



Õiguskantsler

Enel Liin
volikogu esimees
Räpina Vallavolikogu
vald@rapina.ee

Teie 03.02.2025 nr 1-8/2025/40-2

Meie 06.04.2026 nr 6-4/250016/2602870

Ettepanek viia hooldustöötajate ja abihoidlustöötajate kulude katmise piirmäär seadusega kooskõlla

Austatud Räpina Vallavolikogu esimees

Õiguskantsler kontrollis, kas Räpina Vallavolikogu 19.04.2023 määruse nr 6 „[Hooldustöötajate ja abihoidlustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine](#)“ (edaspidi ka määrus) § 1 on põhiseaduspärane. Selle sättega on vallavolikogu kehtestanud väljaspool kodu ööpäevaringset üldhooldusteenust osutava hooldekodu hooldustöötajate ja abihoidlustöötajate kulude katmise piirmääraks 540 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

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

Palun Räpina Vallavolikogul viia määruse § 1 kooskõlla SHS § 22¹ lõigetega 2, 3 ja 4 ning PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

Ootan volikogult vastust hiljemalt 4. maiks 2026.

Kokkuvõte

Selleks, et inimväärne elu hooldekodus oleks abivajajaile kättesaadav, otsustas Riigikogu nõnda, et hooldekodu töötajatega seotud kulud (edaspidi: hoolduskulud, vt täpselt p 11) peab katma kohalik omavalitsus. Hooldekodukohta vajav inimene või ta lähedased peavad tasuma üksnes toidu ja majutuse eest (täpsemalt p 12). Kui seegi käib üle jõu, tuleb vallal aidata. Riigikohus leidis, et tegemist on tõesti kohaliku elu küsimusega ja seesugune korraldus on põhiseaduspärane.

Linna või valla eelarve planeerimisel tohib seada hoolduskuludele piirmäära. See ei anna õigust panna osa hoolduskuludest siiski hooldekodukohta vajava inimese või ta lähedaste õlule. Paraku on nii tehtud: inimesi kohustatakse kandma kulusid, mida peab seaduse järgi kandma vald. Valla selgituse kohaselt peavad seadusvastast tasu maksma vaid need, kes seda suudavad. Ülejäänud saavad hooldekodukoha eest maksmiseks sotsiaaltoetust. Seaduse rikkumist see ei õigusta, kuid kinnitab, et seadust oleks võimalik täita. Piirmäär tuleb seada nii, et inimene saaks sobiva hooldekodukoha kodu lähedal nii, et tema kanda jäävad vaid seaduses ette nähtud kulud.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Räpina Vallavolikogu kehtestatud piirmäärad ja nende kehtestamise põhjendused

1. Räpina Vallavolikogu võttis 19.04.2023 vastu määruse nr 6 „Hooldustöötajate ja abihoolustöötajate kulude tasumise piirmäära kehtestamine“, mille § 1 nägi ette, et hooldustöötajate ja abihoolustöötajate kulude katmise piirmäär on 660 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus. Vallavalitsuse esitatud [eelnõu seletuskirja](#) kohaselt võimaldas see piirmäär katta kõikide Räpina vallas tegutsevate hooldekodude hooldustöötajate ja abihoolustöötajate kulu. See määrus pidi jõustuma 01.07.2023. 05.06.2023 esitas vallavalitsus vallavolikogule [uue eelnõu](#), millega tegi ettepaneku kehtestada piirmääraks 380 eurot kuus. Vallavalitsus põhjendas piirmäära alandamist sellega, et vallal pole rohkem raha hoolduskulude katmiseks. [Volikogu esimees pani 14.06.2023 hääletusele piirmäära tõstmise 380 eurolt 475 eurole](#) ning 01.07.2023 kinnitas vallavolikogu uueks kulude katmise piirmääraks 475 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.

