



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 09.11.2023 nr 5-23-38/2

Meie 05.12.2023 nr 9-2/231670/2306204

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-38

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Palusite arvamust asjas, milles Räpina Vallavolikogu, Põlva Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu leiavad, et sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõigetega 2 ja 5 on Riigikogu põhiseadusvastaselt suurendatud kohalike omavalitsuste rahalisi kohustusi väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamisel.

Lühikokkuvõte

Riigikogu kitsendas kohaliku omavalitsuse võimalust otsustada hooldekodukohta (s.o väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse) tasu suuruse ehk inimese omaosaluse üle. Inimese omaosalus peab katma majutuse, toitlustuse ja muud kulud. Kohalikule omavalitsusele pandi kohustus katta oma eelarvest hooldajatega seotud kulud. Kui hooldekodukohta vajava inimese sissetulekust (pension, töövõimetoetus ja sotsiaalmaksuga maksustatav tulu) ei piisa majutuse, toitlustuse ja muude kulude eest tasumiseks, tuleb vallal või linnal võtta see vahe seaduses sätestatud tingimustel ja ulatuses enda kanda. Ülejäänud osa tuleb maksta inimesel, kui temal endal ja tema lähedastel on selleks piisavalt vara. Arvestada tuleb ka seda, et inimesele peab jääma raha nt retseptiravimite, abivahendite jms ostuks ning ka raha oma väikeste kulutuste tarbeks.

Seega võib valla või linna osa hooldekodukohta eest tasumisel kujuneda suuremaks kui vaid hooldajatega seotud kulude katmine. Kokkuvõttes peaks inimeste omaosalus vähenema, kuid valla ja linna kulutused suurenema. See ahendab kohaliku omavalitsuse võimalust kasutada eelarveraha enda seatud eesmärkidel.

Riigikogu eesmärk on olnud teha väljaspool kodu osutatav ööpäevaringne üldhooldusteenus inimestele rahaliselt kättesaadavamaks. Selleks muutis Riigikogu sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõigetega 2 ja 5 ööpäevaringse üldhooldusteenuse eest tasu võtmise reeglid inimese jaoks soodsamaks. See eesmärk on koosõlas Eestile siduva parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikliga 14 ning Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 10, 11 ja 12 ning § 28 lõigetega 2 ja 4.

Põhiõiguste senisest parem tagamine on kaalukas eesmärk, mis kaalub üles sellega kaasneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu, millega riik kitsendab omavalitsuse

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

võimalusi otsustada, kuidas teha sotsiaalteenus seda vajavatele inimestele kättesaadavaks (taskukohaseks).

Kuna taotluse esitanud volikogud pole tõendanud oma võimetust sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõigetes 2 ja 5 sätestatud kohustusi täita, ei saa võtta ka seisukohta, kas neil kohalikel omavalitsustel on selleks piisavalt raha.

Leian, et vaidlusalused sätted ei ole Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus.

I. Taotluste lubatavus

1. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) §-s 7 on sätestatud eeldused, mis lubavad omavalitsusüksusel esitada taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks. Esimene tingimus on, et taotluse peab esitama omavalitsusüksuse volikogu. Teine tingimus on, et taotluses peab olema väidetud, et PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakt või selle säte on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisega (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), punkt 44). Õigustloova akti puudumise vaidlustamise õigust võib järeldada nii PSJKS §-st 4 kui ka Riigikohtu praktikast (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), punkt 74; RKPJKo 28.10.2014, [3-4-1-26-14](#), punkt 47.1).

Esimese tingimuse täitmiseks on vaja, et kohaliku omavalitsuse volikogu otsus esitada PSJKS § 7 alusel taotlus Riigikohtule oleks vastu võetud volikogu koosseisu häälteenamusega ([kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 45 lõike 5 teine lause). Seejuures peab volikogu hääletama Riigikohtule esitatava taotluse lõppteksti üle (RKPJKo 20.12.2016, [3-4-1-3-16](#), punkt 81; 09.2017, [5-17-8/8](#), punkt 52).

2. Põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse taotluse on esitanud Räpina Vallavolikogu, Põlva Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu.

Räpina Vallavolikogu 20. septembri 2023 otsuse nr 1-3/23 „[Sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22¹ pandud kohustustega seoses Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks taotluse esitamine](#)“ vastuvõtmise poolt hääletas vallavolikogu 21 liikmest 15 (Räpina Vallavolikogu 20. septembri 2023 istungi [protokoll](#) nr 9, päevakorrapunkt nr 3).

