



Õiguskantsler

Teie 15.09.2026 nr

Meie 15.10.2026 nr 6-3/262204/2608565

Lapse elukohanõue hajaasustuse programmi taotluste hindamisel

Lugupeetud avaldaja

Palusite õiguskantsleril hinnata, kas hajaasustuse programmi toetusega seotud elukohanõudeid kehtestades ja rakendades on piisavalt arvestatud nende peredega, kes elavad regulaarselt mitmes kodus. Soovisite teada, kas registrijärgse elukoha nõue on kooskõlas võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtetega ning kas taotluste hindamisel tuleks arvestada ka pereliikmete tegelikku elukorraldust.

Laste arv majapidamises on üks taotluste hindamise kriteerium, mida toetuse määramisel arvestatakse. Arusaadavalt tekitab küsimusi, miks ei arvestata toetuse taotlust hinnates last, kes elab regulaarselt majapidamises, millele toetust taotletakse, kuid kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on pere elukorralduse tõttu mujal. Lapsele võivad mõlemad kodud olla olulised ning elutingimuste parandamine maakodus tuleks kasuks ka seal osa ajast elavale lapsele. Rahvastikuregistrijärgne aadress ei kajasta tingimata kõiki pere elukorralduse asjaolusid.

Tutvusime Teie selgituste ja dokumentidega ning küsisime selgitusi Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt ja Riigi Tugiteenuste Keskuselt.

Määrust tervikuna tõlgendades pean põhjendatuks, et majapidamises elavate laste arvu hinnates lähtutakse laste elukohast, mis on kantud rahvastikuregistrisse. Leian, et registrijärgse elukoha nõuet ei ole põhjust pidada põhiseadusvastaseks.

Saadame selle vastuse teadmiseks ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile. Vastus sisaldab tähelepanekuid määruse sõnastuse täpsustamiseks ning kahe püsiva koduga laste olukorra arvestamiseks toetuse tingimuste edasisel kujundamisel.

Hajaasustuse programmi eesmärk ja taotluste hindamine

Hajaasustuse programmi eesmärk on tagada hajaasustusega maapiirkondades elavatele peredele head elutingimused ning seeläbi aidata kaasa elanike arvu püsimisele neis piirkondades. Toetust antakse riigihalduse ministri 22. veebruari 2018 määruse nr 14 „[Hajaasustuse programm](#)“ (edaspidi: määrus) alusel.

Nõuetele vastavaid taotlusi hinnatakse nelja kriteeriumi alusel: 1) investeeringu vajalikkus ning tegevuste ja kulude põhjendus; 2) majapidamises elavate kuni 18-aastaste ja kohaliku

Õiguskantsleri Kantselei

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

omavalitsuse eelistatud sihtrühma kuuluvate inimeste arv; 3) taotletava toetuse suurus kasusaaja kohta ning 4) leibkonna jaoks laheneva kitsaskoha olulisus (määruse § 11 lg 8).

Määruse § 2 lõike 11 järgi loetakse kasusaajaks inimene, kes elab projektist kasu saavas majapidamises (mis on inimese rahvastikuregistrijärgne elukoht) vähemalt taotlusaasta 1. jaanuarist alates või sünnist alates, kui laps on sündinud hiljem.

Taotluste hindamisel lähtutakse hindamisjuhendist, mille on koostanud Riigi Tugiteenuste Keskus ja kooskõlastanud ministeerium (vt programmi dokumentide kaustast [„Taotlejale“](#)). Hindamisjuhendi punkti 7 järgi hinnatakse teise ja kolmanda kriteeriumi puhul taotlusi skaalal 1–4. Teise kriteeriumi alusel saab taotlus maksimaalsed punktid juhul, kui majapidamises elab kolm või enam kuni 18-aastast või eelistatud sihtrühma kuuluvat inimest, kelle registrijärgne elukoht on olnud selles majapidamises taotlusaasta 1. jaanuarist või sünnist alates. Ühe punkti saab taotlus, kui selliseid inimesi majapidamises ei ole. Hindamistulemuste põhjal koostatakse taotluste pingerida ning taotlusi rahuldatakse kohalikule omavalitsusele eraldatud eelarve piires.

