



Õiguskantsler

Teie 20.12.2013 nr

Meie 11.03.2014 nr 6-4/140159/1401113

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Lapsehoiu- ja eralasteaiateenuse rahastamise kord Sauga vallas

Lugupeetud []

Pöördusite minu poole avaldusega, milles palusite kontrollida Sauga Vallavolikogu 19.12.2013. a määruse nr 19 „Lapsehoiu- ja eralasteaiateenuse rahastamise kord” põhiseaduspärasust.

Täpsemalt leidsite, et nimetatud määruse § 3 kohtleb sarnases olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt, kuna aasta jooksul ennast valda sisse kirjutavad pered ei saa valla rahastatavat lapsehoiuteenust. Ometi pole vallal pakkuda lapsele ka kohta lasteaias.

Analüüsinud Teie avaldust, Sauga valla vastust minu teabe nõudmisele ja asjakohaseid õigusakte, leian, et **Sauga Vallavolikogu 19.12.2013. a määruse nr 19 „Lapsehoiu- ja eralasteaiateenuse rahastamise kord” § 3 lõige 1 ei riku Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust osas, milles lapsehoiuteenust rahastatakse juhul, kui lapsevanema ja lapse rahvastikuregistri järgne elukoht on taotluse esitamise aasta 1. jaanuari seisuga Sauga vallas.**

Järgnevalt selgitan lähemalt, miks ma sellisele järeldusele jõudsin. Esmalt annan ülevaate menetluse asjaoludest (I) ja toon välja vaidlusaluse õigusnormi (II), seejärel esitan õigusliku hinnangu (III).

I Menetluse asjaolud

1. Leidsite oma avalduses, et [Sauga Vallavolikogu 19.12.2013. a määruse nr 19 „Lapsehoiu- ja eralasteaiateenuse rahastamise kord”](#) (edaspidi *Määrus*) § 3 järgi ei saa jooksva aasta kestel end valla elanikuks registreerunud pered valla rahastatavat lapsehoiuteenust, kuid vallal pole pakkuda ka lasteaiakohta. Seetõttu kohtleb nimetatud säte valla elanikke ebavõrdselt.

2. Asjas seisukoha kujundamiseks küsisin teavet ja selgitusi Sauga vallalt.

3. Vald selgitas oma kirjas, et vallal ei ole võimalik tagada kõigile rahvastikuregistrijärgsetele Sauga valla 1,5-7 aastastele lastele kohta koolieelses lasteasutuses. Seetõttu neile, kellele kohta hetkel pakkuda ei ole, kuid kes seda soovivad, kompenseeritakse eralastehoiu või eralasteaiale

Õiguskantsleri Kantselei

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

tehtavad kulutused. Valla vastuse kohaselt on lapsehoiutoetuse määramise ja maksmise aluseks [sotsiaalhoolekande seaduse](#) (edaspidi SHS) § 12¹. Toetuse maksmise eesmärgiks on vanema toimetuleku või töötamise toetamine. Kui võimaldada lapsele päevast hoidu, on vanemal võimalik töötada ja tagada seeläbi pere toimetulek.

4. Küsimusele, mis põhjusel kehtestas vald Määruse § 3 lõikes 1 teenuse saamise tingimuse, et toetuse saamiseks peab olema lapsevanema ja lapse rahvastikuregistri järgne elukoht Sauga vallas 1. jaanuari seisuga, vastas vald, et Sauga vald osutab teenuseid oma rahvastikuregistrijärgsetele kodanikele. Vald selgitas, et 1. jaanuar on määratud tähtjaks seetõttu, et nii saab vald planeerida lasteaiakohtade vajadust ja eelarvet saabuvaks sügiseks. Vald tõi välja, et nimetatud kuupäeva seisuga määratakse ka elanike tulumaksu laekumine omavalitsustele. Vald pidas sotsiaalselt õiglaseks, et toetuse saaja ka ise oma maksud teda toetavale omavalitsusele maksab, kuna kõnealust toetust makstakse lapsevanemale maksumaksja raha eest.

II Vaidlusalune õigusnorm

5. Määruse § 3 lõige 1 sätestab:

„§ 3. Lapsehoiuteenus rahastamise eeldused

(1) Lapsehoiuteenus rahastatakse lapsevanema taotluse alusel järgmistel tingimustel:

- 1) lapsevanema, eestkostja või lepingulise hooldaja rahvastikuregistri järgne elukoht on taotluse esitamise aasta 1. jaanuari seisuga Sauga vallas;
- 2) lapse, kelle jaoks toetust taotletakse, rahvastikuregistri järgne elukoht on taotluse esitamise aasta 1. jaanuari seisuga Sauga vallas ja ta on Sauga valla lasteasutuse järjekorras.