Põlva Vallavolikogu 28. septembri 2023 otsuse nr 1-3/27 „[Sotsiaalhoolekande seaduse §-ga 22¹ pandud kohustustega seoses Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks taotluse esitamine](#)“ vastuvõtmise poolt hääletas vallavolikogu 27 liikmest 17 (Põlva Vallavolikogu 28. septembri 2023 erakorralise istungi [protokoll](#) nr 1.1/11, päevakorrapunkt nr 1).

Tartu Linnavolikogu 9. novembri 2023 otsuse nr 159 „[Sotsiaalhoolekande seaduse paragrahviga 22¹ pandud kohustustega seoses Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve teostamiseks taotluse esitamine](#)“ vastuvõtmise poolt hääletas linnavolikogu 49 liikmest 39 (Tartu Linnavolikogu 9. novembri 2023 istungi [protokoll](#) nr 27, päevakorrapunkt nr 2).

Riigikohtule esitatud taotluste tekstid on identsed volikogu otsuste tekstidega.

3. Volikogude taotluste kohaselt on [Eesti Vabariigi põhiseadusega](#) (PS) vastuolus see, et on jäetud andmata õigustloovad aktid, mis sätestaksid, et kohaliku omavalitsuse üksustele [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmist rahastatakse täielikult riigieelarvest (Räpina Vallavolikogu 20. septembri 2023 otsuse nr 1-3/23 punkt 1 alapunkt 1; Põlva Vallavolikogu 28. septembri 2023 otsuse nr 1-3/27 punkt 1 alapunkt 1; Tartu Linnavolikogu 9. novembri 2023 otsuse nr 159 punkt 1).

4. Põhiseaduse § 154 lõige 2 sätestab: „Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.“ Selle sätte kohaselt on omavalitsusüksusel õigus nõuda, et talle seadusega pandud riiklikud kohustused oleksid täies ulatuses rahastatud riigieelarvest. Kõnealune õigus kaitseb omavalitsusüksust selle eest, et ta ei peaks seadusega pandud riiklike ülesannete täitmiseks kasutama raha, mis on mõeldud omavalitsuslike kohustuste täitmiseks (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 74).

Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest (PS § 154 lg 2 teine lause). See on üks kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik finantstagatis (vt nt RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punktid 61, 74–77).

Omavalitsusüksusel on õigus vaidlustada õigustloovate aktide puudumine, seda on juba käsitletud punktis 1.

5. Teise võimalusena on Räpina ja Põlva Vallavolikogu esitanud Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks Riigikogu tegevusetus Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsuse asjas nr 3-4-1-8-09 resolutsiooni punkti 1 täitmisel. Mõlemad vallavolikogud taotleavad, et Riigikohus tunnistaks põhiseadusega vastuolus olevaks ka selle, et selliste õigustloovate aktide andmata jätmisega on rikutud kohaliku omavalitsuse üksuste õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele (Räpina Vallavolikogu 20. septembri 2023 otsuse nr 1-3/23 punkti 1 alapunkt 2; Põlva Vallavolikogu 28. septembri 2023 otsuse nr 1-3/27 punkti 1 alapunkt 2).

Taotluse punktis 58 on öeldud: „Kui Riigikohus siiski leiab, et SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste puhul ei ole tegemist riikliku ülesandega, on tegemist kohustusliku omavalitsusliku ülesandega, millega on seadusandja rikkunud taotluse esitaja õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks (PS § 154 lg 1) ja õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele (PS § 154 lg 1 koostoimes õiguspärase ootuse põhimõttega).“ Taotluse punktis 66 sedastatakse: „Seadusandja tegevusetuse tõttu ei ole kohaliku omavalitsuse üksustel võimalik kohtulikult kaitsta oma õigust piisavatele rahaliste[le] vahenditele (PS § 154 lg 1). Taotluse esitajad paluvad alternatiivselt esimesele taotlusele, et Riigikohus tunnistaks, et seadusandja tegevusetus Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsuse asjas nr 3-4-1-8-09 resolutsiooni p-i 1 täitmisel on põhiseadusega vastuolus.“

6. Omavalitsusüksustel on õigus eeldada, et omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteem on stabiilne. See eeldus tuleneb õiguspärase ootuse põhimõttest koostoimes PS § 154 lõikega 1 ja täpsustab seda põhimõtet kohaliku omavalitsuse üksuste ja riigi vahelistes rahastamist puudutavates suhetes (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 78).

7. RKÜK 16.03.2010 otsuse resolutsiooni punktis 1 on öeldud: „Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis: 1. sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud; 2. eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.“

8. PSJKS § 7 ega muud selle seaduse sätted ei anna valla- ega linnavolikogule õigust taotleda, et Riigikogu tegevusetus Riigikohtu otsuse täitmisel tunnistataks põhiseadusvastaseks. PS § 154 lõikega 1 ja lõike 2 teise lausega on aga vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, millega eristataks omavalitsusüksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning mis näeksid ette omavalitsusüksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. PS § 154 lõikega 1 ja lõike 2 teise lausega on vastuolus ka selliste õigustloovate aktide andmata

jätmine, mis sätestaksid, millised seadusega pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 93).

