



Õiguskantsler

Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr

Meie 07.10.2026 nr 6-4/250016/2608345

**Taotlus tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks
Räpina Vallavolikogu 19.04.2023 määruse nr 6 „Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate
kulude tasumise piirmäära kehtestamine“ § 1**

Austatud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 alusel esitan Riigikohtule taotluse tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks Räpina Vallavolikogu 19.04.2023 määruse nr 6 „[Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine](#)“ (edaspidi ka määrus) § 1.

Leian, et määruse § 1 on vastuolus [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) § 22¹ lõigetega 2, 3 ja 4 ning põhiseaduse (PS) § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Esitasin Räpina Vallavolikogule 06.04.2026 ettepaneku viia Räpina Vallavolikogu 19.04.2023 määruse nr 6 „[Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine](#)“ § 1 seaduse ja põhiseadusega kooskõlla (vt kirja lisa 1). Õiguskantsleri ettepanekust hoolimata pole Räpina Vallavolikogu viinud määruse § 1 kooskõlla sotsiaalhoolekande seaduse § 22¹ lõigetega 2, 3 ja 4 ning põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

I. Taotluse lubatavus

1. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) kohaselt võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks (PSJKS § 6 lõige 1 punkt 1). Seda saab õiguskantsler teha siis, kui ta on eelnevalt teinud akti vastu võtnud organile ettepaneku viia see akt või selle säte 20 päeva jooksul kooskõlla põhiseaduse ja seadusega ([Õiguskantsleri seaduse](#) § 17 ja § 18 lõige 1). Leian, et need tingimused on praegusel juhul täidetud.

2. Õiguskantsler kontrollis, kas Räpina Vallavolikogu 19.04.2023 määruse nr 6 „[Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine](#)“ § 1 on põhiseaduspärane. Selle sättega oli vallavolikogu kehtestanud väljaspool kodu ööpäevaringset üldhooldusteenust osutava hooldekodu hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu katmise piirmääraks 540 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus. Leidsin, et määruse § 1 oli vastuolus [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) § 22¹ lõigetega 2, 3 ja 4 ning põhiseaduse (PS) § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1. Tegin Räpina Vallavolikogule 06.04.2026 ettepaneku viia määruse § 1 seaduse ja põhiseadusega kooskõlla.

Õiguskantsleri Kantselei

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

3. Räpina Vallavolikogu [muutis 20.05.2026 määruse § 1](#). Alates 01.07.2026 kohaldatakse väljaspool kodu ööpäevaringset üldhooldusteenust osutava hooldekodu hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude katmise piirmäära 600 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus. Leian, et õiguskantsleri ettepanekust hoolimata pole Räpina Vallavolikogu põhiseadusvastast määrust senimaani seaduse ja põhiseadusega kooskõlla viinud. Seega on alus taotluse esitamiseks Riigikohtule.

4. Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt saab õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks, kui tegu on materiaalses mõttes üldaktiga (Riigikohtu 22.11.2010 määrus asjas nr [3-4-1-6-10](#), p 43).

5. SHS § 22¹ lõige 3 sätestab, et väljaspool kodu ööpäevaringset üldhooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu piirmäära võib kehtestada kohaliku omavalitsuse üksus. Riigikogu pole sätestanud, millise õigusaktiga tuleb hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu piirmäär kehtestada. Seetõttu on linnad ja vallad ise otsustanud, kas kulu piirmäär kehtestada üldkorralduse või määrusega. Räpina Vallavolikogu on piirmäära kehtestanud määrusega. Teadaolevalt on aga näiteks Märjamaa Vallavalitsus seda teinud [üldkorraldusega](#).