[---]”.

III Õiguskantsleri seisukoht

6. Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas Määruse § 3 lg 1 on kooskõlas [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi PS) § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega. Sellele küsimusele vastamiseks annan ülevaate, kuidas on seadusandja reguleerinud kohaliku omavalitsuse rahastatavat lapsehoiuteenust (punktid 7-9), pärast seda selgitan üldise võrdsuspõhiõiguse sisu (punktid 10-12). Seejärel annan hinnangu Määruse § 3 lõike 1 kooskõla kohta nimetatud põhiõigusega (punktid 13-21).

Kohaliku omavalitsuse rahastatav lapsehoiuteenus

7. SHS § 12¹ lg 1 järgi on lapsehoiuteenus lapse seadusliku esindaja või hooldaja toimetulekut või töötamist toetav teenus, mille osutamise vältel tagab nimetatud isikute asemel lapse hooldamise, arendamise ja turvalisuse lapsehoiuteenus osutaja. Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et kui lapsehoiuteenust, välja arvatud raske või sügava puudega lapse seaduslikule esindajale või hooldajale osutatav lapsehoiuteenus, rahastatakse kohaliku omavalitsusüksuse eelarvest, kehtestab lapsehoiuteenust saama õigustatud isikute ringi, lapsehoiuteenus rahastamise mahu ning lapsehoiuteenus osutamise tingimused ja korra kohaliku omavalitsusüksuse volikogu.

8. Eeltoodud sättest saab esiteks teha järelduse, et lapsehoiuteenuse osutamine (rahastamine) pole kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne. Seda võib, kuid ei pea osutama. Teiseks tuleneb sättest, et kui kohalik omavalitsus on otsustanud teenust rahastada, siis võib ta ka ise muu hulgas otsustada kellele ja mis tingimustel teenust osutatakse.

9. Vaatamata ulatuslikule vabadusele otsustada ise lapsehoiuteenuse osutamise tingimuste üle, peab ka lapsehoiuteenuse rahastamist kehtestav kohaliku omavalitsusüksuse üldakt, nagu iga teine kohaliku omavalitsusüksuse üldakt, olema kooskõlas seaduste ja põhiseadusega. Muu hulgas tuleb kohalikul omavalitsusüksusel arvestada oma õigusloomes PS § 12 lõikes 1 sätestatud isikute võrdse kohtlemise nõudega.¹

Üldine võrdsuspõhiõigus

10. PS § 12 lõike 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse ning selle põhiõiguse kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdses seisundis olevate isikute erinev kohtlemine.² Siiski pole võrdsuspõhiõigus piiramatu õigus. PS § 12 lg 1 esimese lausega on vastuolus vaid selline erinev kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis on selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.³ Seejuures on Riigikohus asunud seisukohale, et kohalik omavalitsus on oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt viimasel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda.⁴

11. Eeltoodust tuleneb, et **kohalikel omavalitsustel on lai otsustusruum erineva kohtlemise legitiimse eesmärgi paikapanemisel ning piirangu proportsionaalsuse hindamisel.**

12. Kokkuvõtvalt tõden, et üldine võrdsuspõhiõigus ei ole absoluutne õigus. See õigus võib olla piiratud, kui õiguse piiramist saab põhjendada vajadusega saavutada teatud legitiimne eesmärk ning selline õiguse piiramine on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne.

Eeltoodu valguses hindangi järgnevalt Määruse § 3 lõike 1 põhiseaduspärasust.

Määruse § 3 lõike 1 põhiseaduspärasus

13. Nagu öeldud, saab Riigikohtu arvates PS § 12 lg 1 esimese lause riivega olla tegu siis, kui erinevalt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid.

14. Võrreldavateks isikute gruppideks on minu hinnangul ühelt poolt lapsevanemad, kes soovivad vallalt lapsehoiu- või eralasteaiateenuse rahastamist ja kes ise ning kelle laps on Sauga valla elanik 1. jaanuari seisuga. Neil on võimalik rahastust Määruse alusel saada. Teise grupi moodustavad lapsevanemad, kes soovivad vallalt lapsehoiu- või eralasteaiateenuse rahastamist ning kes ise ja/või kelle laps ei ole Sauga valla elanik 1. jaanuari seisuga. Selles grupis olivad teenuse rahastust Määruse kohaselt ei saa.