Elukohanõude tõlgendamine

Eraldi selgitamist vajab, miks kohaldatakse kasusaaja registrijärgse elukoha nõuet ka majapidamises elavate laste arvu hindamisel. Määruse § 11 lõike 8 punktis 2 kasutatakse väljendit „majapidamises elavad“, sama lõike punktis 3 aga mõistet „kasusaaja“. Hindamisjuhendi järgi lähtutakse mõlema kriteeriumi puhul registrijärgsest elukohast.

Ministeerium ja Riigi Tugiteenuste Keskus selgitasid, et teist hindamiskriteeriumi tuleb tõlgendada koosmõjus määruse § 2 lõikes 11 sätestatud kasusaaja mõistega. Sellise tõlgenduse kasuks räägib see, et kasusaaja mõiste on määratletud määruse üldsätetes ning hõlmab nii täiskasvanuid kui ka lapsi. Mõlemad hindamiskriteeriumid käsitlevad projektist kasu saavaid inimesi, kuid eri eesmärgil. Teise kriteeriumi puhul antakse eelis laste ja eelistatud sihtrühma kuuluvate inimestega majapidamistele, kolmanda puhul hinnatakse toetuse suurust kõigi kasusaajate kohta. Nende sätete koosmõjus pean põhjendatuks tõlgendust, mille järgi lähtutakse mõlema kriteeriumi puhul samast kasusaajate ringist.

Hindamisjuhend ei saa iseseisvalt kehtestada määrusest sõltumatut piirangut. Seetõttu on oluline, et laste arvestamise tingimused oleksid määrusest piisavalt selgelt mõistetavad. Teise kriteeriumi sõnastus ei väljenda praegu otseselt seost kasusaaja mõistega. Kuigi määrust tervikuna tõlgendades on registrijärgse elukoha nõude kohaldamine põhjendatud, võiks ministeerium kaaluda selle seose selgemat sõnastamist.

Kodust eemal, näiteks linnas õppiva õpilase erisus registrijärgse elukoha nõuet ei kõrvalda. Määruse § 2 lõike 1 järgi loetakse sellise õpilase alaliseks elukohaks tema leibkonna alaline elukoht. See võimaldab lugeda lapse maakodus alaliselt elavaks ka siis, kui ta viibib õppimise tõttu suure osa ajast mujal. Alalise elukoha määratlemine ja registrijärgse elukoha nõue on aga erinevad tingimused. Õpilase erisus ei näe ette erandit kasusaajale kehtivast registrinõudest.

[Rahvastikuregistri seaduses](#) (RRS) on arvestatud võimalusega, et inimesel võib olla mitu kodu. RRS § 65 lõike 2 järgi esitab inimene sellisel juhul registrisse kandmiseks kõigi oma elukohtade aadressid ja valib neist ühe, mille märgib õigusliku tähendusega elukoha aadressiks. Teised elukohad kantakse rahvastikuregistrisse lisa-aadressidena. Seadus tunnustab seega mitme elukoha olemasolu, kuid see ei tähenda, et kõiki neid elukohti peaks toetuse määramisel ühtemoodi arvestama.

RRS § 66 lõike 1 järgi tuleb rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressist lähtuda juhul, kui avaliku ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega. Oma territooriumil programmi rakendades ja toetust jaotades täidab kohalik omavalitsus avalikku ülesannet (määruse § 3 lõiked 5–6). Seetõttu tuleb lähtuda rahvastikuregistrisse kantud õigusliku tähendusega elukoha aadressist. Lisa-aadressina märgitud elukohal ei ole toetuse määramisel samasugust tähendust.

Registrijärgse elukoha nõude põhiseaduspärasus

Sarnase tegeliku elukorraldusega perede taotlused võivad laste registrijärgse elukoha tõttu saada erineva arvu hindepunkte. Selline erinev kohtlemine vajab põhjendamist. Hinnata tuleb, kas registriandmetest lähtumine on programmi eesmärki ja toetuse iseloomu silmas pidades sobiv ning põhjendatud viis taotluste hindamiseks.

Põhiseadusest ei tulene kohustust maksta hajaasustuse programmi eesmärgi saavutamiseks just niisugust toetust, nagu riik on kehtestanud. Seetõttu on riigil avar otsustusõigus, mis tingimustel ja milliseid majapidamisi toetada. Ka vabatahtlikult makstava toetuse tingimusi kehtestades peab siiski järgima põhiseadust, sealhulgas selle §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtet.

