



Õiguskantsler

Kohalikud omavalitsused

Teie nr

Meie 27.01.2026 nr 6-4/251403/2600714

Kohaliku omavalitsuse sotsiaalvaldkonna ülesannete täitmine

Lugupeetud valla- ja linnavolikogude esimehed, vallavanemad ja linnapead

Õiguskantsler valvab kohaliku omavalitsuse määruste põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle ([Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 139 lg 1; [õiguskantsleri seaduse](#) (ÕKS) § 1 lg 1; [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) § 66 lg 3). Samuti kontrollib õiguskantsler, kas kohalik omavalitsus austab põhiõigusi ja -vabadusi ning järgib hea halduse tava (ÕKS [4. ptk](#)). Õiguskantsleri tegevust kajastab [veebileht](#), kus avaldame ka kohalikke omavalitsusi puudutavaid seisukohti.

Mõistan, et kohaliku elu korraldamine ei ole alati lihtne, sest raha kõigeeks vajalikuks ei jagu, erinevate huvide vahel tuleb otsida tasakaalu ning õiguskord ei paku vahel piisavalt selgeid juhiseid. Siiski tuleb seadustest ja põhiseadusest kinni pidada nii kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel (PS § 154 lg 1) kui ka valdadele ja linnadele antud riiklikke ülesandeid täites (PS § 154 lg 2). See tähendab muu hulgas, et kohalik omavalitsus peab end seadusemuudatustega kursis hoidma ja vastavalt oma õigusakte muutma. Kui see jääb tegemata, võib valla või linna määrus seadusega ja seega ka põhiseadusega vastuollu sattuda (PS § 3 lg 1; § 154 lg 1).

Vabatahtlikult makstavad toetused

1. Õiguskantslerilt on palju küsitud valdade ja linnade vabatahtlike toetuste ja soodustuste põhiseaduspärasuse kohta. Küsimusi on tekitanud lasteaiatasu soodustuste tegemise, aga ka huviringide toetuste, ranitsatoetuse, kooli lõpetamise toetuse ja muude toetuste maksmise tingimused, mida kohalikud elanikud on pidanud ebaõiglaseks. Vaidlused selliste toetuste ja soodustuste tingimuste üle on jõudnud ka Riigikohtusse (vt nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 08.03.2011 otsus asjas nr [3-4-1-11-10](#) ja pooleli olev menetlus nr [5-25-67](#) pensionilisa määramise tingimuse kohta). Küsitakse eeskätt põhjust, miks ühed inimesed saavad toetust ja teised mitte.

2. Linnad ja vallad on oma valikutes vabamad, kui tegemist ei ole toetusega, mida inimene saab omavalitsuselt sellele pandud kohustuse tõttu nõuda, ega toetusega puudust kannatavatele inimestele. Siiski tuleb valdadel ja linnadel ka vabatahtlikult toetusi makstes arvestada võrdse kohtlemise põhimõtet (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 08.03.2011 otsus asjas nr [3-4-1-11-10](#), p 62). Seega peab kohalikul omavalitsusel olema mõistlik ja asjakohane põhjus, miks otsustatakse ühtedele inimestele toetust maksta ja teised sellest ilma jätta. Mida

Õiguskantsleri Kantselei

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

elulisem on põhjus, seda paremini saavad erineva kohtlemise eesmärgist aru ka kohalikud elanikud.

3. Kui toetuse tingimuste kehtestamisel pole erandlikke olukordi läbi mõeldud, võib see kaasa tuua ebaõiglase tulemuse. Näiteks kui toetust makstakse ainult sellele lapsele, kes on teatud aja vallas või linnas elanud, võib see panna põhjendamatuult kehva olukorda orvu, kes on hiljuti asunud elama sugulaste juurde ega saa paratamatult seda tingimust täita. Samuti võib olla vaja läbi mõelda, kas toetuse maksmise tingimused on õiglased puuetega laste suhtes, kes ei saa oma puude tõttu kodulinnas või -vallas õppida, või kärgperede suhtes, eriti siis, kui laps elab ligikaudu võrdse aja mõlema vanema juures, kuid tal ei ole võimalik mõlemat elukohta oma põhielukohana registreerida.

4. Paindlikud toetuse andmise tingimused – näiteks kui ametnikule antakse kaalutlusõigus erandjuhtumil otsuse tegemiseks – võivad aidata põhjendamatuult erinevat kohtlemist ära hoida, sest toetuse kehtestaja ei pruugi alati kõigi erandjuhtumite peale tulla. Sellise kaalutlusõiguse andmisel tuleks volikogul kindlaks määrata ka kaalutluse eesmärk ja piirid. Kui toetuse maksmiseks antakse liiga avar kaalumiseruum, võib juhtuda, et seda kasutatakse eesmärgil, mida volikogu ei ole silmas pidanud.

