Õiguskantsler

Piibe Koemets
Peipsiääre Vallavalitsus
vald@peipsivald.ee

Teie 31.07.2026 nr 7-8/1285-3

Meie 21.08.2026 nr 6-12/260644/2606832

Ettepanek viia hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude katmise piirmäär seadusega kooskõlla

Austatud Piibe Koemets

Õiguskantsler kontrollis, kas Peipsiääre Vallavalitsuse 16.03.2026 määruse nr 3 „Üldhooldusteenuse hoolduskulude piirmäär“ (edaspidi ka: määrus) § 1 on põhiseaduspärane. Vallavalitsus on määruse §-s 1 kehtestanud, et väljaspool kodu ööpäevaringset üldhooldusteenust osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude (edaspidi: hoolduskulu) katmise piirmäär on 550 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

Leian, et määruse § 1 on vastuolus sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 22^1 lõigetega 2, 3 ja 4 ning Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Selleks, et hooldekodukoht oleks abivajajaile kättesaadav, on Riigikogu otsustanud, et hooldekodu töötajatega seotud kulud peab katma kohalik omavalitsus. Hooldekodukohta vajav inimene või ta lähedased peavad kandma üksnes toidu-, majutus- ja muud kulud. Kui seegi käib neile üle jõu, tuleb vallal aidata inimesel ka neid kulusid kanda. Riigikohus on leidnud, et seesugune korraldus on põhiseaduspärane.

Valla eelarve planeerimisel tohib vald kehtestada hoolduskulude piirmäära. Piirmäär ei tohi olla sedavõrd madal, et osa hoolduskuludest jäetakse abivajaja või tema lähedaste kanda. Paraku on Peipsiääre Vallavalitsus nii teinud: inimesi kohustatakse kandma kulusid, mida peab seaduse järgi katma vald. See on seadusvastane.

Vald selgitas, et hoolduskulu peavad kandma ainult need hooldekodus olevad inimesed, kellele see on jõukohane. Ülejäänud saavad hooldekodukoha eest maksmiseks sotsiaaltoetust. 77 abivajajast on neid 39.

Selline valla seisukoht ei õigusta seaduserikkumist, kuna teised hooldekodukohta vajavad inimesed peavad kandma ka selliseid hooldekodukulusid, mida nad seaduse järgi kandma ei pea. Vallal tuleb kehtestada piisavalt kõrge kulude katmise piirmäär, et abivajaja saaks sobiva hooldekodukoha kodu lähedal ja et tema kanda jääksid üksnes seadusega ette nähtud kulud.

Palun Peipsiääre Vallavalitsusel viia määruse § 1 kooskõlla sotsiaalhoolekande seaduse § 22^1 lõigetega 2, 3 ja 4 ning põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Ootan Teilt tagasisidet hiljemalt 22. septembriks 2026.

Hoolekande korraldamise kohustus

1. Põhiseaduse § 3 lõige 1 ja § 154 lõige 1 sätestavad seaduslikkuse nõude. Selle nõude kohaselt peavad kohalikud omavalitsused nii kohaliku kui ka riigielu küsimuste lahendamisel järgima seadusi. Järelikult: kui Riigikogu on otsustanud, kuidas peab kohalik omavalitsus mõne põhiõigusi puudutava küsimuse lahendama, ei saa kohalik omavalitsus seda teisiti teha. Riigikohus on selgitanud, et ka sotsiaalteenuste osutamise korraldamist reguleerides ei tohi vallad ja linnad minna vastuollu seadusega (Riigikohtu 19.12.2019 otsus, 5-18-7/8, p 124).

2. Põhiseaduse § 28 järgi on hoolekanne nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ülesanne (vt Riigikohtu 05.07.2024 otsus, 5-23-38/48, p 88). Riigikogu on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõikes 1 sätestanud, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalhoolekannet, kui seda ülesannet ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Omavalitsusüksuse ülesannete üldine sisu ja täitmise pädevus kehtestatakse seadustega ning seaduste alusel antud õigusaktidega.

Sotsiaalhoolekande seadus paneb valdadele ja linnadele kohustuse korraldada oma elanikele väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust (edaspidi: hooldekodukoht), kui nad seda vajavad (SHS § 3 lõike 1 punkt 1, § 5 lõige 1, § 15 lõige 1, § 20 lõiked 1 ja 3).