15. Seega kohtleb Määrus neid kahte isikute gruppi erinevalt sõltuvalt asjaolust, kas rahastamist taotleb lapsevanem ja/või laps on registreeritud valla elanikuks kõnealuse aasta 1. jaanuari seisuga.

¹ RKPJK 08.03.2011. a otsus asjas nr [3-4-1-11-10](#), p 62.

² RKÜK 07.06.2011. a otsus asjas nr [3-4-1-12-10](#), p 36.

³ Samas, p 35.

⁴ RKPJK 08.03.2011. a otsus asjas nr [3-4-1-11-10](#), p 62.

Järgnevalt tuleb hinnata, kas leidub legitiimne, st põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk, mis õigustab nende kahe isikute grupi erinevat kohtlemist.

16. Eespool (punktis 4) on kirjas, kuidas põhjendab Sauga vald ise Määruse nõuet, et lapsehoiuteenuse rahastamise eelduseks on lapse ja lapsevanema elukoha registreerimine Sauga vallas 1. jaanuari seisuga. Vald tõi välja kaks põhjust: esiteks saab vald nii planeerida lasteaiakohtade vajadust ja eelarvet saabuvaks sügiseks; teiseks määratakse nimetatud kuupäeva seisuga ka elanike tulumaksu laekumine omavalitsustele. Nimelt sätestab [tulumaksuseaduse](#) § 5 lõike 1 punkt 1, et maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele laekub 11,60 % residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust. Tulumaksuseaduse § 5 lõike 2 järgi aga loetakse residendist füüsilise isiku elukohaks kalendriaastal sama kalendriaasta 1. jaanuari seisuga Maksu- ja Tolliameti peetavasse maksukohustuslaste registrisse kantud elukoht. Seega hakkab kohalik komavalitsus saama osa isiku tulumaksust mitte kohe, kui isik ennast selle kohaliku omavalitsuse elanikuks registreerib, vaid alles alates järgmise kalendriaasta 1. jaanuarist.

17. Eeltoodust nähtub minu hinnangul, et vald on seadnud eesmärgiks **toetada neid valla elanikke, kes ka tegelikult panustavad valla eelarvesse. Lisaks soovib vald sel viisil saada täpse ülevaate kuivõrd suuri kulutusi teenusele peab aasta jooksul tegema.** Need eesmärgid on minu arvates põhiseadusega kooskõlas.

18. Nagu märgitud, õigustab legitiimne eesmärk erinevat kohtlemist juhul, kui erinev kohtlemine on seatud eesmärgi suhtes proportsionaalne. Meetme proportsionaalsuse hindamiseks tuleb ühelt poolt kaaluda võrdsuspõhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piiranguga taotletava eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.

19. Punktis 6 selgitasin, et lapsehoiuteenuse osutamine (rahastamine) pole kohaliku omavalitsuse kohustuslik ülesanne ning et teenuse osutamise tingimused (kellele, mis ulatuses jne) võib kohalik omavalitsus ise seada. Kuna seadusandja on soovinud jätta kohalikele omavalitsustele laia kaalutlusruumi, ei saa isik arvestada ja eeldada, et näiteks elukoht kõnealusel omavalitsuses tähendab igal juhul õigust lapsehoiuteenusele. Seetõttu ei saa ka Sauga valla otsus mitte osutada lapsehoiuteenust kõigile valla kodanikele, vaid ainult neile, kes on end elanikuks registreerinud 1. jaanuari seisuga, rikkuda teenusest ilma jääva isiku õigusi intensiivselt, sest puudub alus teenuse saamist eeldada.