Õigus saada omavalitsuslike ülesannete täitmiseks piisavalt raha tuleneb PS § 154 lõikest 1 ja see on üks kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike finantstagatise. Niisuguse õiguse näeb ette ka [Euroopa kohaliku omavalitsuse harta](#) (EKOH) artikli 9 lõige 2. Selle sätte kohaselt peab raha olema piisavalt selleks, et kohalikud võimuorganid saaksid täita neile põhiseaduse ja seadustega pandud kohustusi. Seega peab riik looma regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähimas vajalikus mahus. Peale selle peab omavalitsusüksusel olema raha selleks, et otsustada ja korraldada seaduses sätestamata olulisi kohaliku elu küsimusi (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, punkt 65).

9. Räpina Vallavolikogu 20.09.2023 otsuse nr 1-3/23 punktis 1 on öeldud, et volikogu otsustab esitada taotluse Riigikohtule koos Põlva ja Kanepi Vallavolikoguga. Kanepi Vallavolikogu otsustas 21. septembri 2023 istungil, et põhiseaduslikkuse järelevalve taotlust SHS § 22¹ kohta ei esitata (Räpina Vallavolikogu 21. septembri 2023 istungi [protokoll](#) nr 1-1/7, päevakorrapunkt nr 6). Sellele vaatamata ei sea õiguskantsler kahtluse alla Räpina Vallavolikogu tahet põhiseaduslikkuse järelevalve taotlus esitada.

10. Seega on Räpina Vallavolikogu, Põlva Vallavolikogu ja Tartu Linnavolikogu taotlused lubatavad.

II. Vaidlustatud sätted

11. Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu ning Tartu Linnavolikogu on palunud hinnata järgmistest sotsiaalhoolekande seaduse sätetest tulenevate kohustuste rahastamise põhiseaduspärasust:

„§ 22¹. Väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse rahastamine

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

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

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

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

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

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

Põlva Vallavolikogu ja Räpina Vallavolikogu on palunud hinnata ka järgneva sätte põhiseaduspärasust (taotluse punkt 7 alapunkt 2):

„§ 156. Riigieelarvest finantseeritavad sotsiaaltoetused

(3⁷) Riigieelarves määratakse riigieelarve võimalustest lähtudes kohaliku omavalitsuse üksustele toetus pikaajalist hooldust vajavatele täisealistele isikutele teenuste osutamiseks. Toetus jaotatakse kohaliku omavalitsuse üksuste vahel proportsionaalselt 65–84-aastaste ja vähemalt 85-aastaste elanike arvu alusel. Seejuures üle 85-aastaste elanike arv arvestatakse koefitsiendiga 4,8.“

12. Kohalike omavalitsuste rahalisi kohustusi puudutavad otseselt vaid SHS § 22¹ lõiked 2 ja 5. Põhjendan seda seisukohta.

Volikogud on andnud SHS § 22¹ lõikele 1 sisu, mida selle sätte sõnastus ei toeta (võrdle Põlva ja Räpina Vallavolikogu taotluse punktiga 25 ja Tartu Linnavolikogu taotluse punktiga 28). SHS § 22¹ lõige 1 sätestab selgelt, et teenuskoha maksumust rahastatakse 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. SHS § 22¹ lõige 1 sisuliselt kordab SHS § 3 lõike 1 punktis 1 ja SHS § 15 lõikes 1 sätestatut. Seega ei pane SHS § 22¹ lõige 1 valdadele ja linnadele uut kohustust. Neid sätteid pole aga volikogud vaidlustanud. Pigem võib taotlustest välja lugeda, et volikogud toetavad nende sätete olemasolu.

SHS § 22¹ lõige 2 kohustab valda ja linna rahastama SHS § 22 lõikes 3 nimetatud hooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihoidlustöötajate järgmisi kulusid: 1) tööjõukulud; 2) tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud; 3) tervisekontrolli ja vaksineerimise kulud; 4) koolituse ja supervisiooni kulud. See kohustus kehtib ka siis, kui hooldusteenuse saaja on võimeline ise neid kulusid kandma. Võrdluseks: SHS § 16 järgi ei pea kohalik omavalitsus rahastama teenust, kui teenusesaaja on ise suuteline teenuse eest maksma. Seega võrreldes enne 1. juulit 2023 kehtinud regulatsiooniga on SHS § 22¹ lõikega 2 pandud kohalikule omavalitsusele uus rahaline kohustus. Taotluse esitanud volikogud soovivad riigilt selle kohustuse täitmiseks raha.

