3⁷ ja 3⁸ toodud rahastusmudel ei vasta õigusselguse põhimõttele, kuivõrd sellega ei kehtestata ühetaolist ja omavalitsusi võrdselt kohtlevat ning prognoositavat rahastusmudelit. Erinevate omavalitsusüksuste puhul on puudujääk ja selle osakaal eelarvest erinev.

73. ELVL koostööstas küll sotsiaalhoolekande seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu VTK, kuid seda üksnes märkuste ja ettepanekutega arvestamisel. ELVL rõhutas, et omavalitsustele plaanitavate muudatustega kaasnevate kohustuste täitmise võimekus on ebaselge, sest VTK-s toodu realiseerimiseks puuduvad kohalikel omavalitsustel inimesed ning raha.

74. VTK-s kinnitati, et on alustatud arendustegevusi, pakkumaks kohalikele omavalitsustele standardiseeritud tõenduspõhist abi- ja toetusvajaduse hindamisvahendit. See oleks oluliselt kergendanud kohalike omavalitsuste tööd teenusel viibijate hindamisel, kuid nimetatud vahendit ei ole siiani. ELVL ei andnud SHS ja TuMS muutmise seaduse eelnõule koostööstust, mida sooviti 23. septembriks 2022. Omavalitsustele anti liiga vähe aega, et 1. juuliks 2023 ära hinnata teenusel olevad isikud. Selgust polnud ka hooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamise küsimuses. Lisakulutusi tingivad muudatused tehti eelnõusse alles Riigikogu menetluses.

ASJA LÄBIVAATAMINE RIIGIKOHTUS

75. Asja läbi vaadanud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi viieliikmeline kohtukoosseis andis asja, arvestades vaidluse all oleva küsimuse suurt ühiskondlikku kaalu ja võimalikke pikaajalisi mõjusid, 12. veebruari 2024. aasta määrusega (5-23-38/27) lahendamiseks Riigikohtu üldkogule.

76. Menetlusosalised vastasid Riigikohtu kirjalikele täpsustavatele küsimustele. Riigikohtu üldkogu istungil jäid menetlusosalised ning arvamuse esitanud muud asutused ja isikud seniste põhiseisukohtade juurde, täpsustades neid ja vastates kohtukoosseisu küsimustele.

VAIDLUSALUNE SÄTE

77. Sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõiked 1, 2 ja 5:

„(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 abihooldustöötajate järgmisi kulusid:

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

[---]

(5) Kui teenuse saaja sissetulek on madalam kui Statistikaameti avaldatud eelarveaastale eelnenud aasta teise kvartali keskmise vanaduspensionide suurus, katab kohaliku omavalitsuse üksus teenuse

saaja tasutavate kulude ja teenuse saaja sissetuleku vahe, kuid mitte rohkem kui eelmise aasta teise kvartali keskmise vanaduspensioni suuruse ja teenuse saaja sissetuleku vahe. Sissetulekuna arvestatakse teenuse saaja riiklik pension, kogumispension kogumispensionide seaduse tähenduses, töövõimetoetus töövõimetoetuse seaduse tähenduses ja sotsiaalmaksuga maksustatav tulu sotsiaalmaksuseaduse tähenduses.“

ÜLDKOGU SEISUKOHT

78. Üldkogu käsitleb esmalt Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotluses esitatud esimese nõude ning Tartu Linnavolikogu taotluses esitatud nõude (põhinõue) lubatavust (I) ning lahendab selle nõude (II). Seejärel analüüsib üldkogu Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu alternatiivset nõuet 1 (III) ja alternatiivset nõuet 2 (IV). Viimaks lahendab üldkogu menetluskulu hüvitamise küsimuse (V).

I

79. Tartu Linnavolikogu ning Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotleavad, et Riigikohus tunnistaks põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täieliku rahastamise riigieelarvest. Taotlejate hinnangul on seadusandja rikkunud PS § 154 lõike 2 teisest lausest omavalitsusüksustele tulenevat õigust seadusega pandud riiklike kohustuste täielikule rahastamisele riigieelarvest (RKÜKo 3-4-1-8-09, punktid 60 ja 74). Tegemist on PS § 154 lõikes 2 ette nähtud omavalitsusüksuse põhiseadusliku tagatisega.

