



# RIIGIKOHUS

## PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

### KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	3-4-1-63-13
<b>Otsuse kuupäev</b>	19. märts 2014
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Tõnu Anton, Hannes Kiris, Indrek Koolmeister ja Lea Laärmaa
<b>Kohtuasi</b>	Rae Vallavalitsuse 12. märtsi 2013. a määruse nr 12 "Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord" § 4 lõike 2 põhiseaduspärasuse kontroll
<b>Menetluse alus</b>	Tallinna Halduskohtu 5. novembri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-13-1457
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus

### RESOLUTSIOON

**Jätta Tallinna Halduskohtu taotlus rahuldamata.**

### ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Trevor Püvi sündis 30. märtsil 2012. Tema ja ta vanemate rahvastikuregistrijärgne elukoht on Rae vallas. T. Püvi vanemad on esitanud Rae Vallavalitsusele avalduse talle lasteaiakoha võimaldamiseks Rae valla munitsipaallasteaias ja ta on alates 4. aprillist 2012 kantud Rae valla Vaida lasteaias järjekorda.
2. Rae Vallavalitsus teatas 8. aprillil 2013 T. Püvi isale Renee Püvile saadetud kirjas, et 2013. a sügisel ei ole vallas võimalik T. Püvile munitsipaallasteaias kohta tagada. Samas teatas vallavalitsus, et saab pakkuda perele koduse mudilase toetust 128 eurot kuus või eralasteaias toetust 200 eurot kuus alates T. Püvi pooleteiseaastaseks saamisest.
3. R. Püvi esitas 8. juulil 2013 Tallinna Halduskohtule kaebuse, taotledes mh Rae valla kohustamist tagada T. Püvile lasteaiakoht Rae valla munitsipaallasteaias või alternatiivselt hüvitada kaebaja lastehoiule tehtud lisakulud. Rae Vallavalitsuse määrused, mis reguleerivad lasteaiakohtade eraldamist järjekorra alusel, on põhiseadusega vastuolus. Rae vald vaidles kaebusele vastu.

### TALLINNA HALDUSKOHTU OTSUS

4. Tallinna Halduskohus rahuldab kaebuse osaliselt, kohustades Rae valda tagama T. Püvile võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteaias, ja jättis kohaldamata Rae Vallavalitsuse 12. märtsi 2013. a määruse nr 12 "Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord" (lasteaias määrus) § 4 lõike 2, tunnistades selle põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles sätestatakse, et lasteaiakoha eraldamise aluseks on üldjärjekord.

5. Halduskohus tõi välja, et koolieelse lasteasutuse seaduse (KELS) § 10 lõige 1 sätestab, et valla- või linnavalitsus loob kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Tulenevalt sama paragrahvi lõikest 2, käsitatakse selle seaduse mõttes rahvastikuregistri objektiks oleva isiku elukohana rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi. Vaidlust ei ole selle üle, et T. Püvi on vanem kui pooleteiseaastane, tema elukoht rahvastikuregistri järgi on Rae vallas ja tema vanem on Rae vallale avaldanud soovi, et T. Püvi saaks käia valla lasteaias.

6. Lasteaia määruse § 4 lõige 2 sätestab, et lasteaiakoha eraldamise aluseks on teeninduspiirkonnad ja üldjärjekorrad. Säte on põhiseaduse (PS) § 3 lõikest 1 ja §-st 154 tuleneva kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse nõudega vastuolus osas, milles see sätestab lasteaiakohtade eraldamise järjekorra alusel.

7. Lasteaia määruse § 4 lõige 2 on asjassepuutuv norm, sest selle alusel eraldatakse lasteaiakoht järjekorra alusel. See tähendab, et sõltumata sellest, et esinevad kõik KELS § 10 lõikes 1 sätestatud alused, võib vallavalitsus lapsele lasteaiakoha andmisega viivitada või sellest keelduda põhjusel, et olemasolevad lasteaiakohad täidetakse sellest lapsest järjekorras eespool olevate lastega. Lasteaia määruse § 4 lõikega 2 piiratakse KELS § 10 lõike 1 kehtivust selliselt, et seaduses sätestatud õigus lasteaiakohale tekib tingimusel, et lapse koha number lasteaiajärjekorras on võrdne konkreetset ajal vabade olemasolevate lasteaiakohtade arvuga või on sellest väiksem. Selle normi puudumisel tuleks kohaldada KELS § 10 lõiget 1 sõltumata sellest, kas vald peab lasteaiakohtade eraldamiseks järjekorda.