SHS § 22¹ lõige 3 lubab kohalikul omavalitsusel piirata lõike 2 alusel hüvitatavate kulude suurust. See säte ei pane kohalikele omavalitsustele ühtegi uut kohustust. Kohalikud omavalitsused peavad korraldama väljaspool kodu osutatavat üldhooldusteenust (KOKS § 6 lg 1; SHS § 20 lg 1). Seda, kuidas teenus oma elanikele kättesaadavaks teha (nt kas pidada ise hooldekodusid või osta teenust eraõiguslikelt isikutelt), otsustab kohalik omavalitsus ise.

Ka varem on kohalik omavalitsus saanud piirata enda kulutusi hooldekodukohtade eest tasumisel. Kuna SHS § 15 lõige 1 näeb ette, et kohalik omavalitsus korraldab abi osutamist, tuleb kohalikul omavalitsusel leida inimesele sobiv hooldekodukoht ja seda talle pakkuda (vt ka SÜS § 26 lg 1 p 3, mille järgi peab haldusaktis inimesele ühtlasi selgitama abi saamise korda). [Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) (SÜS) § 10 lõike 1 kohaselt tuleb abi osutades avalikke vahendeid kasutada säästlikult. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel leida inimese vajadustele vastav võimalikult

soodne hooldekodukoht. Inimesele võimalikult soodsa hooldekodukoha leidmisel saab vald või linn tõhusalt piirata enda kulusid. Seega saab kulusid piirata ka SHS § 22¹ lõikes 3 sisalduva volituse kasutamiseta.

Seadus näeb ette, et teenusekulude hüvitamisel tuleb silmas pidada teenusele esitatud nõudeid (täpsemalt hooldusteenust vahetult osutavate töötajate arvule kehtestatud nõudeid). See ei ole uus kohustus. Ilmselgelt võib kohalik omavalitsus pakkuda vaid nõuetele vastavaid sotsiaalteenuseid. Selline kohustus on sätestatud ka [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) artiklis 14 (vt [Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee praktika kokkuvõtet](#), lk 132 jj; SÜS § 2 lg 1). Konkreetseid teenuse osutamise nõudeid ei ole volikogud vaidlustanud (vt nt Tartu Linnavolikogu taotluse punkti 64).

SHS § 22¹ lõige 4 puudutab teenusekoha maksumuse seda osa, mida peab tasuma teenusesaaja. See kohustus ei suurenda valla või linna kohustusi. Valla või linna kohustust puudutab otseselt SHS § 22¹ lõige 2.

SHS § 22¹ lõikes 5 pannakse vallale või linnale kohustus tasuda teatud juhul ka osa inimese majutus-, toitlustus- jm kuludest. Seejuures ei võeta arvesse seda, kas inimesel on piisavalt vara, et neid kulusi ise kanda. See on valla või linnale pandud uus rahaline kohustus, mille täitmiseks soovivad taotluse esitanud volikogud riigilt raha.

SHS § 22¹ lõige 6 ei puuduta spetsiifiliselt kohaliku omavalitsuse kohustusi. Ka ei ole taotluse esitanud volikogud toonud välja, et see säte piirab ülemäära kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust.

13. SHS § 156 lõikega 3⁷ (vt ka sellega seotud lõiget 3⁸) on valdadele ja linnadele ette nähtud toetus pikaajalist hooldust vajavatele täisealistele inimestele teenuste korraldamiseks. Sättest selgub, et selle toetuse eesmärk ei ole olnud katta üksnes väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse kulusid ega teha seda täiel määral. Lõike 3⁸ järgi on toetus ette nähtud ka teiste teenuste osutamiseks, mis aitavad vähendada pikaajalist hooldust vajavate inimeste kõrvalabi vajadust või nende perekonnaliikmete hoolduskoormust. Sellise toetuse andmine teenuste osutamiseks ei saa rikkuda kohaliku omavalitsuse õigusi, kuna see pole mõeldud katma kõiki nende teenustega kaasnevaid kulusid.