80. Räpina ja Põlva vald ning Tartu linn esitasid Riigikohtule taotlused põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) §-s 7 sätestatud menetluses, milles nad saavad pöörduda otse Riigikohtusse, kaitsmaks kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslikke tagatise. PSJKS § 7 alusel esitatud taotlus on lubatav, kui samal ajal on täidetud kaks tingimust: 1) taotluse on esitanud kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu oma koosseisu häälteenamusega ja 2) taotluses on väidetud õigustloova akti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatistega (RKPKKo 3-4-1-3-16, punktid 76 ja 81; 5-22-5/16, punkt 36). Riigikohus on tunnustanud ka kohaliku omavalitsuse üksuse õigust vaidlustada omavalitsuse põhiseaduslikke tagatise rikkuvat tegevusetust ehk õigustloova akti andmata jätmist (RKÜKo 3-4-1-8-09, punktid 93–94; RKPKKo 5-17-8/8, punkt 52).

81. Põhinõude lubatavuse eeldused on täidetud. Räpina Vallavolikogu võttis 20. septembril 2023 koosseisu häälteenamusega vastu otsuse, millega kiitis heaks Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotluse teksti. Põlva Vallavolikogu võttis 28. septembril 2023 koosseisu häälteenamusega vastu samasisulise otsuse. Tartu Linnavolikogu võttis 9. novembril 2023 koosseisu häälteenamusega vastu otsuse, millega kiitis heaks Tartu Linnavolikogu taotluse teksti. Taotlejad väidavad põhinõudes kohaliku omavalitsuse üksuse põhiseaduslike tagatiste, s.o PS § 154 lõike 2 rikkumist (vt käesoleva otsuse punktid 79 ja 80).

II

82. Taotlejad ei vaidlusta SHS §-des 20–22¹ sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuste kohustust korraldada väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust. Taotlejad väidavad, et selle teenuse rahastamine SHS § 22¹ lõigete 1, 2 ja 5 alusel on põhiseaduse kohaselt riiklik, mitte kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus. SHS § 22¹ kehtestamisega muudeti väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse tingimusi ning vähendati teenuse saaja ja tema perekonnaliikmete

osalust teenuse eest tasumisel, mis läbi suurenesid omavalitsusüksuste selle teenusega seotud rahalised kulutused. Erinevalt taotlejatest leiavad ülejäänud menetlusosalised, et vaidlusalune kohustus on seadusega kohustuslikuks tehtud omavalitsuslik ülesanne. Taotlejate põhinõude lahendamisel tuleb seega hinnata, kas SHS § 22¹ sätestab riikliku või omavalitsusüksuse kohustuse PS § 154 mõttes.

83. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus on tagatud PS § 154 lõikes 1. Selle kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohaliku elu küsimused ehk omavalitsuslikud ülesanded jagunevad seadusega kohustuslikuks tehtud ülesanneteks ja vabatahtlikeks ülesanneteks, mille täitmine ei ole seadusega ette kirjutatud (RKÜKo 3-4-1-8-09, punkt 53). 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 riigiorгани kompetentsi (RKÜKo 3-4-1-8-09, punkt 53). Riiklikel ülesannetel on seevastu üleriigiline iseloom.

84. Omavalitsuslike ülesannete osas on kohaliku omavalitsuse üksusel õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks (PS § 154 lõige 1). Kui tegu on aga omavalitsuse üksusele seadusega pandud riikliku kohustusega, siis on omavalitsuse üksusel õigus selle täielikule finantseerimisele riigieelarvest (PS § 154 lõike 2 teine lause). (Vt RKÜKo 3-4-1-8-09, punktid 54, 55, 60 ja 74.)

85. Põhiseaduse järgi võib ülesanne olla samal ajal nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse üksuse pädevuses. Omavalitsuslike ja riiklike ülesannete piiritlemisel on seadusandjal põhiseadusega antud piirides otsustusvabadus (RKÜKo 3-4-1-8-09, punkt 73).