5. Mitmel juhul on õiguskantsler valdadel ja linnadel palunud inimeste erinevat kohtlemist põhjendada. Hea on tõdeda, et vallad ja linnad on kaasa mõelnud ning sageli ka määrusi muutnud, kui on selgunud, et head põhjust erinevale kohtlemisele pole.

Suure hooldus- ja abivajadusega lapse hoiu teenus

6. Valdade ja linnade hoolekandeabi määrusi uurides on silma jäänud, et mõnikord piirab määrus õigust lapsehoiuteenusele rohkem, kui seadus lubab. Selle põhjuseks võib olla, et 1. septembril 2025 jõustunud lapsehoiuteenust puudutavad seadusemuudatused ([sotsiaalhoolekande seaduse \(SHS\) §-d 45¹-45⁴](#)) on tähelepanuta jäänud.

7. Seadusemuudatuste kohaselt tuleb valdadel ja linnadel korraldada hoiuteenus suure hooldus- ja abivajadusega lapsele (SHS § 45¹ lg 1).

8. Suure hooldus- ja abivajadusega laps ei pea tingimata olema raske või sügava puudega laps. Seaduse kohaselt on see laps, kes vajab abi lastekaitseaduse tähenduses ja kellele tuleb tema vaimse või füüsilise tervise seisundi tõttu pakkuda eakohasega võrreldes keskmisest enam hooldust, järelevalvet ja muud tuge (SHS § 45¹ lg 2). Alusharidusseaduse eelnõu [seletuskirjas](#) (lk 109) on öeldud: „Muudatuse eesmärk on siduda teenuse pakkumine lahti puude raskusastme tuvastamisest või kehtivusest, lähtudes pigem sisulise hooldus- ja abivajaduse olemasolust. [...] Neil lastel võib olla tuvastatud ka puue, kuid alati ei pruugi neil olla puuet tuvastatud või on selle kehtivus katkenud.“

9. Vallad ja linnad peavad pakkuma hoiuteenust ka üle 18-aastasele noorele, juhul kui ta õpib. Kui laps saab 18-aastaseks, kuid jätkab õpinguid põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes, tagatakse talle hoiuteenus õppeaasta lõppemiseni (31. augustini) või õpilase kooli nimekirjast väljaarvamiseni. Samasuguse erandi näeb seadus ette siis, kui keskhariduseta laps osaleb Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatava riigiasutuse statsionaarse õppega täienduskoolituse kursusel (vt [SHS § 45¹ lg 4](#) ja rahastamise kohta [§ 156 lg 3³](#)).

10. Hoiuteenuse eesmärk ei ole lapsehoiuvõimaluse loomine ainult selleks ajaks, kui vanem töötab. Selle teenuse osutamisega soovitakse vähendada suure hooldus- ja abivajadusega lapse kasvataja hoolduskoormust, soodustada tema toimetulekut või töötamist ning toetada lapse heaolu ja arengut. Seaduse kohaselt on see teenus vajalik õppe- ja kasvatustegevuse välisel ajal, seega eelkõige õhtuti ja nädalavahetustel ([SHS § 45¹ lg-d 1 ja 3](#), vt ka eelnõu [seletuskirja](#), lk 109 jj).

11. Õiguskantsleri nõunikud on tutvunud pisteliselt valdade ja linnade määrustega ning märganud vastuolusid seadusega, sest:

- hoiuteenust osutatakse vaid raske või sügava puudega lastele;
- lapse vanusepiir on seatud madalamale, kui seadus ette näeb: näiteks on kehtestatud, et teenust osutatakse vaid lapse 18-aastaseks saamiseni või selle kalendriaasta lõpuni, mil laps saab 18-aastaseks;
- õigust hoiuteenusele piiratakse muul viisil, mis läheb seadusega vastuollu: näiteks on kehtestatud, et teenust saab vaid seelaps, kelle hooldusvajadus on ette nähtud rehabilitatsiooniplaanis; teenust osutatakse vaid tööpäeviti tööajal; teenusest jäetakse ilma pere, kus vanem saab vanemahüvitist.

12. Valdadel ja linnadel tuleks eeltoodud selgitusi arvestades üle vaadata hoiuteenust reguleerivad määrused ning viia need seadusega kooskõlla (vt ka Riigikohtu 19.12.2019 otsust asjas nr [5-18-7](#), mis puudutas kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste määruste kooskõla seaduse ja põhiseadusega).