III. SHS § 22¹ lõigetega 2 ja 5 sätestatud kohustuste põhiseaduspärasus

14. SHS § 16 lõike 1 järgi võib kohalik omavalitsus võtta sotsiaalteenuse eest tasu. SHS § 22¹ lõigete 2 ja 5 kohaselt pole kohalikul omavalitsusel õigust küsida inimeselt väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse eest täit tasu, sest kohalik omavalitsus peab kandma enda pakutava hooldekodukoha kulud nii nagu näevad ette SHS § 22¹ lõiked 2 ja 5. SHS § 22¹ lõiked 2 ja 5 on SHS § 16 lõike 2 suhtes erisätted. See tähendab, et SHS § 16 lõikes 2 mainitud teenuse maksumuseks tuleb pidada ainult SHS § 22¹ lõikega 4 inimese kanda jäetud majutus-, toitlustus- ja muud kulusid. SHS § 16 lõigetes 2 ja 3 on sätestatud, et valla ja linna ülesanne on hinnata, mil määral on inimene – arvestades tema majanduslikku olukorda – suuteline neid kulusid kandma nii, et teenuse eest küsitav tasu ei osutuks teenuse saamisel takistuseks.

Kui SHS § 22¹ lõikes 5 nimetatud sissetulekust (nt töövõimetoetusest) ei piisa majutus-, toitlustus- ja muude kulude katmiseks, tuleb vallal või linnal võtta SHS § 22¹ lõikes 5 sätestatud ulatuses enda kanda ka nende kulude eest tasumine. Seda ka siis, kui inimesel on muud vara (nt säästud),

mille arvel saaks ta need kulud katta. Kui sellele vaatamata on 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 (nt osta tee kõrvale küpsiseid, kinkida alaealisele (lapse)lapsele sünnipäevaks šokolaaditahvel jne), aga ka raha vältimatute kulutuste katmiseks (nt retseptiravimite ja abivahendite ostuks).

Vaidlus ülesande kuuluvuse üle ja selle seos ülesande rahastamisega

15. Põhiseaduse § 28 lõige 3 sätestab, et riik soodustab omavalitsuse hoolekannet. PS § 28 lõike 4 järgi on lasterikkad pered ja puuetega inimesed riigi ja kohaliku omavalitsuse erilise hoole all. Ainuüksi neist sätetest järeldub, et hoolekanne on nii riigi kui ka kohalik ehk valdade ja linnade täidetav omavalitsuslik ülesanne (vt ka Riigikohtu lahendit asjas nr [3-4-1-8-09](#), p 67). Jagatud pädevuse puhul peaks ülesannet täitma see võimutasand, mis saab sellega konkreetses olukorras kõige paremini hakkama (RKPJKo 06.12.2002, nr [5-22-5/16](#), p 40).

16. Puudub vaidlus selle üle, et väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamine on kohaliku omavalitsuse täidetav kohalik ülesanne, täpsemalt, kohustuslik omavalitsuslik ülesanne (vt ka Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotluse punktid 14, 16, 23; Tartu Linnavolikogu taotluse punktid 5, 20, 21, 27). Volikogud on aga seisukohal, et SHS §-ga 22¹ on kohalikele omavalitsustele pandud uus avalik ülesanne, mis on olemuselt riiklik ülesanne ja mida riik peab seetõttu PS § 154 lõike 2 teise lause alusel täies ulatuses rahastama riigieelarvest (Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotluse kokkuvõtte punkt 1; taotluse punktid 9, 28; Tartu Linnavolikogu taotlus; taotluse punktid 3, 10, 15, 26, 31, 32).

17. Selle seisukohaga ei saa nõustuda. SHS § 22¹ ei pane kohalikele omavalitsusele uut iseseisvat riiklikku ülesannet, vaid reguleerib olemasoleva omavalitsusliku ülesande – väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamise – rahastamise tingimusi senisest osaliselt erinevalt. Avaliku ülesande rahastamise tingimused ei moodusta kohaliku omavalitsusele määratud uut, iseseisvat avalikku ülesannet.

18. Kuna SHS §-ga 22¹ ei ole kohalikele omavalitsusele pandud eraldi riiklikku ülesannet, ei ole asjakohane ka volikogude taotluses (Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotluse punktid 31 ja 32; Tartu Linnavolikogu taotluse punktid 34 ja 35) toodud käsitlus, et SHS §-s 22¹ sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustus rahastada üldhooldusteenuse teenusekoha maksumust kohalikest eelarvest ei ole võrsunud kohalikest kogukondadest. Väljaspool kodu osutatav üldhooldusteenus on kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav sotsiaalteenus (SHS § 20 lg 1) ning sotsiaalteenuste osutamise korraldamine – kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellegi teise täita – on kohaliku omavalitsuse kohustuslik omavalitsuslik ülesanne (KOKS § 6 lg 1).

19. Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sellised ülesanded, mille täitmist nõuab riik kohaliku omavalitsuse üksustelt kõrgendatud avalikust huvist lähtudes (omavalitsusüksustel puudub kaalutusõigus, **kas** ülesannet täita). Eriseadused (nt SHS) reguleerivad lähemalt seda, **kuidas** ülesannet täita. Ülesande rahastamise tingimused on kindlaks määratud SHS §-s 22¹. See, et Riigikogu normib (kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt) omavalitsusliku ülesande täitmise tingimusi ühtlustavalt, ei tähenda veel, et ülesanne pole võrsunud kohalikest kogukondadest.