2. Piirmäära muudeti uuesti 14.12.2023. Muudatuse tulemusel hakkas alates 01.01.2024 kehtima piirmäär 380 eurot kuus. Ettepaneku tegi selleks vallavalitsus. Vallavalitsus selgitas [eelnõu seletuskirjas](#), et vallal pole raha, et tasuda üldhooldusteenuse eest senise piirmäära ulatuses ning seepärast on vaja vähendada piirmäära 380 euronit ühe teenusesaaja kohta ühes kuus. Puudujääv summa tuli seletuskirja kohaselt maksta hooldekodu elanikel või nende ülalpidajatel endil.

3. Õiguskantsleri nõunik küsis 380-eurose piirmäära kehtestamise kohta Räpina Vallavolikogult selgitusi. Vallavolikogu saatis [selgitused](#) 03.02.2025.

Vald selgitas, et Riigikogu on andnud kohalikule omavalitsusele võimaluse kehtestada hoolduskulude katmise piirmäär. Seega on kohalikul omavalitsusel õigus ise otsustada kui suures summas ta hoolduskulusid katab. SHS § 22¹ ja ka teisi SHS-i sätteid tuleb tõlgendada koosmõjus [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS), [sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) (SÜS) ja SHS teiste sätetega: KOKS § 6 lõikega 1, SHS § 5 lõikega 1, § 3 lõike 1 punktiga 1, § 15 lõikega 1, §-ga 16 ning SÜS § 5 lõikega 1. Neist sätetest järeldub, et linnadel ja valdadel pole kohustust rahastada osutatavaid sotsiaalteenuseid täies ulatuses, vaid nad saavad arvesse võtta ka inimese ja tema perekonna ainelist olukorda. Riigi ja kohaliku omavalitsuse hüvitiste kõrval on ette nähtud inimese ja perekonna omavastutus ([perekonnaseaduse](#) § 96 jj). Seepärast on kohalik omavalitsus kohustatud hüvitama SHS § 22¹ lõikes 2 nimetatud kulud enda kehtestatud piirmäära ulatuses.

Räpina vallas vajab hooldekodukohta sadakond inimest. SHS § 22¹ lõike 3 kohaselt tuleb tagada teenuse saajale teenuse kättesaadavus. Räpina vallas on kõigile teenust vajavatele inimestele teenuse kättesaadavus tagatud. Vald on maksnud SHS § 22¹ lõike 5 järgi nii väiksema sissetuleku hüvitist kui ka sotsiaaltoetust, kui inimesel endal ja tema pereliikmetel pole raha hooldekodukoha eest tasumiseks. 1. jaanuaril 2025 vajas vallas väiksema sissetuleku hüvitist 51 inimest, samal ajal sai sotsiaaltoetust 31 inimest.

Räpina vald maksab ligikaudu pooltele üldhooldusteenuse saajatele sotsiaaltoetusi, et nad saaksid teenuse eest tasuda. Kui Räpina vald tõstaks piirmäära 100 euro võrra, siis vajaks sotsiaaltoetust üksnes kolm inimest vähem.

4. Räpina Vallavolikogu muutis määrust uuesti 21.05.2025. Selle tulemusena tõusis alates 01.07.2025 hoolduskulude katmise piirmäär 540 euronit. Määruse § 1 sätestab: „Kehtestada väljaspool kodu osutatava ööpäevaringse üldhooldusteenuse osutamisel vahetult teenust osutavate hooldustöötajate ja abihoolustöötajate kulude tasumise piirmääraks 540 eurot ühe teenusesaaja kohta kuus.“

Vallavalitsuse esitatud eelnõu [seletuskirja](#) järgi võimaldab uus piirmäär maksta vallal lähedasteta inimestele hooldekodukohta kindlustamiseks peaaegu poole võrra vähem sotsiaaltoetusi (9847 euro asemel 4631 eurot).

Valdadel ja linnadel on hoolekande korraldamise kohustus

5. 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. Seega 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 seaduses sätestatuga ([Riigikohtu 19.12.2019 otsus, 5-18-7/8](#), p 124).

6. 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 KOKS § 6 lõikes 1 sätestanud, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist ning eakate hoolekannet. Sotsiaalhoolekande seadusega on Riigikogu pannud kohalikele omavalitsustele 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 lõige 1).