Hooldekodukoha korraldamise kohustus sotsiaalhoolekande seaduses

3. Vallal on õigus otsustada, kuidas ta enda elanikule hooldekodukoha tagab. Riigikohtu selgituse kohaselt võib vald hooldekodukoha korraldada valla enda hooldekodus või eraomandis olevas hooldekodus või teha seda koostöös mõne teise valla või linnaga (Riigikohtu 05.07.2024 otsus, 5-23-38/48, p 96).

4. SHS § 3 lõike 1 punktis 6 on sätestatud, et abi tuleb korraldada inimesele võimalikult kättesaadaval moel. Seega ei pea vald korraldama abivajajale hooldekodukohta tingimata inimese koduvallas tegutsevas hooldekodus. Siiski, kui vald peab ise hooldekodu, saab selle eesmärk olla oma elanikele hooldekodukohtade tagamine (vt KOKS § 2 lõige 3).

Hooldekodukoha rahastamise tingimused

5. Hooldusteenuse kulude rahastamine on tihedalt seotud kohaliku omavalitsuse ülesandega korraldada teenuse osutamist (vt Riigikohtu 05.07.2024 otsus, 5-23-38/48, p 96).

6. Kui vald või linn on välja selgitanud, et inimene vajab hooldekodukohta ja talle see korraldatakse, maksab teenuskoha eest osaliselt kohalik omavalitsus ja osaliselt inimene ise (SHS § 22^1 lõige 1). SHS § 22^1 lõike 2 kohaselt katab kohaliku omavalitsuse üksus järgmised kulud: 1) tööjõukulud; 2) tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud; 3) tervisekontrolli ja vaktsineerimise kulud; 4) koolituse ja supervisiooni kulud. Kohalik omavalitsus võib seejuures kehtestada nende kulude katmise piirmäära, mis tagab teenuse saajale hooldekodukoha kättesaadavuse, arvestades SHS § 22 lõike 6 alusel kehtestatud hooldusteenust vahetult osutavate töötajate arvu nõudeid (SHS § 22^1 lõige 3).

7. SHS § 22^1 lõikes 1 sätestatud juhul kannab hooldekodus viibiv inimene teenuskoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud (SHS § 22^1 lõige 4).

8. Riigikogu on sätestanud, et hooldekodukohta vajava inimese koduvald katab hooldekodukoha maksumuses sisalduva hoolduskulu täies ulatuses (SHS § 22[1] lõiked 1, 2, 3, 4). See tähendab, et hoolduskulu inimene kandma ei pea, kui tema koduvald on talle hooldekodusse koha korraldanud. Sellist seisukohta on võimalik üheselt järeldada sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse eelnõu 704 SE algataja seletuskirjast (vt seletuskirja lk 6), Riigikogu sotsiaalkomisjoni 18. oktoobri 2022. a protokollist nr 243 (vt sotsiaalkaitseminister Signe Riisalo selgitusi) ja ka eelnõu esimest lugemist käsitlevast Riigikogu stenogrammist (vt sotsiaalkaitseministri selgitusi).

9. Riigikohus on kinnitanud: „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 § 22[1] lõiked 1 ja 2). Seejuures võib kohaliku omavalitsuse üksus kehtestada hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude katmise piirmäära, mis peab tagama abi vajavale isikule teenuse kättesaadavuse (SHS § 22[1] 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 § 22[1] lõiked 1 ja 4)“ (vt Riigikohtu 05.07.2024 otsus, 5-23-38/48, p 94).

10. Seega on selge, et seaduse järgi tuleb ööpäevaringselt hooldekodukohta vajaval inimesel kanda hooldekodukoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud, mitte aga hoolduskulu. Seepärast tuleb ka SHS § 22[1] lõikes 3 sätestatut mõista nii, et kohalik omavalitsus võib seada enda kaetavatele kuludele sellise piirmäära, mis annab teenuse saajale õiguse kanda vaid majutuse ja toitlustuse ning muude teenuse osutamise kulud. Eelduseks on, et omavalitsus ise korraldab inimesele hooldekodukoha.

Hoolduskulu katmisele piirmäära seadmine

11. SHS § 22[1] lõike 3 kohaselt võib kohalik omavalitsus kehtestada hoolduskulu katmise piirmäära, mis tagab teenuse saajale hooldekodukoha kättesaadavuse, arvestades SHS § 22 lõike 6 alusel kehtestatud hooldusteenust vahetult osutavate töötajate arvu nõudeid.