20. Räpina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotluses (p 15) viidatakse RKPJKo 14.10.2015 otsusele nr [3-4-1-23-15](#), milles on muu hulgas öeldud, et KOKS § 6 lõikest 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse üldisem ülesanne korraldada kohalike teede ehitamist ning et see säte ei pane

kohustust neid teid ise ehitada või ehitust rahastada. See kohtu sedastus ei võta Riigikogult võimalust normida eriseadusega (nt SHS-iga) omavalitsusliku ülesande täitmise rahastamist.

21. Ka 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 (suure hooldus- ja abivajadusega lapsele abi osutamise toetus, asendus- ja järelhooldusteenuse toetus, matusetoetus, pikaajalise hoolduse toetus, kõrgenenud kuludega toimetulemise toetus). Nende lõigete alusel võib järeldada, mida on riik pidanud omavalitsuslikuks ülesandeks ja mida enda ülesandeks. Kuna riik on sotsiaalhoolekande seadusega kohustanud kohalikke omavalitsusi korraldama väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust, võib öelda, et riik peab seda kohaliku omavalitsuse ülesandeks (vt ka KOKS § 6 lõikeid 1-2¹, sotsiaalhoolekande seaduse [eelnoõu 98 SE algataja seletuskirja](#), lk 6 jj).

22. Kui kohalik omavalitsus leiab, et riik on mõne ülesande valesti liigitanud ja sellega piiranud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust (PS § 154 lg 1), tuleb tal seda põhjendada. Taotluse esitanud volikogud pole vaidlustanud väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse korraldamise kohustust. Seejuures pole taotluse esitanud volikogud vaidlustanud seda, et nende ülesanne on osaleda sotsiaalteenuse kulude katmises. Vaidlustatud on seda, et kulusid tuleb katta ka siis, kui inimese majanduslik olukord lubaks tal teenuse eest täies ulatuses ise maksta. Sellest saab järeldada, et riigi ja taotluse esitanud kohalike omavalitsuste vahel puudub vaidlus küsimuses, kelle ülesanne on korraldada väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust.

23. Taotluse esitanud volikogud on toonud välja, et nende hinnangul nende kulud suurenevad. Seda, miks nende kulude võimalikest katteallikatest ei piisa, pole volikogud näidanud (vt ka RKPJKo 06.12.2022, nr [5-22-5/16](#), p 66). Selleks, et riik võtaks kohalikult omavalitsuselt tõendamiskohustuse üle, ei piisa pelgalt väitest, et kulud suurenevad (RKPJKo 06.12.2002, nr [5-22-5/16](#), p 67).

Kui kõne all on mõni omavalitsuslik ülesanne, tuleb selle rahastamise põhiseaduspärasuse hindamiseks väljuda selle konkreetse ülesande rahastamise raamest ning hinnata omavalitsuslike ülesannete rahastust tervikuna. Kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike finantstagatiste struktuuri kuuluvad muu hulgas õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja õigus omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsusele (RKÜKo 16.03.2010, [3-4-1-8-09](#), punktid 65–73 ja 78–83).

Räpina ja Põlva Vallavolikogu väidavad (taotluse p 66), et neil ei ole võimalik kohtulikult kaitsta oma õigust piisavatele rahalistele vahenditele (PS § 154 lg 1), sest Riigikogu ei ole täitnud Riigikohtu üldkogu 16.03.2010 otsuse nr 3-4-1-8-09 resolutsiooni punkti 1, millega tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis: 1) sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud; 2) eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Riigikohus sedastas 2010. a otsuses nr 3-4-1-8-09 (p 98), et kohalike omavalitsuste rahastamise korraldamise osaline põhiseadusvastasus ei välista täielikult omavalitsusüksuse võimalust tõendada, et kehtiv omavalitsusüksuste rahastamise korraldus ei taga talle piisavalt raha ja rikub seetõttu tema õigust saada piisavalt raha kohalike ülesannete täitmiseks. Sellise rikkumise

tõendamiseks peab omavalitsusüksus näitama, et tema sissetulekud tervikuna ei võimalda rahastada kõiki täitmist nõudvaid ülesandeid vähemalt minimaalselt vajalikus mahus (sh seaduses sätestatud standardeid järgides). Seejuures võib omavalitsusüksuse tõendamiskoormis osal juhtudel kergeneda ja minna osaliselt või täielikult üle riigile. Rápina Vallavolikogu ja Põlva Vallavolikogu taotluses on omavalitsuslike ülesannete rahastamise ebapiisavuse väide jäetud sisuliselt põhistamata ja soovitud, et Riigikohus paneks tõendamiskoormise riigile.

24. Omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemi stabiilsuse nõue on abistava tähendusega finantstagatise element (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 110). Rápina ja Põlva vallavolikogu nõuavad alternatiivina SHS §-ga 22¹ pandud kohustuste täitmisega seotud kulude hüvitamist riigieelarvest osas, millega rikutakse omavalitsusüksuste õigust omavalitsuslike ülesannete rahastamise stabiilsusele. See nõue ei arvesta tõsiasi, et riik ei pea omavalitsuslike ülesannete rahastamise stabiilsust tagama riigieelarve kaudu.

Sotsiaalteenuste kättesaadavaks tegemise kohustus

25. Sotsiaalteenuste kättesaadavaks tegemine ei seisne juba ammu vaid puuduses olevate inimeste aitamises (vt M. Mikkola. Social Human Rights of Europe. Karelactio, 2010, lk 389). Eesti on võtnud kohustuse järgida [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) (edaspidi harta), mille artikkel 14 kohustab riiki osutama oma elanikkonnale sotsiaalteenuseid. Harta artikli 14 järgi tuleb sotsiaalteenuseid osutada näiteks lastele, vanemaealistele, puuetega inimestele, kodututele jne. Võimaldada tuleb näiteks koduteenuseid, hooldekodukohta, varjupaika. Osutatavad teenused peavad vastama nõuetele, mis tähendab muu hulgas, et teenuse vahetul osutajal peab olema nõutud kvalifikatsioon ning vahetuid teenuse osutajaid peab olema vajalikul arvul. Sotsiaalteenuse eest võib võtta tasu tingimusel, et see ei takista inimesel teenuse saamist. Puuduses olevatele inimestele tuleb teenust osutada tasuta (vt [Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee praktika kokkuvõtet](#), lk 132 jj). Puuetega inimeste õigust sotsiaalteenustele käsitleb harta artikkel 15 lõige 3, mille järgi tuleb riikidel toetada näiteks puuetega inimeste eluasemete kohandamist ([Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee praktika kokkuvõtet](#), lk 141).

Peale selle on Eesti Vabariik ühinenud ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga. Näiteks selle konventsiooni artikli 19 järgi on puuetega inimesel õigus isiklikule abistajale taskukohase tasu eest (ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee [üldised selgitused art 19 kohta](#), lk 5, p d, lk 8, p 35). Sotsiaalteenuste osutamise kohustus tuleneb ka ÜRO lapse õiguste konventsioonist (nt art 18 lg 2, art 23 lg 3, vt ka Lapse Õiguste Komitee [selgitusi](#)).

26. Põhiseaduses on öeldud, et Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse (PS § 28 lg 2) ja puude korral (PS § 28 lg 4). Põhiseaduse järgi sätestab abi liigid, abi ulatuse ning abi saamise tingimused ja korra Riigikogu seadusega. Riigikohus on varem leidnud, et PS § 28 lõike 2 esimesest lausest tuleneb subjektiivne õigus saada riigilt vanaduse korral abi (RKÜKo 20.10.2020, nr [5-20-3/43](#), p 41). Riigikogul on abisüsteemi kujundamisel avar otsustusruum, ent selle tegemisel tuleb arvestada PS § 28 lõikest 2 tuleneva riigi kohustusega luua vanadusega seotud riskide maandamiseks sotsiaalkindlustussüsteem (RKÜKo 20.10.2020, nr [5-20-3/43](#), p 44).

27. Vanemaealistel suureneb vajadus tervishoiuteenuste ja kõrvalabi järele (vt ka Sotsiaalministeeriumi tellitud [2020. aasta elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringut](#), lk 70 jj). Ka tööealistel puuetega inimestel on suurem vajadus tervishoiuteenuste ja kõrvalabi järele. PS § 10 sätestab sotsiaalriigi ja inimväärikuse põhimõtted. Need põhimõtted oleksid rikutud ning PS § 28 lõigete 2 ja 4 sisu moonutatud, kui PS § 28 lõiked 2 ja 4 ei annaks vanemaealisele või puuetega 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 puuetega 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). See oleks kooskõlas ka Eestile siduvate rahvusvaheliste lepingutega.