86. Niinimetatud jagatud pädevuse puhul on Riigikohus Euroopa kohaliku omavalitsuse hartas sätestatud lähimuse ehk subsidiaarsuse põhimõttest lähtudes leidnud, et ülesannet peaks täitma see võimutasand, mis saab sellega konkreetsetes olukorras kõige paremini hakkama (RKÜKo 3-3-1-41-06, punkt 26; vt ka RKPJKo 3-4-1-9-06, punkt 29). Harta artikli 4 lõige 3 ütleb: „Avalikke kohustusi täidavad üldjuhul eelistatavalt kodanikule kõige lähemal seisvad haldusorganid. Kohustuste määramine mõnele teisele võimuorganile peab olema õigustatud, võttes arvesse ülesande ulatust ja iseloomu ning tõhususe ja säästlikkuse nõudeid.“

87. Taotlustes viidatud SHS § 22¹ lõiked 1, 2 ja 5 puudutavad üldisemalt sotsiaalhoolekannet ja konkreetselt inimestele väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust.

88. Põhiseaduses on sotsiaalhoolekanne jagatud riigi ja omavalitsuse üksuste vahel. PS § 28 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus tervise kaitsele. Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus (PS § 28 lõike 2 laused 1 ja 2). Riik soodustab vabatahtlikku ja omavalitsuse hoolekannet (PS § 28 lõige 3). Lasterikkad pered ja puudega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all (PS § 28 lõige 4). Viidatud sätetest saab järeldada, et põhiseaduse mõttes on hoolekanne nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse üksuste ülesanne (vt ka RKÜKo 3-4-1-8-09, punkt 67; RKPJKo 5-18-7/8, punkt 121).

89. Seadusandja jagas sotsiaalhoolekande seadusega sotsiaalhoolekande kohustused kohaliku omavalitsuse üksuse ja riigi vahel ning määras SHS 2. peatükis need sotsiaalteenused, mis on käsitatavad kohaliku omavalitsuse üksuste ülesannetena (vt ka RKPJKo 5-18-7/8, punkt 122). Ka KOKS § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsuse kohustus korraldada enda territooriumil sotsiaalteenuste osutamist. Samuti kohustab SHS § 5 lõige 1 elukohajärgset kohaliku omavalitsuse üksust korraldama sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaabi ja muu abi andmist. Kuna sotsiaalhoolekandelise abi andmisel tuleb lähtuda esmajärjekorras isiku vajadusest (SHS § 3 lõike 1

punkt 1), peab kohaliku omavalitsuse üksus selgitama välja abi saamiseks pöördunud isiku abivajaduse ja sellele vastava abi (SHS § 15 lõige 1).

90. Üks sotsiaalteenuse liik on väljaspool kodu osutatav ööpäevaringne üldhooldusteenus (SHS §-d 20–22¹). Seda saama õigustatud isikule (s.o abivajajale) peab teenuse osutamise korraldama rahvastikuregistris registreeritud elukoha järgne kohaliku omavalitsuse üksus (SHS § 5 lõige 1). Tegemist on omavalitsusüksuse *enda* elanike aitamisega selliselt, et neile tagatakse abivajaduse korral ööpäevaringne abi hoolekandeesutuses. Üldhooldusteenus on mõeldud täisealistele inimestele, kes ei saa oma tervises seisundi, tegevusvõime või elukeskkonna tõttu kodustes tingimustes kõrvalise abita hakkama (SHS § 20 lõige 1). See on kompleksne teenus, mis on suunatud abivajaja mitme PS §-s 28 sätestatud sotsiaalse põhiõiguse realiseerimisele ning mille osutamine eeldab igal üksikjuhul inimese olukorra ja vajaduste väljaselgitamist. Omavalitsusüksused korraldasid vaidlusalust teenust, mis kaitseb kohaliku omavalitsuse üksuse enda inimeste põhiõigusi, ka enne hooldereformi. Kohaliku omavalitsuse üksused on oma abivajavatele elanikele kõige lähemal ja menetluses pole esitatud asjaolusid, millest järelduks, et riik saaks selle ülesande täitmisega kohaliku omavalitsuse üksustest paremini hakkama. Seega ei ole seadusandja määranud vaidlusalust ülesannet omavalitsuse ülesandeks meelevaldselt.

