JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 21.10.2026 nr 5-26-41

Meie 26.11.2026 nr 10-3/7634

Justiits- ja digiministri arvamus PSJV asjas nr 5-26-41

Edastan käesolevaga arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas, milles õiguskantsler on esitanud taotluse tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks Räpina Vallavolikogu 19.04.2023 määruse nr 6 „Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine“ § 1.

Asjaolud

1. Õiguskantsler on taotlenud Riigikohtult Räpina Vallavolikogu 19. aprilli 2023 määruse nr 6 „Hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine“ § 1 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks tunnistamist. Vaidlusaluse sättega on väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmääraks kehtestatud 600 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.
2. Õiguskantsleri taotlus lähtub SHS §-s 22¹ sätestatud üldhooldusteenuse rahastamise korrast. SHS § 22¹ lg 2 kohaselt rahastab kohaliku omavalitsuse üksus seaduses nimetatud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulusid. Sama paragrahvi lg 3 võimaldab KOV-il kehtestada nende kulude tasumise piirmäära tingimusel, et see tagab teenuse saajale teenuse kättesaadavuse.
3. Taotluses esitatud andmete kohaselt vajas 31. juuli 2026. a seisuga Räpina vallas hooldekodukohta 111 inimest. 600-eurone piirmäär kattis vallas täielikult hoolduskulu üksnes AS Räpina Haigla hooldekodus, kus oli 63 kohta ja hoolduskulu 576–595,20 eurot kuus. Teiste vallas tegutsevate taotluses nimetatud teenuseosutajate hoolduskulud ületasid piirmäära: Leevi Hooldekodus oli hoolduskulu 660 eurot, EELK Räpina Miikaeli Koguduse hooldekodus 650 eurot ning Ristipalo Pansionaadis 700–750 eurot kuus. Seejuures kuulub Leevi Hooldekodu Räpina vallale.
4. Õiguskantsleri hinnangul ei taga 600-eurone piirmäär seetõttu SHS § 22¹ lg-s 3 nõutud viisil üldhooldusteenuse tegelikku kättesaadavust. Teenuse kättesaadavust ei saa tema hinnangul hinnata üksnes selle järgi, kas leidub mõni teenuseosutaja, kelle hoolduskulu mahub kehtestatud piirmäära piiresse, vaid arvestada tuleb ka inimese vajadusi ja teenuse tegelikku kättesaadavust.
5. Samuti ei kõrvalda õiguskantsleri hinnangul probleemi võimalus maksta inimesele täiendavat sotsiaaltoetust, sest SHS § 22¹ lg-s 2 sätestatud KOV-i hoolduskulude rahastamise kohustus ei sõltu teenuse saaja ega tema perekonna majanduslikust olukorrast.
6. Sellest lähtudes leiab õiguskantsler, et vaidlusalune 600-eurone piirmäär on vastuolus SHS § 22¹ lg-tega 2–4 ning sellest tulenevalt PS § 3 lg-ga 1 ja § 154 lg-ga 1.

Taotluse lubatavus

7. PSJKS § 6 lg 1 p 1 kohaselt võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks. Seega eeldab taotluse lubatavus käesolevas asjas, et vaidlustatud Räpina Vallavolikogu määruse § 1 on õigustloov akt materiaalses mõttes.
8. Vaidlusaluse sättega on kehtestatud üldine 600-eurone hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude tasumise piirmäär ühe teenusesaaja kohta kuus. Säte ei lahenda konkreetse isiku üksikjuhtumit ega määra kindlaks konkreetsete isikute õigusi ja kohustusi. Piirmäära kohaldatakse kõigile isikutele, kelle üldhooldusteenuse kulude rahastamisel Räpina vald SHS § 22¹ alusel osaleb, ning seda rakendatakse korduvalt kõigil vastavatel juhtudel.
9. Seetõttu on vaidlusalusel sättel üldiseloom: selle adressaatide ring ei ole ammendavalt individualiseeritud ning säte reguleerib abstraktselt ja korduvkasutatavalt kohaliku omavalitsuse rahastamiskohustuse ulatust. Asjaolu, et piirmäära rakendamine konkreetse teenusesaaja suhtes võib eeldada hilisemat individuaalset otsust, ei muuda piirmäära ennast üksikaktiks.
10. Sellest tulenevalt on Räpina Vallavolikogu määruse § 1 käsitatav materiaalses mõttes õigustloova akti sättena PSJKS § 6 lg 1 p 1 tähenduses. Kuna tegemist on jõustunud kohaliku omavalitsuse organi õigustloova akti sättega ning õiguskantsler taotleb selle kehtetuks tunnistamist, on õiguskantsleri taotlus lubatav.