6. Ka Riigikohus on tõdenud, et üld- ja üksikaktide vahel ei ole selget üleminekupiiri (Riigikohtu 31.10.2022 otsus asjas nr [5-22-4](#), p 76 ja selles viidatud kohtupraktika) ning sama üldisusastmega elulise olukorra reguleerimine võib olla võimalik nii üld- kui ka üksikakti vormis. Nii on Riigikohus leidnud, et müüdava soojuse piirmäära kehtestav akt ei vasta määruse tunnustele, sest see reguleerib konkreetse soojusettevõtte tegevust ja tarbijaid vaid üksnes kaudselt (Riigikohtu 05.04.2010 määrus asjas nr [3-3-1-7-10](#), p-d 9 ja 10). Ravimite hulgi- ja jaemüügi juurdehindluse piirmäärasid kehtestav Vabariigi Valitsuse õigusakt, millega on piiratud hulgi- ja jaemüüjate vabadust kujundada ise müüdavate toodete hinda, vastab kohtu hinnangul seevastu määruse tunnustele (Riigikohtu 18.05.2015 otsus asjas nr [3-4-1-55-14](#)). Akt, mis on esmajärjekorras mõeldud täitmiseks haldusorganile, on Riigikohtu käsitluse järgi halduseeskiri, mille normid omandavad faktilise välismõju nende kohaldamise tulemusena (Riigikohtu 16.01.2008 otsus asjas nr [3-3-1-81-07](#), p 13).

7. Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu piirmäära ei pea hooldekodud järgima, sest seadus lubab hooldekodudel vabalt oma teenuse hinda määrata. Piirmäära peavad arvestama valla- ja linnavalitsused, kes peavad abivajavale inimesele korraldama koha hooldekodus, nii nagu on sätestatud SHS § 3 lõike 1 punktis 6.

8. Linna või valla kehtestatud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu piirmäär mõjutab inimese õigusi siis, kui seda tingimust on tema suhtes kohaldatud. Tingimust kohaldatakse tema suhtes pärast hooldekodusse elama asumist automaatselt ja iga kuu vastavalt tegelikule kulule. Inimene tunnetab akti negatiivset mõju siis, kui talle korraldatud hooldekodukoha hinnas sisalduv hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu on kehtivast piirmäärast suurem (sh kui kulu inimese jaoks on tõusnud ning piirmäär seda enam ei kata) ning see kulu jäetakse tema kanda.

9. Seega mõjutab piirmäär otseselt nende inimeste õigusi, kellele vald või linn on korraldanud hooldekodukoha. See mõju avaldub inimesele siis, kui ta saab valla- või linnavalitsuselt talle hooldekodukoha korraldamist puudutava otsuse või oma hooldekodukoha arve, millest selgub, kas valla- või linnavalitsus katab täielikult hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu või peab abivajaja kandma osaliselt ka hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulud.

10. Riigikohus on mitmel juhul leidnud, et akti olemusele hinnangu andmisel tuleb hinnata ka seda, kas on mõistlik lahendada selle akti õiguspärasuse küsimust õigustloovate aktide õiguspärasuse kontrollimiseks ettenähtud põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses, mille vahetuks algatamiseks puudutatud isikul puuduvad võimalused (nt Riigikohtu 07.05.2003 määrus asjas nr [3-3-1-31-03](#)).

11. Leian, et praegusel juhul on see mõistlik. Õiguskantslerile saadetud pöördumistest nähtub selgelt, et hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu piirmäära seadusele vastavuse küsimuse tõstatavad hooldekodukohta vajavate inimeste lähedased. See on ka mõisteta, sest eeldatavasti on hooldekodukohta vajavate inimeste olukord selline, mis ei võimalda neil aktiivselt oma õiguste eest seista ega teha seda kehtivaid kaebetähtaegu järgides. Õiguskantsleri nõunikule teadaolevalt on halduskohtutes alustatud sel teemal vaid üks vaidlus ning selle on algatanud inimese eestkostja, mitte inimene ise.

12. Neil põhjendustel olen seisukohal, et Räpina Vallavolikogu 19.04.2023 määruse nr 6 „[Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine](#)“ § 1 on kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti säte PSJKS § 6 lõike 1 punkt 1 mõttes ning õiguskantsleri taotlus on lubatav.

II. Vaidlusalune säte

13. Õiguskantsleri ettepaneku tegemise ajal kehtis määruse § 1 järgmises sõnastuses:

„§ 1. Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine

Kehtestada väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse osutamisel vahetult teenust osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmääraks 540 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.“

14. Pärast õiguskantsleri ettepaneku saamist muutis Räpina Vallavolikogu määruse § 1 sõnastust. Selle muudatuse tagajärjel kohaldatakse Räpina vallas alates 1. juulist 2026 uut hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära. Kehtiv määruse § 1:

„§ 1. Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine

Kehtestada väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse osutamisel vahetult teenust osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmääraks 600 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.“

III. Räpina vallas kehtiva piirmäära vastavus seadusele ja põhiseadusele

3.1. Hooldekodukoha korraldamise kohustus põhiseaduses ja seadustes

15. 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).