91. SHS § 22¹ lõigete 1, 2 ja 5 eesmärk oli vähendada inimeste omaosalust teenuse eest tasumisel. Selle tulemusel peab paranema pikaajalise hoolduse kättesaadavus abivajajatele (704 SE, seletuskiri lk 19). Lisaks tagavad vaidlusalused normid, et füüsilistel või vaimsetel põhjustel abi vajav isik ei satuks teenuse eest tasumisel puudusesse (vt samas, lk-d 3 ja 7). PS §-s 28 sätestatud põhiõiguste kaitseala ei ole põhiseaduses piiratud tingimusega, et inimene ise või tema lähedased ei suuda majanduslikel põhjustel abi eest maksta. Abi saamise tingimused sätestab seadus (PS § 28 lõike 2 teine lause). Tingimuste seadmisel võib seadusandja arvestada PS § 27 lõikes 5 sätestatud perekonna abistamise kohustusega (vt ka RKPJKo 5-20-1/15, punkt 22 ja seal viidatud praktika, samuti RKÜKo 5-20-3/43, punkt 42). Riigikogul on avar otsustusruum küsimuses, mil viisil ja määral seada isiku ja tema lähedase varaline olukord PS § 28 alusel abi saamise tingimuseks (vt ka RKÜKo 5-20-3/43, punktid 41–44).

92. Seadusandja lähtus SHS § 22¹ lõigete 1, 2 ja 5 kehtestamisel seega eesmärgist kaitsta põhiõigusi. Ühtlasi sätestas ta rahastamise kohustust seadusesse kirja pannes õigustatud isikute jaoks abi saamise tingimused (PS § 28 lõike 2 teine lause). Selle tõttu pole välistatud, et teenust võib PS § 28 alusel nõuda ka inimene, kes ise või kelle lähedane oleks suuteline teenuse eest tasuma. Inimese või tema lähedaste hea majanduslik seisund ei tähenda, et kõnealune teenus ei saaks olla suunatud abivajaja põhiõiguste realiseerimisele, ehkki sellised olukorrad ei pruugi langeda PS §-s 28 sätestatud õiguste tuuma (vrd RKPJKo 5-18-7/8, punkt 145). PS § 28 tuuma kuulub iga hooldust vajava inimese õigus väärikust tagava abi kättesaadavusele ja sellise abi minimaalselt vajalik kvaliteet. Põhiõiguste tagamine ei ole üksnes riigi, vaid ka kohaliku omavalitsuse kohustus (PS § 14).

93. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas on samas siiski välja toodud, et enamik teenust vajavaid inimesi ei ole võimelised teenuse eest maksma (nt võrreldes pensione ja hooldekodu tasusid) (704 SE, lk 13). Seda hinnangut pole kohtuasjas kummutatud.

94. SHS § 22¹ lõigetega 1, 2 ja 5 ei muudetud väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse sisu, olemust ega otstarvet. Viidatud sätetega üksnes jagati selle teenuse rahastamise kohustus abi vajava isiku ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahel. Enne hoolekande süsteemi muutmist võis omavalitsusüksus võtta sotsiaalteenuse osutamise eest tasu, kehtestades tasu suuruse ja selle võtmise tingimused (SHS § 16 lõige 1). Pärast reformi lasub kohaliku omavalitsuse üksusel kohustus rahastada tema territooriumil elava abi vajava isiku väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse maksumus osas, mis hõlmab hooldustöötajate ja