Hooldekodukohta korraldamise kohustus sotsiaalhoolekande seaduses

7. Vallad ja linnad otsustavad, kuidas nad hooldekodukohta inimesele tagavad. Seda seadused kohalikele omavalitsustele ette ei kirjuta. Riigikohus on selgitanud, et hooldekodukohta võib korraldada valla või linna enda või eraomandis olevas hooldekodus või teha seda koostöös teiste omavalitsusüksustega ([Riigikohtu 05.07.2024 otsus, 5-23-38/48](#), p 96).

8. SHS § 3 lõike 1 punkti 6 kohaselt tuleb abimeetmed tagada inimesele võimalikult kättesaadaval moel. Inimesele on kättesaadav selline hooldekodu, mis asub tema elukohast mõistlikus kauguses ning kus tal on võimalik edasi suhelda talle lähedaste inimestega ja olla endiselt oma kogukonna liige (sotsiaalhoolekande seaduse eelnõu 98 SE [algataja seletuskiri](#), lk 11: „Praktikas tähendab see seda, et abivajaduse hindamine ja abi kasutamine on korraldatud inimese püsivast elukohast mõistlikul kaugusel“).

9. Seega ei pea inimese koduvald või -linn korraldama abivajajale hooldekodukohta tingimata koduvallas või -linnas tegutsevas hooldekodus. Kui aga vald või linn peab ise hooldekodu, saab selle eesmärk olla oma elanikele hooldekodukohtade tagamine.

Hooldekodukohta rahastamise tingimused

10. Inimese hooldekodukohta rahastamine on tihedalt seotud kohaliku omavalitsuse ülesandega korraldada teenuse osutamine (vt [Riigikohtu 05.07.2024 otsus, 5-23-38/48](#), p 96).

11. SHS § 22¹ lõige 1 sätestab, et kui vald või linn on välja selgitanud, et inimene vajab hooldekodukohta, maksab teenuskoha eest osaliselt kohalik omavalitsus ja osaliselt inimene ise. SHS § 22¹ lõike 2 kohaselt katab kohaliku omavalitsuse üksus järgmised kulud: 1) tööjõukulud; 2) tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud; 3) tervisekontrolli ja vaksineerimise kulud; 4) koolituse ja supervisiooni kulud (edaspidi: hooldustöötajate ja abihoidlustöötajate kulu). Kohalik omavalitsus võib seejuures kehtestada nende kulude katmise piirmäära, mis tagab teenuse

saajale hooldekodukohta kättesaadavuse, arvestades [SHS § 22 lõike 6](#) alusel kehtestatud hooldusteenust vahetult osutavate töötajate arvu nõudeid (SHS § 22¹ lg 3).

12. SHS § 22¹ lõige 4 näeb ette, et SHS § 22¹ lõikes 1 sätestatud juhul kannab teenuse saaja teenuskoha maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamise seotud kulud.

13. SHS § 22¹ lõigetega 1, 2, 3 ja 4 on Riigikogu ette näinud, et hooldekodukohta vajava inimese koduvald või -linn katab hooldekodukohta maksumuses sisalduva hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu täies ulatuses. See tähendab, et neid kulusid inimene kandma ei pea, kui tema koduvald või -linn on talle sellesse hooldekodusse koha korraldanud. Sellist seisukohta on võimalik üheselt järeldada [sotsiaalhoolekande seaduse ja tulumaksuseaduse eelnõu nr 704 SE algataja seletuskirjast](#) (vt SHS § 22¹ lõike 4 kohta antud selgitusi seletuskirja lk-lt 6), Riigikogu sotsiaalkomisjoni 18. oktoobri 2022 protokollist nr 243 (vt sotsiaalkaitseminister Signe Riisalo selgitusi) ja ka [eelnoo esimest lugemist käsitlevast Riigikogu stenogrammist](#) (vt sotsiaalkaitseministri selgitusi).

14. 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 vaksineerimise 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 osutamise seotud kulud (SHS § 22¹ lõiked 1 ja 4)“ (vt [Riigikohtu 05.07.2024 otsus, 5-23-38/48](#), p 94).