16. 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 kellelegi teisele. Omavalitsusüksuse ülesannete üldine sisu ja täitmise pädevus kehtestatakse seadustega ning seaduste alusel antud õigusaktidega.

17. Sotsiaalhoolekande seadus paneb vallale 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).

18. 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).

19. 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 kvaliteetse ja kättesaadava hooldekodukohtade tagamine (vt KOKS § 2 lõige 3).

3.2. Hooldekodukoha rahastamise tingimused

20. SHS § 16 lõike 1 järgi võib kohalik omavalitsus võtta sotsiaalteenuse osutamise eest tasu. 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 seletuskiri](#), lk 19). SHS §-s 22¹ on sätestatud sotsiaalteenuse eest tasu võtmise reeglite erandid juhuks, kui inimene elab ööpäevaringselt hooldekodus. SHS § 22¹ sätestab:

„§ 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 abihoidlustöötajate 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) Selle paragrahvi lõikes 1 sätestatud juhul tasub teenuse saaja teenuskoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud.

(5) Kui teenuse saaja 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. 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 abihooldustöötajate tegelike kulude maksumuse ühe teenusesaaja kohta.“

21. Niisiis sätestab seadus ühemõtteliselt selle, milliseid kulusid peab kandma kohalik omavalitsus, kui ta on korraldanud inimesele hooldekodukohta, ja millised kulud jäävad abivajaja kanda. Sätete sõnastusest on selge, et hooldekodukohta vajava inimese koduvald peab katma hooldekodukohta maksumuses sisalduva hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu täies ulatuses. See tähendab, et seda kulu inimene kandma ei pea, kui tema koduvald on talle hooldekodusse koha korraldanud.

22. Sellist seisukohta toetab ka [sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse eelnõu 704 SE algataja seletuskiri](#) (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).

23. SHS §-s 22¹ sätestatud teenuse eest maksmise erandeid on selgitatud vajadusega tagada hooldekodukohtade 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. Ööpäevaringse hooldusvajadusega inimestele rahaliselt kättesaadav ja nõuetekohane abi aitab vähendada nende lähedaste inimeste hoolduskoormust ja võimaldab nende lähedastel tööhõives osaleda.

24. Riigikohus on selgitanud: „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 katmise 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 tasuta teenuskoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud (SHS § 22¹ lõiked 1 ja 4)“ (vt Riigikohtu 05.07.2024 otsus, [5-23-38/48](#), p 94).

25. Seega tuleb hooldekodukohta vajaval inimesel seaduse järgi kanda hooldekodukohta maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud, mitte aga hinnas sisalduvat hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu. Viimast olenemata inimese tegelikust maksevõimest.

26. Kokkuvõtvalt: SHS §-st 22¹ järeldub, et kui kohalik omavalitsus on hinnanud inimese abivajadust ja sellele tuginedes korraldanud talle hooldekodukohta, pole kohalikul omavalitsusel õigust jätta inimese kanda hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu. Seda ka siis, kui inimene (vajadusel koos oma pere abiga) jaksaks hooldekodukohta eest täit tasu maksta. SHS § 22¹ lõiked 2 ja 5 on SHS § 16 lõike 2 suhtes erisätted. SHS § 16 lõikes 2 mainitud teenuse maksumuseks tuleb pidada ainult SHS § 22¹ lõikega 4 inimese kanda jäetud majutus-, toitlustus- ja muid kulusid.

27. Kui pidada hooldekodukohta maksumuseks (SHS § 16 lõiget 2 arvestades) üksnes tasu majutus-, toitlustus- ja muude kulude eest, siis on valla ja linna ülesanne SHS § 16 lõigete 2 ja 3 järgi hinnata seda, mil määral on inimene – arvestades tema (ja ta pere) majanduslikku olukorda – suuteline neid kulusid kandma nii, et teenuse eest küsitav tasu ei takistaks teenuse saamist. Näiteks kui SHS § 22¹ lõikes 5 nimetatud sissetulekust (nt töövõimetoetusest) ei piisa inimese majutus-, toitlustus- ja muude kulude katmiseks ning SHS § 22¹ lõikes 5 alusel saadav nn väiksema sissetuleku hüvitis ka ei võimalda majutuse ja toitlustuse eest täielikult tasuta, tuleb vallal või linnal hinnata inimese (ja ta pere) majanduslikku olukorda. Kui inimese (ja ta pere) majanduslik olukord ei võimalda neid kulusid täielikult katta, tuleb vallal või linnal osa neist kuludest enda kanda võtta (SHS § 16 lg 3).