abihooldustöötajate kulusid (s.o tööjõu-, tööriietuse ja isikukaitsevahendite, tervisekontrolli ja vaktsineerimise ning koolituse ja supervisiooni kulud) (SHS § 22¹ lõiked 1 ja 2). Seejuures võib kohaliku omavalitsuse üksus kehtestada hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära, mis peab tagama abi vajavale isikule teenuse kättesaadavuse (SHS § 22¹ lõige 3). Viimati nimetatud sättest tulenevale kohustusele vastab abivajaja subjektiivne nõudeõigus kohaliku omavalitsuse üksuse vastu. Abivajaja kohustus on seevastu tasuda teenuskoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud (SHS § 22¹ lõiked 1 ja 4). Kui abivajaja sissetulek on madalam, kui Statistikaameti avaldatud eelarveaastale eelnenud aasta teise kvartali keskmise vanaduspensioni suurus, katab kohaliku omavalitsuse üksus teenuse saaja tasutavate kulude ja teenuse saaja sissetuleku vahe, kuid mitte rohkem kui eelmise aasta teise kvartali keskmise vanaduspensioni suuruse ja teenuse saaja sissetuleku vahe (SHS § 22¹ lõige 5). See, kes ja kui palju peab vaidlusaluse teenuse eest maksma, ei muuda teenuse korraldamise kohustust riiklikuks.

95. Õige pole taotlejate seisukoht, et SHS § 22¹ lõigetes 1, 2 ja 5 sätestatud teenuse rahastamise kohustust tuleks käsitada eraldiseisva kohustusena. Kulude kandmise kohustus moodustab koos omavalitsusüksuse korraldatava teenusega ühtse terviku. See, kas ja kui palju tuleb teenuse eest tasuda, on üksnes üks osa teenuse saamise tingimustest.

96. Käesolev vaidlus erineb asjades nr 3-4-1-26-14 ja 5-17-8 tehtud Riigikohtu otsustes käsitletust. Esimesel juhtumil oli tegemist olukorraga, kus kohaliku omavalitsuse üksusel lasus seadusest tulenev kohustus katta õpilasega kaasnevad eraüldhariduskooli tegevuskulud, kui õpilane otsustas üldharidust omandada eraüldhariduskoolis, mitte munitsipaalkoolis. PS § 37 lõike 2 kohaselt ei ole kohaliku omavalitsuse üksusel kohustust tagada põhihariduse kättesaadavust erakoolide kaudu (RKPJKo 3-4-1-26-14, punktid 55 ja 56). Asi nr 5-17-8 puudutas olukorda, kus omavalitsusel lasus seadusest tulenev kohustus katta õpilasega kaasnevad teise omavalitsuse munitsipaalkooli tegevuskulud, kui õpilane otsustas õppida teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkoolis. PS § 37 lõike 2 esimene lause ei kohusta kohaliku omavalitsuse üksust osalema oma rahvastikuregistrijärgsest elanikust õpilase õppekulude hüvitamisel mistahes juhul, kui õpilane on oma vanema või eestkostja kokkuleppel teise kohaliku omavalitsuse üksusega asunud õppima vabale õppekohale teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkoolis (RKPJKo 5-17-8/8, punkt 64). Seejuures puudus kohaliku omavalitsuse üksusel igasugune otsustusõigus, kas suunata õpilane munitsipaal- või eraüldhariduskooli või enda või teise omavalitsusüksuse kooli. Üldhooldusteenuse puhul otsustab omavalitsusüksus, kas korraldada abi andmine valla või linna enda või erasektori hooldekodus või anda abi koostöös teiste omavalitsusüksustega (KOKS § 62 jj; riigihangete seaduse § 12 lõige 7). Kuna omavalitsusüksus otsustab ise, millises hoolekandeesutuses inimesele üldhooldusteenus tagada, on hooldusteenuse kulude rahastamine tihedalt seotud kohaliku omavalitsuse ülesandega korraldada üldhooldusteenuse osutamine. Seepärast ei saa erinevalt eelkirjeldatud üldhariduskoolide tegevuskulude kandmise regulatsioonist pidada SHS §-s 22¹ sätestatud rahastamiskohustust iseseisvaks kohaliku omavalitsuse üksustele pandud (riiklikuks) kohustuseks.

97. Vaidlusalust kohustust ei muuda riiklikuks asjaolu, et seadusandja soovis hooldereformiga kaitsta ka abivajava teenusesaaja perekonnaliikmete õigusi, vähendades nende seadusjärgset ülalpidamise kohustust (704 SE seletuskiri, lk-d 1, 3 ja 13). See eesmärk oli sekundaarne. Määrav pole seegi, et puudutatud pereliikmed ja abivajajad ei pruugi elada samas kohaliku omavalitsuse üksuses. Paljudel omavalitsuslikel ülesannetel on soodustav mõju ka teistest valdadest ja linnadest ning koguni teistest riikidest pärit isikutele (nt kultuuri- ja spordiürituste, ühistranspordi, tee-ehituse ja -hoolduse, ruumilise planeerimise jms korraldamine). Hooldereformi peamine eesmärk oli aidata just neid kohaliku omavalitsuse üksuse elanikke, kellel on vajadus ööpäevaringse üldhooldusteenuse järele.