20. Seevastu kohaliku omavalitsuse huvi saavutada taotletavad eesmärgid (teenuse osutamine vaid neile, kelle tulumaksu osa eelarvesse laekub ja teenuse osutamise etteplaneeritus) on kõrge. Nimelt on kohaliku omavalitsuse ülesandeks korraldada kohalikes huvides kogukonna elu.⁵ Selle ülesande täitmiseks on kohalikul omavalitsusel vaja raha. Kui riiklike ülesannete täitmiseks peab raha andma riik, siis kohaliku elu küsimuste (nii kohustuslike kui vabatahtlike) lahendamiseks vajamineva raha kohaliku omavalitsuse eelarvesse laekumiseks peab olema loodud süsteem, mis piisava raha laekumise tagab (finantsgarantii). Üheks selliseks tagatiseks ongi füüsilise isiku tulumaksu osaline kohaliku omavalitsuse eelarvesse suunamine. Kuigi kohalik omavalitsus ei osuta teenuseid otseselt vastutasuna isikute panuse, sh tulumaksu eest, saab minu hinnangul pidada õigustatuks, et kohaliku omavalitsuse ja isiku suhe on vastastikune⁶. Seda seetõttu, et lapsehoiuteenus pole kohaliku omavalitsuse osutatav kohustuslik teenus ning raha teenuse osutamiseks tuleb valla eelarvest, millest peab täitma ka kohustuslike omavalitsuslikke

⁵ RKÜK 19.04.2005. a otsus asjas nr [3-4-1-1-05](#), p 18: „Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kogukonna elu.”

⁶ Vt ka RKPJK 08.03.2011. a otsus asjas nr [3-4-1-11-10](#), p 64.

ülesandeid. Nii on minu arvates võimalik teenuse osutamist rohkem õigustada, sest ilmselt võiks leida ka valla osutatavaid kohustuslikke teenuseid, mille parendamiseks lapsehoiuteenusele kuuluv raha liiast poleks (nt lasteaedade, koolide pidamine). Kui pakkuda teenust kõigile, kes on rahvastikuregistrisse kantud valla elanikuna, tähendaks see suuremat väljaminekut eelarvest ning võib olla, et teenust ei saaks raha puudusel üldse osutada. Ka kulude planeerimise seisukohalt on vallale oluline teada, kui suure summa eelarvest teenuse osutamine võtab.

21. Kokkuvõtvalt leian, et kuna isiku jaoks ei saa võrduspõhiõiguse piirang olla kuigi intensiivne, kuid piirangu eesmärkide saavutamine on valla jaoks oluline, pole mul alust pidada Sauga valla rakendatud võrdsuspõhiõiguse piirangut ebaproportsionaalseks.

22. Soovin selgitada veel, et minu seisukohta tuleb vaadata lahus faktilisest olukorrast, kus Sauga vald ei võimalda Teie lapsel käia lasteaias. Sellega seoses märgin järgnevat. Määrusest tulenevalt rahastatakse lapsehoiuteenust juhul, kui laps pole saanud kohta munitsipaallasteaias. Seega käsitleb Sauga vald teenust n-õ alternatiivse lahendusena neile lastele, kellele vald pole taganud kohta lasteaias. [Koolieelse lasteasutuse seadus](#) ega muu seadus sellist teenuse asendamist ette ei näe. Kui laps vastab koolieelse lasteasutuse seaduse § 10 lõikes 1 sätestatud tingimustele (on vanuses 1,5-7 aastat, lapse elukohana on registreeritud kõnealune kohalik omavalitsus ning lapse vanem soovib last koolieelsesse lasteasutusse panna), peab kohalik omavalitsus talle koha tagama. **Kui kohalik omavalitsus kohta koolieelses lasteasutuses ei taga, on tegu seaduse rikkumisega. Lapsevanem saab oma õigust kohale lasteaias kõige tõhusamalt kaitsta halduskohtu kaudu**⁷ nagu selgitasin Teile ka menetlusteates. Peale koha koolieelses lasteasutuses saab kohtus nõuda kulude, mis lapsevanem on pidanud lasteaia koha puudumise tõttu tegema, hüvitamist (nt tasunud eralasteaia või –lastehoiu eest).

Tänan, et minu poole pöördusite ning Määruse võimalikule põhiseadusvastasusele tähelepanu juhtisite. Loodan, et minu selgitusest on Teile abi isegi siis, kui Te mu seisukohaga täiel määral ei nõustu.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Sauga Vallavalitsus (avaldajat tuvastada võivate andmeteta)

Aigi Kivioja 693 8428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁷ Märgin, et riigilõiv halduskohtusse pöördumisel on reeglina väiksem võrreldes tsiviilasjade riigilõivudega (vt <http://www.kohus.ee/et/riigiloivud/riigiloiv-haldusajades>). Ka ei pea halduskohtusse pöördumiseks kasutama ilmtingimata õigusabiteenust (nt advokaati), juhiseid kaebuse koostamiseks saate interneti leheküljelt: <http://www.kohus.ee/et/kohtusse-poordumine/haldusajad>.