15. Seega on selge, et sotsiaalhoolekande seaduse järgi tuleb hooldekodukohta vajaval inimesel kanda hooldekodukohta maksumusest majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamise seotud kulud, mitte aga hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulusid. Seepärast tuleb ka SHS § 22¹ lõikes 3 sätestatud mõista nii, et kohalik omavalitsus võib seada enda kaetavatele kuludele sellise piirmäära, mis annab teenuse saajale õiguse maksta vaid majutuse ja toitlustuse ning muude teenuse osutamise kulude eest.

Räpinas kehtiva piirmäära vastavus seadusele

16. Rápina vallas vajab hooldekodukohta sadakond inimest (Rápina Vallavolikogu sotsiaal- ja heaolukomisjoni 10. veebruari 2026 nr 1-5/9 [protokolli](#) kohaselt kasutab hooldekodukohta 109 Rápina inimest, kellele vald on korraldanud hooldekodukohta 15 hooldekodus). Rápina vallale kuulub nii Leevi Hooldekodu kui ka AS Rápina Haigla. [Leevi Hooldekodu põhimääruse](#) § 6 lõike 2 järgi osutab see hooldekodu teenuseid eelkõige inimestele, kelle elukohaks on rahvastikuregistris märgitud Rápina vald. Teiste omavalitsuste elanikke võetakse hooldekodusse sel juhul, kui seal on vabu kohti. Leevi Hooldekodus on 24 kohta. AS Rápina Haigla pakub väljaspool kodu osutatavat ööpäevaringset üldhooldusteenust 63 inimesele. Kokku saab Rápina vald enda peetavates hooldekodudes pakkuda kohta 87 inimesele.

17. Leevi Hooldekodus on kohatasu 1400 eurot kuus, millest 660 eurot tuleb maksta hooldustöötajate ja abihooldustöötajate teenuse eest ([Rápina Vallavalitsuse 06.11.2024 korralduse](#)

[nr 2-3/692](#) p 1). Rápina Haiglas on see [kulu](#) 576–595,20 eurot kuus (19,20 eurot päevas). Kuna Rápina vald katab hoolduskulud 540 euro ulatuses, tuleb inimesel neis hooldekodudes teenust saades maksta ka hoolduse eest. Leevi Hooldekodus tuleb inimesel endal maksta hooldamise eest 120 eurot kuus, Rápina Haiglas sõltuvalt kuu pikkusest 36–55,20 eurot.

18. Seega on Rápina Vallavolikogu kehtestanud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu piirmääraks summa, mis ei kata neid kulusid valla peetavates hooldekodudes.

19. Kuna vald peab hooldekodusid selleks, et tagada oma elanikele hooldekodukoht, kui nad seda vajavad, peab vallavolikogu kehtestatud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulude katmise piirmäär tagama selle, et Rápina elanik ei pea oma valla hooldekodus elades kandma rohkem kulusid, kui seadus ette näeb (s.t vald peab katma selle kulu täielikult).

20. Arvestades seda, et nii Leevi Hooldekodus kui ka Rápina Haiglas kasutavad hooldekodukohta Rápina valla elanikud, kellele vald on selle koha seaduste järgi korraldanud, on volikogu kehtestanud hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu katmise piirmäära suuruses, mis ei vasta SHS § 22¹ lõigetele 2, 3 ja 4 ning on seetõttu vastuolus PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

21. Kuna Rápina vallas vajab hooldekodukohta ligikaudu sada inimest ja valla peetavates hooldekodudes pole nii palju kohti (puudu on umbes 13 kohta), siis tuleb Rápina vallal suunata oma elanikke ka teistesse hooldekodudesse.

22. SHS § 3 lõike 1 punkti 6 kohaselt peab abi olema inimesele kättesaadav (inimese püsivast elukohast mõistlikul kaugusel). See tingimus võib olla täidetud siis, kui inimene asub Rápina vallas asuvasse eraomanduses olevasse hooldekodusse, aga ka siis, kui inimene asub elama hooldekodusse, mis asub mõne teise valla või linna territooriumil.