3.3. Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu katmise piirmäär

28. SHS § 22¹ lõike 3 kohaselt võib kohalik omavalitsus kehtestada hoolduskulu katmise piirmäära, mis tagab teenuse saajale hooldekodukohta kättesaadavuse, arvestades SHS § 22 lõike 6 alusel kehtestatud nõudeid, kui palju peab hooldekodus olema hooldusteenust vahetult osutavaid töötajaid.

29. Piirmäära kehtestamise õigus on sätestatud selleks, et hoida avaliku sektori raha kasutamine paremini kontrolli all, mitte aga selleks, et abivajaja maksaks osaliselt kinni ka hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu. [Sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse eelnõu \(nr 704 SE\) algataja seletuskirjas](#) (lk 6) on öeldud: „Piirmäära kehtestamisel saab KOV aluseks võtta koostööpartnerite või haldusterritooriumil või koostööpiirkondades tegutsevate ööpäevaringse üldhooldusteenuse pakujate hinnataseme. Kehtestatud kulude tasumise piirmäär ei pea katma kvalifitseeritud hooldustöötajate kulusid iga teenuseosutaja juures, vaid see 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).“ „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.“

30. Seaduse järgi ei pea hooldekodukohta vajav inimene kandma koha hinnas sisalduvat hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu. Seega tuleb SHS § 22¹ lõikes 3 sätestatud mõista nii,

et kohalik omavalitsus võib kehtestada hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kuludele sellise piirmäära, mis jätab teenuse saajale õiguse kanda üksnes majutuse ja toitlustuse ning muud teenuse osutamise kulud.

31. Nagu Riigikohus on selgitanud, on inimese hooldekodukoha rahastamine tihedalt seotud kohaliku omavalitsuse ülesandega korraldada teenuse osutamine (vt Riigikohtu 05.07.2024 otsus, [5-23-38/48](#), p 96). See tähendab muu hulgas, et hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu katmisele piirmäära seades tuleb kohalikul omavalitsusel arvestada seda, et omavalitsus peab tagama inimesele kvaliteetse (KOKS § 2 lõige 3, SHS § 22, § 22¹ lõige 3, § 22²) ja kättesaadava (SHS § 3 lõige 1 punkt 6, § 22¹ lõige 3) hooldekodukoha.

32. Seega peab hoolduskulu katmise piirmäär olema nii kõrge, et inimesel oleks võimalik saada kvaliteetset hooldust (vt ka [sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse eelnõu nr 704 SE algataja seletuskiri](#), lk 5-6) ning et ta saaks abi võimalikult kättesaadaval moel.

Järelikult tuleb piirmäära kehtestades silmas pidada ka seda, et

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

3.4. Hooldekodukoha eest tasumise kohustus Räpina vallas

33. Räpina Vallavalitsuse selgituste järgi vajab Räpina vallas hooldekodukohta sadakond inimest (31.07.2026 seisuga 111), kellele vald on korraldanud hooldekodukoha 13 hooldekodus. Hooldekodukohta vajavad Räpina valla elanikud on enamasti ise või pereliikmete abiga valinud endale hooldekodukoha. Vallavalitsuse on inimese avalduse põhjal hinnanud tema abivajadust ning otsustanud sellele hinnangule vastava abi andmise üle. Räpina Vallavalitsus suunab abivajaja hooldekodusse juhul, kui vallavalitsus on inimese eestkostja või kui inimene (või tema pereliikmed) ei ole ise suuteline hooldekodukohta leidma (vt lisa 2). Seega on Räpina vald leidnud, et iga valla hinnangul hooldekodukohta vajav inimene saab ise vabalt valida endale sobiva hooldekodukoha.