12. Riigikogu on otsustanud, et valla kehtestatud piirmäär peab katma ööpäevaringselt hooldekodukohta vajava inimese hoolduskulu täies ulatuses hooldekodus, kuhu vald inimesele koha korraldab (sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse eelnõu nr 704 SE algataja seletuskiri, lk 6: „Kehtestatud kulude tasumise piirmäär […] peab kindlustama inimesele teenuse tegeliku kättesaadavuse selliselt, et […] (inimene ei pea täiendavalt kvalifitseeritud hooldustöötajate kulude katmiseks juurde maksma)“).

13. Hoolduskulu katmise piirmäär peab olema ka nii kõrge, et inimesel oleks võimalik saada kvaliteetset hooldust (sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse eelnõu nr 704 SE algataja seletuskiri, lk 5-6).

14. Kohalik omavalitsus peab hoolduskulu katmise piirmäära seades arvestama veel SHS § 3 lõike 1 punktist 6 tuleneva üldise nõudega, et abi tuleb inimesele korraldada võimalikult kättesaadaval moel. Järelikult tuleb piirmäära kehtestades silmas pidada ka seda, et

a) inimene saaks enda vajadustele vastava hooldekodukoha neis hooldekodudes, mille kaudu vallavalitsus kavatseb hooldekodukoha korraldamise kohustust täita ja
b) hooldekodu, kuhu inimesele koht korraldatakse, oleks inimesele kättesaadav (nt asub tema elukohast mõistlikus kauguses ning võimaldab tal edasi suhelda talle lähedaste inimestega ja olla oma kogukonna liige).

Peipsiääre Vallavalitsuse kehtestatud piirmäär ja selle kehtestamise põhjendused

15. Peipsiääre Vallavalitsus võttis 16. märtsil 2026 vastu määruse nr 3 „Üldhooldusteenuse hoolduskulude piirmäär“. Määruse §-ga 1 on vallavalitsus kehtestanud hoolduskulu katmise piirmääraks 550 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

16. Vallavalitsus selgitas õiguskantsleri nõunikule, et 550-eurose piirmäära kehtestamisel lähtus vald põhimõttest, et inimese põhivajadused peavad olema kaetud, kuid samal ajal peab vald olema võimeline pakkuma muid sotsiaalteenuseid, mida seadus kohustab omavalitsusi korraldama. Üldhooldusteenuse tagamise kulud moodustavad juba praegu üle 40 protsendi valla sotsiaalvaldkonna eelarvest, see ei luba vallal piirmäära suurendada.

Vallavalitsus selgitas, et piirmäär peab olema piisavalt kõrge, et tagada inimesele teenus vähemalt mõnes hooldusasutuses. Praegu kehtiv piirmäär katab kohatasu Viljandi Haigla hooldekodus. Seal elab üks valla elanik. Väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust kasutab kokku 77 Peipsiääre valla elanikku. Enamjaolt elavad nad Peipsiveere Hooldusravi keskuses (44 inimest).

Vald maksab praegu SHS § 22^1 lõike 5 alusel nn väiksema sissetuleku hüvitist ning peale selle veel hooldekodukoha kulude katteks täiendavalt sotsiaaltoetust 39 inimesele, kellel pole lähedasi või kelle lähedastele käib teenuse eest tasumine üle jõu. Toetuse suurus sõltub inimese sissetuleku, seatud piirmäära, väiksema sissetuleku hüvitise ja teenuskoha hinna vahest.

Vallavalitsus selgitas, et enamasti otsivad inimesed endale hooldekodukoha ise või aitavad neile kohta otsida lähedased. Kui lähedastel pole võimalik hooldekodukohta otsida, on neil aidanud seda teha valla sotsiaaltöötaja. Vallavalitsuse sotsiaalosakond annab inimesele või tema perele ülevaate piirkonnas ja kaugemal asuvatest hooldekodudest. Vabade kohtade olemasolu kohta uurib inimene ise, tema lähedased või sotsiaaltöö spetsialist.

Peipsiääre vallas kehtiva piirmäära vastavus seadusele

17. Peipsiääre vallal on 550-eurose piirmääraga võimalik katta väiksema hooldusvajadusega inimese hoolduskulud Viljandi Haigla hooldekodus ja Seenior Plus Eakatekodus „Jõgeva Puiestee Kodu“. Kui aga inimese hooldusvajadus peaks neis hooldekodudes viibimise ajal suurenema, siis vallavalitsuse piirmäär nende hoolduskulu enam täies ulatuses ei kata. See tähendab, et suurenenud hooldusvajadusega inimesel tuleks leida endale koht mõnes teises hooldekodus, milles hoolduskulu on väiksem.

