



Riigikogu
Justiitsminister
Õiguskantsler
Sotsiaalkaitseminister
Regionaalminister

08.03.2024 nr 5-23-38/30

PSJV nr 5-23-38

Kohtunõue

Riigikohtu üldkogu arutab Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu ning Tartu Linnavolikogu taotlusi üldhooldusteenuse rahastamiseks õigustloovate aktide andmata jätmise põhiseaduspärasuse kontrollimiseks suulises menetluses 16. aprillil 2024 kell 10.30.

Palun esitage Riigikohtule hiljemalt **27. märtsiks 2024** vastused järgmistele küsimustele.

Riigikogul palub Riigikohus vastata küsimustele 1-10, 17 ja 21-24, justiitsministril küsimustele 1-7 ja 10, õiguskantsleril küsimustele 1-7 ja 10, sotsiaalkaitseministril küsimustele 1-17 ja regionaalministril küsimustele 1-6 ja 8-24.

I. Hooldereformiga KOV-dele pandud kohustused

(a) Hooldereformiga (sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seadus (SHS/TuMS MS) ([704 SE](#), XIV Riigikogu)) pandi KOV-dele kohustus rahastada väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust SHS § 22¹ lõigetes 2 ja 5 sätestatud viisil. KOV-l on õigus kehtestada piirmäär SHS § 22 lõikes 2 nimetatud (hooldajatega seotud) kulude tasumiseks.

SHS/TuMS MS eelnõu algatamise seletuskirjas märgiti, et: „Kehtestatud kulude tasumise [---] peab kindlustama inimesele teenuse tegeliku kättesaadavuse selliselt, et tal on võimalus valida vähemalt mõne teenuseosutaja vahel, kelle puhul katab KOV piirmäär hooldustöötajate kulud täies ulatuses (inimene ei pea täiendavalt kvalifitseeritud hooldustöötajate kulude katmiseks juurde maksma). Samuti tuleb piirmäära kehtestamisel arvestada, et teenust vajav inimene ei saa jääda abita ega ebamõistlikult kaua sobiva hinnaga teenuskoha ootele. [---] Kui inimene soovib minna teenuseosutaja juurde, kelle hooldustöötajatega seotud kulude osa KOV kehtestatud piirmäär ei kata, tasub teenuse saaja ka need kulud omavahenditest või abistavad



teda seadusjärgsed ülalpidajad sarnaselt senise praktikaga“ (lk 6).

See toetab arusaama, et abivajajal (isikul, kelle vajaduse abi järele on KOV tuvastanud) on subjektiivne õigus sellele, et KOV korraldaks talle hooldekodukohta, mille hooldajatega seotud kulud on võimalik katta KOV piirmäära raames. Juhul kui KOV sellist kohta abivajajale pakub, on ta oma kohustuse täitnud (vabaneb kohustusest) ka juhul, kui abivajaja seda endast sõltuvatel põhjustel vastu ei võta. Ka regionaalminister on arvamuses ühest küljest märkinud, et „omavalitsuse enda valitud piirmäär peab suutma katta hooldustöötajate kulud vähemalt mõne teenuseosutaja juures“ (lk 2), kuid lisanud ka, et „SHS § 22¹ lõige 1 ja lõige 4 samas ei välista hooldust vajavalt teenuse saajalt ka tasu võtmist olukordades, kus teenus ületab miinimumtasest, ehk teenuse saaja maksab hoolduskulud ka KOV piirmäära ületavas osas“ (lk 6). Mitmeti mõistetavuse vältimiseks palun seetõttu Teie seisukohta:

- 1) Kas abivajajal on õigus sellele, et KOV korraldaks talle hooldekodukohta, mille hooldajatega seotud kulud on võimalik katta KOV kehtestatud piirmäära raames?
- 2) Kas sellele õigusele vastab KOV kohustus pakkuda abivajajale hooldekodu kohta, mille hooldajakulud mahuvad kehtestatud piirmäära alla (s.o ei või pakkuda kohta, mille hooldajakulusid piirmäär ei kata)?
- 3) Kui vastus eelmistele küsimustele on jah, siis kui ulatuslik on KOV kaalutlusruum piirmäära kehtestamisel?