98. Kuna tegemist pole PS § 154 lõike 2 mõttes riikliku kohustusega, ei ole rikutud taotlejate õigust riiklike kohustuste täielikule finantseerimisele riigieelarvest. Seetõttu ei tulnud seadusandjal sätestada, et ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamisega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

99. Eeltoodust tulenevalt jätab üldkogu taotlejate põhinõude rahuldamata.

III

100. Alternatiivse nõude 1 sõnastuse kohaselt nõuavad Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu, et Riigikohus tunnistaks põhiseadusvastaseks selle, et Riigikogu pole täitnud Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. aasta otsust. Vallavolikogud selgitasid Riigikohtu istungil, et nad paluvad tunnistada põhiseadusvastaseks selle, et seadusandja pole ka praeguseks kehtestanud õigustloovaid akte, mis eristaks omavalitsuslikke ülesandeid riiklikest.

101. Sõltumata Riigikohtu istungil esitatud täpsustusest ei näe PS § 152 lõige 2 ja PSJKS § 7 kohaliku omavalitsuse volikogule ette nii üldise nõude esitamise võimalust. Õigustloova akti andmata jätmise vaidlustamisel peab kohaliku omavalitsuse volikogu taotluse esemena piiritlema õigussuhted, mida tema hinnangul tuleks põhiseadusest tulenevalt reguleerida.

102. On tõsi, et Riigikohtu üldkogu tunnistas oma otsuses asjas nr 3-4-1-8-09 põhiseadusvastaseks mh niisuguste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud. Samas oli selle otsuse aluseks siiski Tallinna Linnavolikogu taotlus, mille esemeks olid konkreetset õigusaktid. Olukorras, kus Riigikohus pidas volikogu kitsama taotluse lahendamisel vaidluse algpõhjuseks asjassepuutuvaks üldisemat ebaselgust riiklike ja omavalitsuslike kohustuste eristamisel (viidatud otsuse punkt 90), oli põhjendatud vastavate normide puudumise põhiseadusvastaseks tunnistamine (PS § 152 lõige 1). See aga ei tähenda, et omavalitsusüksustele endile peab olema tagatud võimalus algatada nii lai vaidlus uuesti.

103. Praegune olukord erineb olukorrast, mis kehtis enne Riigikohtu 16. märtsi 2010. aasta otsust. Seadusandja asus pärast viidatud kohtuotsust seaduste tasemel eristama omavalitsuslikke ja riiklikke kohustusi. Näiteks rahvastikuregistri seaduse § 17 kohaselt rahastatakse rahvastikuregistri pidamist riigieelarvest, ühistranspordiseaduse § 25 jagab sõitjateveo ja sõidukiteveo rahastamise riigi ja omavalitsusüksuste vahel ning kutseõppeasutuste seaduse § 47 reguleerib kutseõppeasutuse eelarvet ja selle rahastamist riigi ja omavalitsusüksuste vahel. Kui mõni konkreetne kohustus on endiselt määratlemata selliselt, et see riivab põhiseaduslikku omavalitsusgarantiid, on omavalitsusüksusel õigus algatada selle kohta selgelt piiritletud kohtuvaidlus.

104. Eeltoodust tulenevalt pole alternatiivne nõue 1 taotluses esitatud kujul lubatav ja see tuleb jätta läbi vaatamata.

105. Riigikohus rõhutas asja nr 3-4-1-8-09 otsuse punktis 98, et kohustuste eristamata jätmine ei välista täielikult omavalitsusüksuse võimalust tõendada, et kehtiv omavalitsusüksuste rahastamise korraldus ei taga talle piisavalt raha ja rikub seetõttu tema õigust piisavatele rahalistele vahenditele. Üldkogu peab vajalikuks selgitada selle kohta täiendavalt järgmist.