34. Õiguskantsleri nõunikule 5. oktoobril 2026 Räpina Vallavalitsuse sotsiaalosakonnast telefonitsi antud teabe kohaselt viibivad hooldekodukohta vajavad Räpina valla elanikud järgmistes hooldekodudes, mille hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu ühe teenusesaaja kohta kuus on järgmine:

- 1) [AS Räpina Haigla hooldekodu](#): 576–595,20 eurot
- 2) [EELK Räpina Miikaeli Koguduse hooldekodu](#): 650 eurot
- 3) [OÜ Kagutuul Ristipalo Pansionaat](#): 700–750 eurot
- 4) [Karaski Pansionaat OÜ](#): 750 eurot
- 5) [Kanepi valla Hooldekeskuse Krootuse hooldekodu](#): 700 eurot
- 6) [Lõuna-Eesti Hooldekeskus AS Hellenurme, Kanepi ja Sangaste kodud](#): 850–1040 eurot
- 7) [Leevi Hooldekodu](#): 660 eurot
- 8) [MTÜ Vahtra Hooldemaja](#): 859 eurot
- 9) [Paju Pansionaadid MTÜ](#): 750 eurot
- 10) [Põlva Valla Hooldekodu](#): 775 eurot
- 11) [Setomaa Hooldekodu](#): 622 eurot

- 12) [Südamekodu Tartu kodu](#): alates 810 eurost
 13) [OÜ Vastseliina Hooldekodu](#): 714–896 eurot.

35. Räpina valla kehtestatud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu katmise piirmäär on 600 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus. See summa katab Räpina valla territooriumil asuvatest hooldekodukohta pakkujatest vallale kuuluva [AS Räpina Haigla hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu](#) (576–595,20 eurot kuus). AS Räpina Haigla pakub hooldekodukohta 63 inimesele.

36. Räpina vallale kuulub ka Leevi Hooldekodu, mis osutab hooldekoduteenuseid eelkõige inimestele, kelle elukoht on rahvastikuregistri järgi Räpina vald ([põhimääruse](#) § 6 lõige 2). Teiste omavalitsuste elanikke võetakse hooldekodusse sel juhul, kui seal on vabu kohti. Leevi Hooldekodus on 24 kohta ning kohatasu on seal 1400 eurot kuus, millest 660 eurot on hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu (Räpina Vallavalitsuse [06.11.2024 korraldus nr 2-3/692](#)). Seega jääb Leevi hooldekodus viibivate Räpina inimeste kanda ka hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu. Nii jäetakse nad ilma hüvest, mis on neile seadusega lubatud.

37. Räpina vallas pakuvad hooldekodukohti veel EELK Räpina Miikaeli Kogudus ja OÜ Kagutuul. Kokku on neis kahes hooldekodus 137 kohta. Kui inimene saab hooldust 36-kohalises Räpina Miikaeli Koguduse hooldekodus, siis tuleks tal Räpina Vallavolikogu määruse § 1 tõttu iga kuu juurde maksta 50 eurot (hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu on [koguduse kodulehe andmetel](#) 650 eurot kuus), kui aga OÜ Kagutuul peetavas 101-kohalises Ristipalo Pansionaadis, siis 100–150 eurot ([Ristipalo Pansionaadi kodulehe andmetel](#) on seal hoolduskulu 700–750 eurot kuus). Seega peab Räpina valla elanik ka neis hooldekodudes osaliselt katma hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu. Nii jäetakse ta ilma hüvest, mis on talle seadusega lubatud.

38. Määruse §-s 1 sätestatud piirmäär võimaldab täielikult katta hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu vaid Räpina Haigla peetavas 63-kohalises hooldekodus. Küsimus on, kuidas saavad ülejäänud 48 hooldekodukohta vajavat Räpina elanikku hooldekodukohta, nii et nad ei peaks ise kandma hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu ning hooldekodu asuks elukohast mõistlikus kauguses ning võimaldaks edasi suhelda lähedaste inimestega ja olla oma kogukonna liige.

39. Praegu ei võimalda Räpina Vallavolikogu kehtestatud 600-eurone piirmäär katta hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu ka üheski väljaspool Räpina valda asuvas hooldekodus, mille abivajavad Räpina valla elanikud on enesele leidnud. Kõik need hooldekodud (v.a Vahtra Hooldemaja) jäävad Räpinast umbes tunnipikkuse autosõidu piiresse.