(b) Seaduse sõnastusest ei nähtu, kus peab KOV abivajajale hooldekodukohta pakkuma. SHS/TuMS MS eelnõu algatamise seletuskirjas märgiti: „Samuti tuleb KOV-il arvestada inimese soovi teenuseosutaja valikul, võimaldades teenust saada kas inimese kodu lähedal või mujal piirkonnas, millega inimene seotud on“ (lk 6). Regionaalminister on leidnud, et riik „jättis omavalitsuse enda otsustada, kuidas piirmäära kehtestamisel sisustada teenuse kättesaadavuse mõiste“ (arvamuse lk 4). Palun Teie seisukohta:

- 4) Kas KOV on kohustuse abivajaja ees täitnud, kui korraldab talle hooldekodukohta üksnes oma territooriumil?
- 5) Kas KOV võib oma kohustuse täita, pakkudes hooldekodukohta teise omavalitsuse territooriumil? Kui jah, milliste omavalitsuste territooriumil tohib KOV teenuskohta pakkuda (naaberomavalitsus)?
- 6) Kas teenuseosutaja ja selle asukoha valikul peab KOV arvestama ka abivajaja seisukohaga? Kui jah, siis mil määral?

(c) Mitmed menetlusosalised rõhutavad, et üldhooldusteenuse (sh hooldereformiga KOV-dele pandud kohustuste) eesmärgiks on inimväärikuse ja sotsiaalsete põhiõiguste kaitse (õiguskantsleri arvamus lk 9; regionaalministri arvamus lk-d 3 ja 4; justiitsministri arvamus lk 3). Riigikohus on leidnud, et „sotsiaalhoolekandelse abi osutamiseks peab olema seadustes asjakohane regulatsioon, ülesande täitmiseks tuleb tagada piisavad rahalised vahendid, samuti peab selle täitmise üle olema korraldatud järelevalve ning õigustatud isikule tagatud tõhus võimalus oma õiguste kaitsmiseks“ (RKPJKo [5-18-7/8](#), punkt 121).

- 7) Kas ja kuidas on tagatud tõhus järelevalve selle üle, et KOV-d täidaksid kohustusi, mis seadus neile paneb seoses üldhooldusteenusega (nt selgitavad välja isiku abivajaduse, korraldavad hooldekodukohta, rahastavad teenust)?

(d) SHS/TuMS MS eelnõu seletuskirjas on lisaks abivajaja õiguste kaitsele rõhutatud soovi vähendada abivajaja perekonnaliikmete (seadusjärgsete ülalpidajate) koormust – nii teenuse eest tasumisel kui isiku hooldamisel (lk-d 1-3, 11-12). Palun selgitage selle eesmärgiga seoses:

- 8) Kas hooldereformi ettevalmistamisel püüti välja selgitada abivajajate perekonnaliikmete (seadusjärgsete ülalpidajate) hulka, keda reform puudutab? Millised pingutusi selleks tehti?
- 9) Kas püüti välja selgitada ka seda, kui paljudel juhtudel elavad perekonnaliikmed sama KOV territooriumil, kus elab abivajaja?
- 10) Kas teise KOV territooriumil elava perekonnaliikme huvide kaitsmist saab pidada kohaliku elu küsimuseks?

II. Hooldereformiga lisandunud kohustuste rahastamine

(e) Hooldereformiga seotud lisarahastuse eraldamisel on riik lähtunud arusaamast, et KOV-d ei vähenda vahendeid, mida nad enne reformi üldhooldusteenusele kulutasid (statistika kohaselt keskmiselt ligikaudu 20% teenusega seotud kuludest). Seda võib välja lugeda nii SHS ja TuMS MS eelnõu algatamise seletuskirjast, milles on reformiga seotud kulude rahastamisel arvesse võetud „KOV senist omaosalust“ (lk 19) kui ka regionaalministri arvamusest (lk-d 7 ja 9 (allviide nr 18)) ning sotsiaalkaitseministri arvamusest (lk 7).