Ministeerium selgitas, et piiratud toetusraha jagamisel soovitakse eelistada püsivalt hajaasustuses elavaid lastega peresid võrreldes peredega, kelle lapsed viibivad seal üksnes aeg-ajalt. Ministeeriumi selgituse kohaselt ei kuulu programmi sihtrühma majapidamised, mis ei ole leibkonna peamine elukoht. Selline eelistus on programmi eesmärgiga seostatav. Samas ei saa mujal asuva registriaadressi põhjal alati järeldada, et laps viibib maakodus üksnes vahetevahel. Näiteks vanemate lahuselu tõttu võib laps elada regulaarselt kahes kodus ning ka sellisel juhul võib hajaasustuses asuva kodu elutingimuste parandamine teenida programmi eesmärki.

Registrijärgne elukoht annab taotluste hindamiseks ühtse ja ette teada aluse. Registriandmed peavad kajastama tegelikku elamist: rahvastikuregistrisse tuleb esitada selle elukoha aadress, kus inimene alaliselt või peamiselt elab. Mitme kodu puhul määratletakse üks neist õigusliku tähendusega elukohana. Registriandmetest lähtumine võimaldab seega arvestada inimese enda määratletud elukohaseost, kuigi see ei kajasta alati täielikult tema seost teiste kodudega.

Pere tegelikku elukorraldust oleks põhimõtteliselt võimalik hinnata ka muude tõendite alusel. Paindlikum hindamissüsteem eeldaks aga täiendavaid reegleid selle kohta, milline elamise kestus ja regulaarsus annab aluse last hindamisel arvestada. Ka sel juhul tuleks teha valikuid ja lahendada piiripealseid juhtumeid. Registriandmetest lähtumine vähendab vajadust igas menetluses eraldi välja selgitada ja hinnata, kui palju aega laps kummaski kodus veedab ning kas tema seos toetust taotleva majapidamisega on piisav. See aitab muuta taotluste läbivaatamise ja võrdlemise ühetaoliseks ning vähendab võimalust, et sarnase elukorraldusega peresid hinnatakse erinevalt.

Laste mujal asuv registrijärgne elukoht ei välista iseenesest nõuetele vastava taotleja võimalust toetust saada. Laste arvestamata jätmine võib siiski vähendada taotlusele antavaid hindepunkte ning mõjutada seda, kas majapidamine saab toetust.

Arvestades programmi eesmärki, ühetaolise hindamise vajadust, piiratud toetusraha ning riigi avarat otsustusõigust vabatahtliku toetuse tingimusi kehtestada, ei ole põhjust pidada registrijärgse elukoha nõuet ebaproportsionaalseks. Põhiseadus ei nõua, et riik arvestaks selle toetuse jagamisel iga pere elukorralduse kõiki eripärasid, kui ühtsetest tingimustest tuleneval erineval kohtlemisel on mõistlik ja asjakohane põhjus.

Neil põhjustel ei ole alust pidada laste arvu hindamisel kohaldatavat registrijärgse elukoha nõuet põhiseadusvastaseks. See hinnang puudutab hindamiskriteeriume ega anna hinnangut sellele, kas Teie taotlusele antud kõik hindepunktid ja nende põhjendused olid õiged.

Registrijärgse elukoha nõude põhiseaduspärasus ei tähenda, et praegune kord arvestaks kõigi perede elukorraldusega parimal võimalikul viisil. Teie tõstatatud küsimus on mõistetav – kahe püsiva koduga lapse tegelikust elukorraldusest arvestatakse hindamisel ainult osa. Kui toetuse eesmärk on parandada maal elavate lastega perede elutingimusi, siis võiks ministeerium seda silmas pidades toetuse tingimuste edasisel kujundamisel kaaluda, kas ja kuidas oleks võimalik paremini arvestada kahe püsiva koduga laste olukorda.

Tänan Teid küsimuse eest. Loodan, et need selgitused on Teile abiks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor
õiguskantsleri ülesannetes

Teadmiseks: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (avaldaja andmeteta)

Ivika Nõukas 693 8419
Ivika.Noukas@oiguskantsler.ee