40. Räpina Vallavolikogu kehtestatud 600-eurone piirmäär võimaldab hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu väljaspool Räpina valda täielikult katta [Villa Alfredi Kunda majas](#) (590 eurot), [Vändra Õenduskodus](#) (600 eurot), [SeniorPlus Kehtna, Järvakandi, Jõgeva Puistee Kodudes](#) (vähese või keskmise hooldusvajaduse korral alates 510-600 eurost), [Viljandi Haigla hooldekodus](#) (550 eurot keskmise kõrvalabi vajaduse korral).

Kui abivajaja peaks asuma elama Kundasse, Vändrasse, Kehtnasse, Järvakanti või Viljandisse, ent tema lähedased elaksid endiselt Räpinas, tuleks tema lähedastel kulutada tema külastamiseks edasi-tagasi sõidule neli kuni viis tundi. Seetõttu ei ole realistlik eeldada, et Räpina elanikud saaksid oma lähedast hooldekodus külastamas käia nii tihti, kui vaja. Seega, kuigi nende hooldekodude hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu jääb Räpina valla kehtestatud

hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu katmise määra piiresse, ei pruugi need hooldekodud olla inimesele sobivad, sest asuvad inimese elukohast liiga kaugel. Järelikult ei pruugi need hooldekodud vastata abi kättesaadavuse tingimusele. Seda kinnitab ka Räpina elanike tegelik valik.

Viljandi Haigla hooldekodu puhul tuleb veel tähele panna, et kui inimesel on keskmisest kõrgem hooldusvajadus, on tema hoolduskulu suurem kui 550 eurot (721 eurot). See tähendab, et keskmisest kõrgema hooldusvajaduse korral ei kata määruse §-ga 1 kehtestatud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu katmise piirmäär Viljandi Haigla hooldekodus vastavat kulu. Ühtlasi tähendab see, et hooldusvajaduse suurenemise korral tuleks abivajajal asuda ümber mõnda teise hooldekodusse, selleks et hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu jääks Räpina valla kehtestatud piirmäära sisse. Selline kolimine võib inimesele kaasa tuua rasked tagajärjed, mistõttu see võib see rikkuda tema muid põhiõigusi (vt ka Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendit asjas [Watts vs. Ühendkuningriik](#), p-d 92 ja 99).

Räpina elanikul kuluks Jõgeval viibiva lähedase külastamiseks (edasi-tagasi sõiduks) umbes 3 tundi. See koht võib olla inimesele kättesaadav. Siiski tuleb Jõgeva Puiestee Kodu puhul tähele panna, et keskmisest kõrgema hooldusvajadusega inimese on hoolduskulu on seal suurem kui 600 eurot (ligi 720 eurot). See tähendab, et keskmisest kõrgema hooldusvajaduse korral ei kata määruse §-ga 1 kehtestatud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu katmise piirmäär Jõgeva Kodu vastavat kulu. Ühtlasi tähendab see, et kui inimese hooldusvajadus suureneb, tuleks abivajajal asuda mõnda teise hooldekodusse, selleks et hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu kataks täielikult Räpina vald.

41. Vabade kohtade olemasolul oleks võimalik abivajajale korraldada koht ka [Väike-Maarja hooldekodus](#)¹ (600 eurot), [Kihelkonna Hooldekodus](#)² (560 eurot), [Mulgi Hoolekandekeskuses](#)³ (520 eurot), [Viljandi Hoolekandekeskuses](#)⁴ (580 eurot). Neisse hooldekodudesse võetakse eeskätt kohalikke elanikke. Näiteks õiguskantsleri nõunikule telefonitsi antud teabe kohaselt elavad praegu Mulgi Hoolekandekeskuses peaaegu eranditult kohalikud elanikud. Lisaks, kui abivajaja lähedased elaksid Räpina vallas, tuleks neil Väike-Maarja, Mulgi või Viljandi valla hooldekodusse elama asunud lähedase külastamiseks kulutada edasi-tagasi sõidule peaaegu neli tundi. Kihelkonnas asuva hooldekodu külastamiseks kuluks edasi-tagasi sõiduks ilmselt terve ööpäev, kuna üks ots võtaks üle kuue tunni. Seetõttu ei pruugi need kohad juba ainuüksi oma kauguse tõttu vastata seaduses sätestatud tingimusele, et abi peab olema inimesele kättesaadav.