Seisukoht ja põhjendused

11. SHS § 22¹ lg 2 kohaselt rahastab kohaliku omavalitsuse üksus üldhooldusteenust vahetult osutavate hooldustöötajate ja abihooldustöötajate seaduses nimetatud kulusid. SHS § 22¹ lg 3 annab KOV-ile õiguse kehtestada nende kulude tasumise piirmäär, kuid seab sellele ühtlasi sisulise tingimuse: piirmäär peab tagama teenuse saajale teenuse kättesaadavuse. Seega on KOV-il piirmäära suuruse määramisel küll otsustusruum, kuid see ei ole piiramatu. Piirmäära kehtestamisel tuleb hinnata, kas selle ulatuses on võimalik inimesele tegelikult tagada tema vajadustele vastav üldhooldusteenus.
12. Samas ei tulene SHS § 22¹ lg-test 2 ja 3 kohustust katta täies ulatuses iga teenuse saaja vabalt valitud teenuseosutaja hoolduskulu. Kui inimesele on piirmäära piires tegelikult kättesaadav sobiv teenus, ei ole välistatud, et kallima teenuseosutaja valimisel jääb piirmäära ületav osa inimese enda kanda. Määrav on seega mitte see, kas piirmäär katab kõigi teenuseosutajate hoolduskulud, vaid kas see võimaldab KOV-il reaalselt tagada piisava ja kättesaadava teenuse.
13. Õiguskantsleri esitatud andmete kohaselt vajas 31.07.2026 seisuga Räpina vallas hooldekodukohta 111 inimest. 600-eurone piirmäär kattis vallas täielikult hoolduskulu üksnes AS Räpina Haigla hooldekodus, kus oli 63 kohta. Teiste taotluses nimetatud Räpina vallas tegutsevate hooldekodude hoolduskulud ületasid kehtestatud piirmäära. See puudutas muu hulgas vallale kuuluvat Leevi Hooldekodu. Nendest asjaoludest nähtub, et üksnes piirmäära sisse jääva teenuseosutaja olemasolu ei ole piisav, et lugeda teenuse kättesaadavuse nõue täidetuks. Piirmäära piires peab teenus olema tegelikult kättesaadav seda vajavatele inimestele. See eeldab muu hulgas piisavate teenuskohtade olemasolu ning võimalust saada inimese vajadustele vastavat teenust.
14. Teenuse kättesaadavuse hindamisel on asjakohane arvestada ka SHS § 3 lg 1 p-s 6 sätestatud põhimõtet, mille järgi tuleb abi korraldada inimesele võimalikult kättesaadaval moel. See ei tähenda, et inimesel peab olema õigus saada teenust tingimata enda valitud või elukohale kõige lähemal asuvas hooldekodus, kuid teenuse korraldamise lahendus peab olema inimese jaoks reaalselt kasutatav.
15. Õiguskantsleri esitatud andmete põhjal ei ole alust järeldada, et Räpina valla kehtestatud 600-eurone piirmäär võimaldaks teenuse kättesaadavuse sellisel viisil tagada.
16. Piirmäära võimalikku vastuolu seadusega ei kõrvalda asjaolu, et vald võib maksta inimesele täiendavat sotsiaaltoetust juhul, kui ta ei suuda ise või perekonna abiga hooldekodu kohatasu tasuda. SHS § 22¹ lg-st 2 tulenev KOV-i hoolduskulude rahastamise kohustus ei sõltu teenuse saaja ega tema perekonna majanduslikust olukorrast. Seetõttu tuleb eristada KOV-i seadusest tulenevat hoolduskulude rahastamise kohustust ja inimese individuaalsest abivajadusest

lähtuvat täiendava sotsiaalabi andmist. Täiendav toetus ei saa asendada SHS § 22¹ alusel KOV-il lasuvat rahastamiskohustust ega muuta muidu ebapiisavat piirmäära seaduspäraseks.

17. PS § 3 lg-st 1 ja § 154 lg-st 1 tulenevalt peab kohalik omavalitsus tegutsema seaduse alusel ja seadusega kooskõlas. Kuigi SHS § 22¹ lg 3 jätab KOV-ile otsustusruumi piirmäära suuruse kindlaksmääramisel, on seadusandja sellele otsustusruumile seadnud selge materiaalse piiri: piirmäär peab tagama teenuse saajale teenuse kättesaadavuse. Seetõttu ei ole käesolevas asjas määrav, milline peaks olema Riigikohtu hinnangul Räpina valla jaoks konkreetne sobiv piirmäär. Selle summa kindlaksmääramine kuulub seadusega ette nähtud raamides KOV-i otsustusruumi. Kontrollida tuleb seda, kas KOV on piirmäära kehtestades püsinud seadusega antud otsustusruumi piirides.
18. Õiguskantsleri esitatud andmete põhjal ei taga 600-eurone piirmäär SHS § 22¹ lg-s 3 nõutud teenuse tegelikku kättesaadavust. Seetõttu on vaidlusalune säte vastuolus SHS § 22¹ lg-ga 3 koostoimes sama paragrahvi lg-tega 2 ja 4 ning sellest tulenevalt ka PS § 3 lg-s 1 ja § 154 lg-s 1 sätestatud seaduslikkuse nõudega.
19. Kokkuvõttes leiab Justiits- ja digiministeerium, et õiguskantsleri taotlus on põhjendatud ning Räpina Vallavolikogu määruse § 1 tuleb tunnistada põhiseadusvastaseks ja kehtetuks.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Eleri Kästik 5780 8738
eleri.kastik@justdigi.ee