106. Kohaliku omavalitsuse üksuse rahastamise ebapiisavust ei tule alati hinnata kõigi kohaliku omavalitsuse ülesannete suhtes tervikuna. Mõeldav on ka lähenemine, et hinnatakse üksnes konkreetset uue kohustusliku ülesande või olemasolevale kohustuslikule ülesandele uue kohustuse lisamisega kaasnevate kulude rahastamise piisavust. Kohaliku omavalitsuse üksusel on võimalik ära näidata, kui palju tema olemasolevad kulud uue kohustusega suurenesid ning kui palju suurendas riik

tema rahastamist või vähendas teisi ülesandeid ja kohustusi. Kui selgub, et uute kulude katteks eraldatud rahast ei piisa lisandunud kulude katmiseks, võib kohaliku omavalitsuse üksusel olla õigus nõuda rahastuse suurendamist. Niisugune nõue tuleb erandina siiski jätta rahuldamata, kui kohus veendub, et omavalitsusüksusel on eelarve pingestumisele vaatamata piisavalt vara kohaliku omavalitsuse kohustuslike ülesannete täitmiseks.

107. Kohaliku omavalitsuse üksus võib esitada kirjeldatud nõude halduskohtule (halduskohtumenetluse seadustiku § 44 lõige 5). Kaebuses halduskohtule saab omavalitsusüksus näiteks ära näidata, kui palju suurenes SHS §-s 22¹ ette nähtud rahastamiskohustuse tõttu tema 2024. a kulu väljaspool kodu osutatavale üldhooldusteenusele ja kui palju saab ta selle lisakulu katteks raha riigilt. Vahe, mis tekib, tuleb riigil üldjuhul hüvitada, kui kohaliku omavalitsuse üksusel pole võimalik seda ülesannet rahastada vähemalt minimaalses nõutavas mahus. Kui halduskohus leiab, et kohaliku omavalitsuse üksusel pole SHS §-ga 22¹ lisandunud kohustuse tõttu võimalik ülesannet minimaalses nõutavas ulatuses täita, tuleb tal kaebuse rahuldamiseks tunnistada rahastamist tagava õigustloova akti andmata jätmine põhiseadusega vastuolus olevaks.

IV

108. Rápina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu alternatiivne nõue 2 on lubatav, kuivõrd põhiseadusest tuleneb kohustus tagada rahastamissüsteemi stabiilsus (vt RKÜKo 3-4-1-8-09, punktid 59 ja 78). Täidetud on ka volikogude koosseisu häälteenamuse nõue (vt käesoleva otsuse punkt 81).

109. Omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsus eeldab, et kohaliku omavalitsuse üksustel peab olema võimalik tegutseda mõistlikus ootuses, et nende ülesannete rahastamiseks kehtestatud regulatsioon püsib stabiilsena ning seda ei muudeta ootamatult omavalitsusüksustele ebasoodsamaks, iseäranis eelarveaasta keskel. Ebasoodsas suunas muutmine tähendab eelkõige õigusaktiga omavalitsuslike ülesannete rahastamise vähendamist (RKÜKo 3-4-1-8-09, punktid 78–80).

110. Taotluses ei viidata ühelegi õigusaktile, millega riik oleks asunud omavalitsuslike ülesannete rahastamist vähendama. SHS § 22¹ lõigetega 1, 2 ja 5 suurenesid omavalitsuste kulud, mitte ei vähendatud nende rahastamist. Sõltuvalt asjaoludest võib omavalitsuse rahastamissüsteemi stabiilsust riivata ka see, kui riik suurendab ootamatult omavalitsusüksuse olemasolevaid kohustusi.