- 11) Millele tugineb arusaam, et KOV ei tohiks „omaosalust“ langetada võrreldes reformieelse ajaga?
- 12) Kas eelduseks on võetud see, et varasem „KOV omaosalus“ teenuse rahastamisel tagas seadusest tulenevate miinimumnõuete täitmise?
- 13) Kas konkreetse omavalitsuse reformieelse „omaosaluse“ suurust võeti arvesse reformiga seotud lisarahastuse eraldamisel?

(f) SHS ja TuMS MS eelnõu algatamise seletuskirjas on välja toodud, et pärast reformi kannaks KOV 55% või 44% protsenti teenuse kuludest (sõltuvalt hooldusvajaduse ulatusest), abivajaja aga 49-51% (lk-d 14 ja 20). Samuti on seletuskirjas märgitud, et: „Eelarve prognoosimisel on arvestatud, et kohalike omavalitsuste senine omapanus suureneb üksnes üldist majanduskasvu ja teenuse saajate arvu jätkuvat suurenemist arvestades ning riigieelarvelised vahendid katavad lisanduvad kulud. Kulu arvestustes on arvestatud teenuse saajate arvu suurenemisega 1% aastas ning lisakulu saamiseks on võrreldud muudatuse kuluprognoosi kehtiva olukorra alusel koostatud kuluprognoosiga“ (lk-d 19-20). Seega võib järeldada, et eesmärgiks oli vähendada abivajaja ja tema pereliikmete omaosalust üldhooldusteenuse eest tasumisel, seejuures KOV „omaosalust“ oluliselt suurendamata ehk rahastades reformiga lisandunud kohustusi eelkõige riigieelarvest ettenähtud lisavahendite arvel. Kuigi SHS ja TuMS MS eelnõu menetluse käigus suurendati KOV kohustusi teenuse rahastamisel veelgi (SHS § 22 lõike 5 lisamisega), peeti eelnõu algatamisel planeeritud lisavahendid ka uues olukorras piisavaks (SHS ja TuMS II lugemise muudatusettepanekute loetelu, lk-d 2-3).

Selles kontekstis on oluline nii prognoos reformiga seotud lisakulude kohta, kui ka selle kohta, millised saavad olema KOV-de sissetulekud. Seetõttu palun täpsustada järgmisi asjaolusid.

- 14) Kas hooldereformiga KOV-dele pandud kohustuste täitmise kulud kujunesid 2023. aastal selliseks nagu reformi tegemisel eeldati?
- 15) Kui ei, siis kui suures osas need erinesid?
- 16) Millest täpsemalt oli tingitud kulude erinevus võrreldes prognoosiga?

Palun selgitada seda eelkõige Räpina valla ja Põlva valla lõikes (mh arvestades ka seda, kas taotlejad täitsid Teie hinnangul seaduses sätestatud miinimumnõudeid).

(g) Hooldereformi eesmärgiks oli parandada üldhooldusteenuse kättesaadavust ja kvaliteeti, kaitses abivajajate ja nende pereliikmete õigusi. Võib eeldada, et nende eesmärkide teenistuses oli ka reformiga tegemisel valitud rahastamismudel.

17) Kui 2023. aastaks riigieelarvest hooldereformiga seotud kohtuste täitmiseks eraldatud lisaraha (toetusfondi toetused) ei katnud KOV-de lisakulusid ulatuses, milles riik planeeris (s.o „KOV omaosalus“ suurenes prognoositust rohkem), kas see läheb vastuollu hooldereformi eesmärkidega?