23. Rápina vallas pakuvad hooldekodukohti EELK Rápina Miikaeli Kogudus ja OÜ Kagutuul. Kokku on neis kahes hooldekodus 137 kohta. Kui inimene saaks hooldust Rápina vallas asuvas Rápina Miikaeli Koguduse hooldekodus, siis tuleks tal juurde maksta 80 eurot ([hoolduskulu on koguduse kodulehe andmetel alates 1. aprillist 650 eurot kuus](#)), kui aga OÜ Kagutuul peetavas Ristipalo Pansionaadis, siis 120 eurot ([Ristipalo Pansionaadi kodulehe andmetel on seal hoolduskulu 660 eurot kuus](#)). Seega peab Rápina valla elanik ka neis hooldekodudes katma hooldustöötajate ja abihooldustöötajate kulu.

24. Rápina vald piirneb Setomaa, Võru, Põlva ja Kastre vallaga. Näiteks Võru vallas asub 36-kohaline Kääpa Sotsiaalkeskus ja 49 kohaga SA Sõmerpalu Hooldekodu, Setomaa vallas asub aga 42-kohaline Setomaa Hooldekodu. Mõeldav on abi korraldamine ka Võru vallas asuva [Kääpa Sotsiaalkeskuse kaudu, kus tuleb hoolduse eest maksta 600 eurot kuus, SA Sõmerpalu Hooldekodus, kus on hoolduskulu 570–600 eurot kuus](#), Setomaa vallas asuva [Setomaa Hooldekodu kaudu, kus küsitakse hoolduse eest 622 eurot kuus](#). Need hooldekodud ei pruugi jääda inimese senisest elukohast ebamõistlikult kaugemale, sinna ei tule pikalt sõita. Siiski, kui Võru vallas tegutsevas Sõmerpalu Hooldekodus või Kääpa Sotsiaalkeskuses¹ on kohti, ei saa

¹ 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 hooldekandeesutus. Ka Setomaa Hooldekodu põhimääruse § 1 lõige 7 näeb ette, et hooldekodu osutab teenuseid eelkõige Setomaa valla elanikele. Seega ei pruugi Rápina vallal olla võimalik neisse hooldekodudesse oma valla elanikele kohti saada.

Räpina vald ka neisse hooldekodudesse pakkuda kohta nii, et inimene ei peaks ise hooldustöötajate ja abihooldestöötajate teenuse kulu kandma.

25. Seega kui vald korraldab oma elanikele hooldekodukohta neis hooldekodudes, ei vasta volikogu kehtestatud hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulu katmise piirmäär SHS § 22¹ lõigetele 2, 3 ja 4 ning on seetõttu vastuolus PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

26. Räpina Vallavolikogu kehtestatud 540-eurose piirmäära korral saab hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulu täielikult või peaaegu katta näiteks [Narva Sotsiaaltöökeskuses \(hoolduskulud on 542 eurot\)](#), [Mulgi Hoolekandekeskuses \(520 eurot\)](#) või [Viljandi Haiglas \(hoolduskulud on alates 550 eurost\)](#). Nende hooldekodude hinnakirjade järgi on hooldustöötajate ja abihooldestöötajate kulu 520–550 eurot kuus. Kohapakkumised neisse hooldekodudesse ei pruugi aga vastata SHS § 3 lõike 1 punktile 6, sest need asuvad Räpinast kaugel, sinna tuleb sõita mitu tundi. Seetõttu ei ole realistlik eeldada, et Räpina elanikud saaksid oma lähedast hooldekodus külastamas käia. Seega kuigi nende hooldekodude hoolduskulud jäävad Räpina valla kehtestatud hoolduskulude katmise määra piiresse või ületavad seda õige veidi, ei pruugi need hooldekodud olla inimesele kättesaadavad oma kauguse tõttu.

27. Räpina vald on õiguskantsleri nõunikule selgitanud, et vald tagab hooldekodukohta 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. Teised inimesed peavad aga siis, kui soovivad hooldekodukohta Räpinas või selle lähistel, kandma ka need hooldekodukulud, mida nad seaduse järgi kandma ei peaks.

28. Kokkuvõttes on määruse § 1 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