13. Üle tuleks vaadata ka selgitused, mida kohalik omavalitsus jagab hoiuteenuse kohta oma veebilehel. Tuleb jälgida, et inimesed saaksid teenuse kohta õiget ja selget teavet. Näiteks ei tohi veebilehel anda eksitavat infot, et hoiuteenust osutatakse ainult alla 18-aastastele lastele.

Hooldekodukoha korraldamise kohustus

14. Riigikohus ütles 5. juuli 2024 [otsuses](#), et inimesele hooldekodukoha korraldamine, sealhulgas selle leidmine ja rahastamine, on olemuselt valdade ja linnade omavalitsuslik ülesanne. Sotsiaalhoolekande seaduse järgi otsustab kohalik omavalitsus, millisesse hooldekodusse abivajaja koha saab (Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr [5-23-38](#), p 96).

15. Õiguskantsler on ka varem valdade ja linnade [tähelepanu juhtinud](#) sellele, et sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt peab kohalik omavalitsus katma hooldekodukoha hinnas sisalduvad hooldajate palgakulud, tööriietuse ja isikukaitsevahendite kulud, tervisekontrolli ja vaktsineerimise kulud, koolituse ja supervisiooni kulud (edaspidi: hoolduskulud).

16. Inimese kanda jäävad majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud (edaspidi: omaosalus). Vajaduse korral tuleb kohalikul omavalitsusel aidata inimesel ka neid kulusid kanda ([SHS § 16](#)).

17. Riigikohtu üldkogu kinnitas 5. juulil 2024 oma otsuses, et abivajaja peab kandma teenuskoha maksumusest vaid majutus- ja toitlustuskulud ning muud teenuse osutamisega seotud kulud, mitte aga kulusid, mida katab sotsiaalhoolekande seaduse järgi kohalik omavalitsus (Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr [5-23-38](#), p 94).

18. [Sotsiaalkindlustusamet](#) on avaldanud oma kodulehel linnade ja valdade kehtestatud hoolduskulude katmise piirmäärad. Kui võrrelda neid piirmäärasid hooldekodukohtade maksumusega, siis selgub, et mitme kohaliku omavalitsuse kehtestatud piirmäär ei võimalda:

- 1) katta ühegi hooldekodu teenuse hinnas sisalduvaid hoolduskulusid või
- 2) anda inimesele hooldekodukohta koduvallas või -linnas ega mõnes muus inimese elukohast mõistlikul kaugusel asuvas kohas nii, et vald või linn kataks täielikult hooldekoduteenuse hinnas sisalduvad hoolduskulud.

19. Seega on valdu ja linnu, kes on kahjuks jätnud neile seadusega pandud kohustuse täitmata. Selle paratamatu tagajärjena jäävad hätta hooldekodukohta vajavad inimesed, kelle põhiõiguste kaitseks on Riigikogu selle kohustuse kehtestanud.

20. Põhiseaduse § 14 kohaselt peab kohalik omavalitsus tagama inimeste põhiõigused. Selleks tuleb tal täita seadusega kehtestatud nõudeid. Kui kohalik omavalitsus leiab, et Riigikogu loodud rahastamissüsteem ei võimalda tal seda ka parima tahtmise korral teha, saab ta pöörduda kohtusse.

21. Inimeste põhiõiguste tagatust mõjutab ka see, milline on inimesele korraldatud hooldekodukoht. Kui kohalik omavalitsus korraldab abivajajale hooldekodukohta, peab see koht vastama seadusega kehtestatud nõuetele. Õiguskantsler on kontrollkäikudel [täheldanud puudusi teenuse kvaliteedis](#). Aastate jooksul on hooldekodudes olukord küll järk-järgult paranenud, kuid sageli napib seal hooldustöötajaid.

22. Hooldekodu elanike heaolu sõltub paljuski sellest, kas hooldekodus töötab piisavalt vajalike oskustega inimesi. Kui töötajad on ülekoormatud, ei ole neil alati võimalik elanikele piisavalt tähelepanu pöörata, mistõttu võib hooldekodu elanike inimväärikus kannatada. Kindlasti tuleb tagada, et alati oleks tööl vähemalt minimaalselt nõutud arv hooldustöötajaid. [Sotsiaalkaitseministri määruse](#) kohaselt peavad need nõuded olema täidetud hiljemalt 1. juuliks 2026.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Angelika Sarapuu 693 8411
Angelika.Sarapuu@oiguskantsler.ee

Kärt Muller 693 8418
Kärt.Muller@oiguskantsler.ee

Helen Ojamaa-Muru 693 8414
Helen.Ojamaa-Muru@oiguskantsler.ee