18. Praegu kehtiv piirmäär võimaldab hoolduskulud (olenemata inimese hooldusvajaduse suurusest) täielikult katta 132-kohalises Narva Sotsiaaltöökeskuses, kus hoolduskulu on 542 eurot kuus, ning 45-kohalises Mulgi Hoolekandekeskuses, kus see on 520 eurot kuus. Narva linn ja Mulgi vald on need hooldekodukohad loonud eeskätt Narva linna ja Mulgi valla elanikele (vt Narva Sotsiaaltöökeskuse põhimääruse § 1 lõige 9 ja Mulgi Hoolekandekeskuse põhimääruse § 7 lõige 1).

19. Peipsiääre Vallavalitsus pole Narva linna ega Mulgi vallaga sõlminud lepinguid, mis tagaks Peipsiääre elanikele kohad Narva linna ja Mulgi valla peetavates hooldekodudes. Õiguskantsleri nõunikule teadaolevalt elavad praegu Mulgi Hoolekandekeskuse ja ka Narva Sotsiaaltöökeskuse hooldekodudes peaaegu eranditult kohalikud elanikud. Seega ei saa Peipsiääre Vallavalitsus arvestada võimalusega korraldada enda elanikele koht just neis hooldekodudes.

Kõnealused hooldekodud võivad jääda Peipsiääre valla inimestele ka liiga kaugeks, mille tõttu ei saaks inimene hooldekodus olles suhelda edasi oma lähedastega ega olla endiselt oma kogukonna liige (vt ka hooldekodude asukohtade kaarti). Järelikult ei pruugi need hooldekodud olla SHS § 3 lõike 1 punkti 6 arvestades Peipsiääre elanikele kättesaadavad. Teadaolevalt neis hooldekodudes praegu Peipsiääre valla elanikke ka ei ole.

20. Vallavalitsuselt saadud teabe kohaselt on vald korraldanud oma elanikele kohad hooldekodudes üle Eesti. Hoolduskulud neis hooldekodudes on järgmised:

1) Peipsiveere Hooldusravikeskus SA: 794-835 eurot
2) SA Viljandi Haigla: 550–721 eurot
3) Avinurme Sotsiaal- ja Turvakeskus MTÜ:700 eurot
4) OÜ Häcke: 720 eurot
5) Karaski Pansionaat OÜ: 750 eurot Karaskis ja 875 eurot Torilas
6) SA Kiviõli Tervisekeskus: 770–840 eurot
7) MTÜ Vahtra Hooldemaja: 859 eurot
8) MTÜ Kääpa Hooldekeskus: 895 eurot
9) Värska Südamekodu OÜ: 725 eurot
10) Benita Kodu AS: 980–1250 eurot
11) Lõuna-Eesti Hooldekeskus AS: 850–1040 eurot
12) SA Hooldekodu Härmalõng: 825 eurot
13) Maarjamaja Eakate Kodu: 800 eurot
14) Otepää Tervisekeskuse Hooldekodu: 800 eurot
15) Tartu Pihlakodu OÜ: 1353 eurot
16) Senior Plus Eakatekodud „Jõgeva Puiestee Kodu“: 510–961 eurot
17) A.M.V.K.Hooldusteenus OÜ Seenioridekeskus: 680 eurot
18) Sillamäe Haigla SA: 650 eurot

21. Kõige rohkem on Peipsiääre valla ööpäevaringset hooldusteenust vajavaid elanikke praegu Alatskivil asuvas Peipsiveere Hooldusravikeskuses. Hooldusravikeskus pakub kodukohta 55 inimesele, kellest 44 on Peipsiääre valla elanikud.

22. Peipsiveere Hooldusravikeskuse on loonud Peipsiääre vald, et osutada hoolekandeteenuseid eelkõige Peipsiääre valla elanikele (vt põhikirja p 1.3). Seega peab vald hooldekodu selleks, et tagada oma elanikele ööpäevaringne hooldekoduteenus võimalikult kättesaadaval moel (vt ka SHS § 3 lõige 1 punkt 6, KOKS § 2 lõige 3). Vallavalitsuse kehtestatud hoolduskulu katmise piirmäär peab tagama selle, et Peipsiääre valla elanik ei pea kandma hooldekodus suuremaid kulusid, kui seadus ette näeb (SHS § 22^1 lg-d 2, 3 ja 4). See tähendab, et valla kehtestatud piirmäär peab olema piisavalt kõrge, et inimene ise või tema lähedased kannaksid koha hinnas sisalduvad majutuse, toitlustuse ja muud kulud, mitte aga hoolduskulu.