42. Abivajajale annaks koha korraldada 36-kohalises Võru valla peetavas [Kääpa Sotsiaalkeskuses](#)⁵ (540 eurot) või 49-kohalises Võru valla sihtasutusele kuuluvas [Sõmerpalu Hooldekodus](#) (570–600 eurot). Kääpa Sotsiaalkeskus pakub hooldekodukohti esimeses järjekorras Võru valla elanikele. Võru vallale kuuluvast Sõmerpalu Hooldekodust saadud teabe kohaselt on lõviosa elanikest Võru valla elanikud. Kuna teadaolevalt pole Räpina valla lõpitud lepingut, mis tagaks Räpina valla elanikele igal juhul võimaluse neis hooldekodudes koht saada,

¹ [Väike-Maarja Hooldekodu põhimääruse](#) § 6 lõike 3 järgi osutab hooldekodu teenuseid eelkõige inimestele, kelle elukohana on rahvastikuregistris märgitud Väike-Maarja vald.

² [Kihelkonna Hooldekodu põhimääruse](#) § 7 lõike 4 järgi osutab hooldekodu teenuseid eelkõige inimestele, kelle elukohana on rahvastikuregistris märgitud Saaremaa vald.

³ [Mulgi Hoolekandekeskuse põhimääruse](#) § 7 lõike 1 järgi osutab hoolekandekeskus teenuseid eelkõige inimestele, kelle elukohana on rahvastikuregistris märgitud Mulgi vald.

⁴ [Viljandi Hoolekandekeskuse põhimääruse](#) § 6 järgi osutab hoolekandekeskus teenust eelkõige inimestele, kes on Eesti Rahvastikuregistri järgselt Viljandi linna kodanikud.

⁵ [Kääpa Sotsiaalkeskuse põhimääruse](#) § 2 lõike 1 järgi on sotsiaalkeskus eelkõige Võru valla eakate ja puuetega isikute ajutiseks või püsivaks elamiseks loodud ööpäevaringselt tegutsev üldhooldusteenust osutav hoolekandetasutus [---].

ei saa ka Rápina Vallavolikogul olla kindlust, et Rápina Vallavalitsusel õnnestub inimesele hooldekodukoht korraldada just neis hooldekodudes. Seda enam, et neis hooldekodudes on kokku ainult 85 kohta. Võru valla elanike vajadusi arvestades ei pruugi sellest piisata, et tagada koht kõigile neile Rápina elanikele, kes hooldekodukohta vajavad, aga Rápina Haigla peetavasse hooldekodusse ei mahu.

Seega, kui Rápina valla elanik ei saa kohta Sõmerpalu või Kääpa hooldekodus, pole Rápina valla ümbruskonnas ühtegi muud hooldekodu, mille hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulu saaks katta täielikult Rápina vald.

43. Kokkuvõtvalt: määruse § 1 ei taga, et kodust mõistlikul kaugusel asuv hooldekodukoht oleks igale inimesele võrdsetel tingimustel kättesaadav.

44. Sotsiaalhoolekandeabi tuleb tagada inimesele võimalikult kättesaadaval moel (SHS § 3 lõige 1 punkt 6, § 22¹ lõige 3). Omavalitsus ei ole taganud inimesele hooldekodukohta nõuetekohaselt, kui inimene peab talle korraldatud teenuse eest maksma rohkem või tegema märkimisväärsed pingutusi selleks, et mitte maksta hooldekodukoha eest rohkem, kui seadus nõuab.

45. Rápina 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 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 hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulu 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.

46. Rápina vald ei taga määruse § 1 tõttu kõikidele hooldekodukohta vajavatele Rápina elanikele kvaliteetset ja kättesaadavat hooldekodukohta, nii nagu seda näeb ette sotsiaalhoolekande seadus. Määruse § 1 on vastuolus SHS § 22¹ lõigetega 2, 3 ja 4 ning on seetõttu vastuolus ka PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisad: 1) õiguskantsleri 06.04.2026 ettepanek nr 6-4/250016/2602870 Rápina Vallavolikogule
2) Rápina Vallavalitsuse 03.08.2026 vastus nr 1-8/2026/40-6

Kärt Muller 693 8418
Kart.Muller@oiguskantsler.ee