Seadusega kehtestatud sotsiaalteenuste kättesaadavuse reeglid

28. SHS §-s 16 on sätestatud sotsiaalteenuste osutamise eest tasu võtmise reeglid selleks, et igale sotsiaalteenust vajavale inimesele oleks teenus taskukohane ja et ta saaks seda kasutada (sotsiaalhoolekande seaduse [eelnõu 98 SE algataja seletuskirja](#), lk 19). Kuna paljud sotsiaalhoolekande seaduses nimetatud sotsiaalteenused on mõeldud eeskätt vanemaealistele või puuetega inimestele, on SHS § 16 mõeldud edendama ka võrdsuspõhiõigust, et inimene saaks olenemata oma vanusest või puudest osaleda ühiskonnaelus ja kasutada oma põhiõigusi ja -vabadusi võrdselt teistega (vt ka SHS § 4 p 1; SÜS § 2 lg 2).

29. SHS § 22¹ lõigetes 2 ja 5 on sätestatud sotsiaalteenuse eest tasu võtmise reeglite erandid. Sellised erandid kehtestab sotsiaalhoolekande seadus ka sotsiaaltransporditeenuse eest tasu võtmise kohta (vt SHS § 40). Sotsiaaltranspordi puhul on erinevust §-st 16 põhjendatud näiteks sooviga vältida puuetega inimeste diskrimineerimist (sotsiaalhoolekande seaduse [eelnõu 98 SE algataja seletuskirja](#), lk 39). SHS § 22¹ lõikes sätestatud teenuse eest maksmise erandeid on selgitatud vajadusega tagada väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse kättesaadavus, sest Sotsiaalministeeriumi tellitud [2020. aasta uuringu](#) (lk 133, 120, 121, 122) järgi

- inimesed loobuvad teenusest enamasti liiga suure omaosaluse tõttu (sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse [eelnõu 704 SE algataja seletuskiri](#), lk 3);
- teenusesaajale ja tema ülalpidajatele langeb 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 neil on valida, kas võimaldada oma vanematele professionaalset hooldust kättesaamatu hinnaga või jääda ise hooldajaks, valitakse teine võimalus. 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 aitab vähendada nende lähedaste inimeste hoolduskoormust ja võimaldab nende lähedastel tööhõives osaleda.

SHS § 22¹ lõige 5 lisati seaduseelnõusse Riigikogu menetluse käigus. Eesmärk oli pakkuda omaosaluse katmiseks lisatuge keskmisest vanaduspensionist väiksema sissetulekuga inimestele (vt sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse muutmise seaduse eelnõu 704 SE [II lugemise muudatusettepaneku loetelu](#)). Seega on ka SHS § 22¹ lõike 5 eesmärk tagada teenuse senisest parem kättesaadavus.

30. Riigikogu on SHS § 22¹ lõigete 2 ja 5 kehtestamisega püüdnud paremini kaitsta sotsiaalseid põhiõigusi. Riik rakendab väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse kättesaadavuse probleemide lahendamiseks abinõusid ning see on kooskõlas Eestile siduva parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikliga 14 ning Eesti Vabariigi põhiseaduse §-

dega 10, 11 ja 12 ning § 28 lõigetega 2 ja 4. Põhiõiguste senisest parem tagamine on kaalukas eesmärk, mis kaalub üles sellega kaasneva kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse piirangu, millega riik kitsendab omavalitsuse võimalusi otsustada, kuidas teha sotsiaalteenus seda vajavatele inimestele kättesaadavaks (taskukohaseks). Kuna SHS § 22¹ lõiked 2 ja 5 ei keela valdadel ja linnadel teha oma elanikele teenuste parema kättesaadavuse tagamiseks suuremaid väljaminekuid, võivad vallad ja linnad soovi korral väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust korraldada veelgi soodsama tasu eest, kui seadus ette näeb.

31. Võimalik, et kohalike omavalitsuste vastuseisu kõnealustele muudatustele on põhjustanud ühiskonnas juurdunud arusaam, et hooldekodukohta vajava inimese toimetuleku eest peab hoolitsema eeskätt inimene ise ja tema pere (vt ka taotluse punkte 21 ja 23, Tartu Linnavolikogu taotluse punktid 6 ja 7 ning nt Sotsiaalministeeriumi tellitud [2020. aasta elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringut](#), mille järgi märkis ligi viiendik uuringus osalenud tegevuspiiranguga inimestest, et pole abivahendite või hooldusteenuste kohta üldse teavet saanud, lk 133). See sunnib aga suurema abivajadusega inimesi ja nende pereliikmeid tegema märkimisväärselt suuremaid kulutusi, kui teevad teistsuguse abivajadusega inimesed ja nende pereliikmed (vt nt ajakirjas Sotsiaaltöö avaldatud Sotsiaalministeeriumi analüüsi- ja statistikaosakonna artikkel „[Koduteenuse osutamine aastatel 2017–2021](#)“).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Vallo Olle 6938445
Vallo.Olle@oiguskantsler.ee

Kärt Muller 693 8418
Kart.Muller@oiguskantsler.ee