23. Vallavalitsuse kehtestatud hoolduskulu katmise piirmäär ei võimalda aga vallal katta hoolduskulu vallale kuuluvas Peipsiveere Hooldusravikeskuses, kuigi vald on asutanud keskuse

temal lasuva ülesande täitmiseks ja selleks ka olulises osas kasutab (keskuses elab 44 Peipsiääre elanikku). Ometi on hoolduskulu suurus selles hooldekodus vallavalitsuse hinnangul põhjendatud.

24. Vallavalitsuselt saadud teabe kohaselt katab kehtestatud piirmäär praegu vaid ühe hooldekodus elava inimese hoolduskulu ja sedagi vaid tingimusel, et tema hooldusvajadus pole suur. Peipsiääre Vallavalitsus on seega kehtestanud piirmäära, mis ei võimalda vallavalitsusel õiguspäraselt korraldada kõikidele ööpäevaringselt hooldekodukohta vajavatele inimestele kohta nii, et nad ei peaks hoolduskulu ise kandma. Järelikult on vallavalitsuse kehtestatud hoolduskulu katmise piirmäär vastuolus SHS § 22^1 lõigetega 2, 3 ja 4 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

25. Peipsiääre vald on õiguskantsleri nõunikule selgitanud, et vald tagab hooldekodukoha kättesaadavuse sellega, et maksab inimesele vajaduse korral sotsiaaltoetust. Neist selgitustest järeldub üheselt, et vald maksab sotsiaaltoetusi ainult neile inimestele, kes oma pereliikmete abiga hooldekodu kohatasu maksta ei suuda.

Seaduse järgi peab vald katma ööpäevaringselt hooldekodukohta vajava inimese hoolduskulu konkreetse inimese maksevõimet hindamata ehk olenemata sellest, kas inimesel ja tema perel on võimalik koha eest maksta. See, et vald määrab osale hooldekodu elanikest sotsiaaltoetuse, et nad saaksid hoolduskulu kanda, ei muuda valla kehtestatud piirmäära seadusega kooskõlas olevaks. Teised hooldekodukohta vajavad inimesed jäävad sellest hüvest ilma ning peavad kandma ka selle osa hooldekodukulust, mida nad seaduse järgi kandma ei pea.

26. Perekonnaseaduse (PKS § 97 p 3) järgi on abivajaval täisealisel pereliikmel õigus saada teistelt täisealistelt pereliikmetelt (nt oma täisealiselt lapselt) ülalpidamist, kui ta ei ole võimeline ennast ise ülal pidama. See tähendab muu hulgas, et enne pereliikmetelt abi küsimist peab inimene ise püüdma oma vajadused katta (vt ka Tallinna Ringkonnakohtu 28.04.2025 otsust nr 2-23-10847/45; Tartu Ringkonnakohtu 06.06.2022 otsust nr 2-21-1183/51). Näiteks kui inimesel on vara, siis tuleks tal katta oma kulutused selle vara arvel (ta võib müüa või anda üürile kinnisvara; kui ta on oma vara ära kinkinud ja seepärast ei saa end ise ülal pidada, võib kingitud vara seaduses toodud tingimustel tagasi nõuda jne). Nii on inimesel võimalik end osaliselt või täielikult ise ülal pidada, mistõttu tema nõudeõigus pereliikmete vastu langeb ära.

Samamoodi on hooldekodu hinnas sisalduvate hoolduskulude tasumise nõudega. Kui seaduse kohaselt peab hoolduskulu katma vald, ei pea ülalpidamiskohustusega pereliige seda kulu kandma. Seepärast ei saa hooldekodukohta vajav inimene nõuda, et selle kulu kannaks tema perekond.

27. Kokkuvõtvalt: määruse § 1 on vastuolus SHS § 22^1 lõigetega 2, 3 ja 4 ning on seetõttu vastuolus ka PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kärt Muller 693 8418
Kart.Muller@oiguskantsler.ee