111. Taotlejad märgivad, et hooldereformi tegemisel ei kaasatud kohaliku omavalitsuse üksusi nõuetekohaselt ning seaduse vastuvõtmisel jäeti liiga lühike *vacatio legis* vajalike ettevalmistuste tegemiseks. Nad leiavad, et need asjaolud tõid kaasa taotlejate rahastamissüsteemi ebastabiilsuse. Samas peavad taotlejad põhiseadusvastaseks rikkumiseks seda, et seadusandja jättis kehtestamata õigustloova akti, mis sellest ebastabiilsusest tekkinud kulud kataks ning seeläbi ebastabiilsuse kõrvaldaks. Ka selle argumendi puhul ei selgu taotlusest, kuidas ja milline õigustloov akt oleks tulnud seadusandjal kehtestada ja millised taotlejate konkreetsed kulud oleks tulnud katta selleks, et kõrvaldada rahastamissüsteemi väidetav ebastabiilsus.

112. Üldkogu hinnangul pole tekkinud sellist põhiseadusvastast olukorda, mille kõrvaldamisele on alternatiivne nõue 2 suunatud. KOFS § 25 näeb ette, et kui Riigikogu kehtestab pärast kohaliku omavalitsuse üksuse eelarveaasta algust õigusakti, mille alusel jooksva eelarveaastal kohaliku omavalitsuse üksuse eelarve sissetulekud vähenevad või väljaminekud suurenevad, hüvitab riik õigusakti mõjud samas ulatuses või vähendab proportsionaalselt kohaliku omavalitsuse üksusele pandud kohustusi. Viidatud sättest ei tule järeldada, et kui riik kehtestab aasta lõpus vahetult enne omavalitsusüksuse uue eelarveaasta algust omavalitsusüksusele kohustusi, mille tõttu tema uue

eelarveaasta väljaminekud suurenevad, siis tuleb jätta omavalitsusüksusele lisandunud väljaminekud kompenseerimata. Normi eesmärgiks on kaitsta omavalitsusüksuse finantsgarantiid esmajoonel ootamatute kohustuste vastu (vt kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus 366 SE, Riigikogu XI koosseis, seletuskiri, lk 30). Ootamatu kohustusega võib olla tegu ka siis, kui riik paneb aasta lõpus kohaliku omavalitsuse üksusele peale kohustuse, mille mõjud ilmnevad kohe saabuval uuel eelarveaastal. Ka sellises olukorras ei pruukinud omavalitsusüksusel olla võimalik eelarvet koostades ja vastu võttes kohustusega arvestada. Omavalitsusüksusel võib siis juhtul puududa mõistlik võimalus valmistuda talle pandava kohustuse täitmiseks, mistõttu tuleb riigil see kompenseerida.

113. Praegusel juhtumil võttis Riigikogu SHS ja TuMS muutmise seaduse, millega sätestati SHS § 22¹ lõiked 1, 2 ja 5, vastu 7. detsembril 2022. Norm avaldati Riigi Teatajas 22. detsembril 2022 ehk vahetult enne uue eelarveaasta algust. Taotlejatel võis kirjeldatud olukorras puududa mõistlik võimalus valmistuda täitma kohustust, mille riik neile peale pani. Kui taotlejate 2023. aasta eelarve väljaminekud suurenesid SHS § 22¹ lõikes 1, 2 ja 5 sätestatu tõttu ja neil ei olnud võimalik mõistlikul viisil 2023. aasta eelarvet muuta, on neil õigus esitada KOFS § 25 alusel halduskohtule kaebus oma õiguste maksma panemiseks. Seega on õiguskorras norm, mille alusel saavad taotlejad oma õigusi kaitsta.

114. Seetõttu jääb Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu alternatiivne nõue 2 rahuldamata.

V

115. Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotlevad 19 445,38 euro suuruse õigusabikulu hüvitamist. PSJKS § 63 lõige 1 annab aluse mõista riigilt välja konkreetse normikontrolli menetluse PSJKS § 10 lõike 1 punktis 3 nimetatud menetlusosalise vajalikud ja põhjendatud õigusabikulud (RKÜKm 5-18-5/33, punkt 16 ja seal viidatud kohtupraktika). PSJKS § 63 lõige 1 ei anna alust mõista riigilt välja kohaliku omavalitsuse volikogu taotluse lahendamiseks kantud õigusabikulusid. Praeguse vaidluse taotlejad pole menetlusosalised PSJKS § 10 lõike 1 punkti 3, vaid punkti 4 mõttes. Esitatud taotlus jääb seetõttu läbi vaatamata.

(allkirjastatud digitaalselt)