(h) 2024. aastal ja edaspidi eraldatakse KOV-dele riigieelarvest lisavahendeid tulumaksulaekumiste ja tasandusfondi toetuse kaudu. Regionaalminister toob arvamuses mh üldistatud kujul välja, kui palju eraldatakse taotlejatele lisaraha seoses hooldereformiga 2024. aastal (Räpina vallale 462 tuhat eurot (lk 9), Põlva vallale 782 tuhat eurot (lk 10), Tartu linnale 3,8 miljonit lk 8). Tasandusfondi esialgses jaotuses (regionaal- ja põllumajandusministeeriumi veebilehel: <https://www.agri.ee/regionaalareng-planeeringud/kohalikud-omavalitsused/finantskorraldus>) on vahelehel „Tasandusfond“ välja toodud „hooldusreformi toetus“. Eeldatavasti on tegemist mõttelise osaga tasandusfondi toetusest, mis on mõeldud hooldereformiga lisandunud kohustuste kulude katmiseks. Samuti on vahelehel „Pikaajaline hooldus“ toodud välja „pikaajalise hoolduse lisavahendid“.

18) Palun täpsustage, millest reformiga seotud lisarahastus koosneb – millises ulatuses prognoositavast (TuMS muutmise tõttu) suuremast tulumaksulaekumisest ja millises osas tasandusfondi toetusest.

19) Palun täpsustage, kuidas kujuneb tasandusfondi toetuse osa „hooldereformi toetus“ ning kas ja kuidas see on seotud SHS §-ga 22¹ lisanud KOV kohustustega.

20) Palun täpsustage, kuidas moodustuvad „pikaajalise hoolduse lisavahendid“.

Palun selgitage seda nii üldpõhimõtete, kui taotlejate lõikes.

(i) Riigieelarve seadus näeb ette võimaluse eraldada KOV-dele toetust tasandus- või toetusfondist (RES §-d 47-48). RES eelnõu seletuskirjas märgiti, et toetuste andmisel tuleb valida eesmärgile vastav finantseerimise skeem. Toetusfondi toetusi iseloomustati seletuskirjas järgmiselt: „Riik seab valdkonna ülesannete täitmiseks KOVidele reegleid ja rahastamisele tingimusi; toetuse kasutamisele võib määrata tingimusi; Rahastamise kriteeriumid ei võimalda maksutulude ja tasandusfondi kaudu tagada piisavalt täpset vahendite jaotust; toetusel on KOV eelarvetele oluline mõju; aluseks võetakse kõikide KOVide jaoks samad statistilised näitajad; KOV-il on pädevus valdkonna sees otsustada õigusaktides määratud reeglitest lähtuvalt raha kasutamise viiside üle; jääke ei nõuta tagasi, vaid võib kasutada täiendavateks kuludeks valdkonna arendamisel.“ (RES eelnõu ([513 SE](#), XII Riigikogu) algatamise seletuskiri, lk-d 37-38). Toetusfondi toetustena on Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määruses nr 16 nimetatud (ja 2024. a riigieelarvest rahastatakse): üldhariduskoolide pidamiseks antav toetus (õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukuludeks ja täiendkoolituseks, õppekirjanduseks ja koolilõunaks), huvihariduse ja huvitegevuse toetus; koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukulude toetus; suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetus; kohalike teede hoiu toetus; üle antud endiste riigiteede toetus.

21) Palun selgitage, millistest kaalutlustest lähtudes valiti hooldereformiga seotud lisavahendite eraldamise rahastamismudel.

22) Miks 2023. aastal eraldati ajutise meetmena lisaraha toetusfondist?

- 23) Miks edaspidi eraldatakse raha mh tasandusfondi kaudu (tuues seejuures välja mõttelise „hooldereformi toetuse“ osa)?
- 24) Millistest kaalutlust lähtudes rahastatakse riigieelarvest erinevalt üldhariduskoolide pidamist (toetusfondi toetus) ja üldhooldusteenust?

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kadri Nõmm
Riigikohtu sekretär

Teadmiseks:

- *Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu lepingulised esindajad vandeadvokaat Margo Lemetti ja vandeadvokaadi abi Mariliis Timmermann;*
- *Tartu Linnavolikogu;*
- *Eesti Linnade ja Valdade Liit.*