8. Tulenevalt PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja § 154 lõike 1 esimesest lausest peavad kohaliku omavalitsuse õigusaktid olema kooskõlas seaduse kui kõrgemalseisva õigusaktiga. Kohaliku omavalitsuse üksus (KOV) ei saa isikule seadusega tagatud õigusi piirata, kui selleks ei ole seaduses antud volitust. KELS-st ega ühestki muust seadusest ei tulene KOV-le õigust piirata KELS § 10 lõikest 1 isikutele tulenevat õigust. KELS § 15 lõige 4 lubab KOV-l kehtestada laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra. See ei anna õigust seada materiaalõiguslikke piiranguid, vaid üksnes õiguse kehtestada menetluskord, sh protsessuaalseid piiranguid, nt kohustus esitada koos taotlusega asjassepuutuvad dokumendid. KELS § 10 lõikest 1 tuleneb KOV-le kohustus pidada piisavat arvu lasteaiakohti, et kõik selles normis sätestatud tingimustele vastavad lapsed saaksid lasteaias käia. Lasteaia määruse normiga, mis näeb ette lasteaiakohtade eraldamise järjekorra alusel, on Rae vald seda kohustust ja vastavat isikute õigust piiranud.

## **MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED**

### **Rae Vallavalitsus**

9. Rae Vallavalitsus leiab, et vaidlusalune säte ei ole asjassepuutuv ja on põhiseaduspärane.

10. Kaebaja ei ole esitanud nõuet kohustada vastustajat lasteaiakohti eraldama kuidagi teisiti kui järjekorra alusel. Vastustaja ei eita seda, et tal on lasteaiakoha tagamise kohustus. Olukorras, kus lasteaiakohti kõigile ei jätku ja kui puuduks olukorda reguleeriv norm, tuleks lähtuda hea halduse tavast. Ainus viis hea halduse tava järgida, on lähtuda järjekorrast. Seega isegi kui kohaldamata jäetud normi ei oleks olemas, jagaks vastustaja lasteaiakohti ikkagi järjekorra alusel. Norm oleks asjassepuutuv, kui kaebaja oleks esitanud ja kohus rahuldanud nõude, mis keelaks järjekorrast lähtumise (nt kohustades tegema valiku loosi teel).

11. Kui kohus peab normi asjassepuutuvaks, on see põhiseaduspärane. Norm ei reguleeri küsimust, kellel on õigus lasteaiakohale, vaid seda, kuidas tuleb lasteaiakohti jagada olukorras, kus kohti ei ole piisavalt. Eraldi küsimustena tuleb käsitleda kohaliku omavalitsuse üksuse kohustust tagada kõigile

lasteaiakohad ja kohtade jagamist olukorras, kus see kohustus ei ole täidetud. Praeguses asjas on vaidluse esemeks see, kas nappusolukorras on lasteaiakohtade jagamisest järjekorra alusel sedavõrd paremaid kohtade jagamise põhimõtteid, mis muudaksid järjekorrast lähtumise põhiseadusvastaseks. Kuna puuduvad mõistlikud ja õiglased alternatiivid lasteaiakohtade jagamisele järjekorra alusel, on järjekord põhiseaduspärane ja õiguspärane lahendus.

### **Kaebaja**

12. R. Püvi nõustub halduskohtu seisukohaga, et lasteaia määruse § 4 lõige 2 on põhiseadusega vastuolus.

### **Õiguskantsler**

13. Õiguskantsler leiab, et kohaldamata jäetud norm ei ole asjassepuutuv.

14. KELS § 10 lõikest 1 tuleneb, et valla- või linnavalitsus peab looma lasteaiakoha kolme tingimuse esinemisel: laps on vanuses poolteist kuni seitse aastat, lapse rahvastikuregistrijärgne elukoht on selle kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil ja lapse vanem on avaldanud soovi lasteaiakoht saada. See, kuidas nendele tingimustele vastavale lapsele koht menetluslikult eraldatakse, on jäetud valla- või linnavalitsuse korraldada, täpsemalt sätestab KELS § 15 lõige 4, et valla- või linnavalitsus kehtestab laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra.

15. Lapse lasteasutusse vastuvõtmise menetlus on haldusmenetlus. Haldusorgan peab kohti taotlejatele eraldama mingi menetluspõhimõtte alusel. On loogiline ja tavapärane, et kui seadus ei nõua mõne taotleja eelistamist teisele, siis reastatakse kõik taotlused võrdse kohtlemise tagamiseks kronoloogiliselt ja kohad eraldatakse selle järjekorra alusel. Kui kohtade eraldamisel selgub, et kõiki järjekorras olevaid taotlusi pole lasteaiakohtade vähesuse tõttu võimalik rahuldada, siis taotluse rahuldamata jätmise põhjus ei seisne selles, et taotlusi rahuldatakse järjekorra alusel, vaid selles, et vald pole täitnud oma KELS § 10 lõikest 1 tulenevat kohustust. Kui kohti oleks piisavalt, ei mõjutaks järjekord taotluse rahuldamist. Seadus ei sätesta tähtaega, mille jooksul tuleb taotlus rahuldada ja koht lasteasutuses tagada. Lähtuvalt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 5 lõikest 2 tuleb seda teha võimalikult kiirelt (mõistliku aja jooksul). Kohaldamata jäetud normi ei saa tõlgendada nii, nagu vald võiks loobuda KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmisest või lükata selle täitmise edasi.

### **Justiitsminister**

16. Justiitsminister leiab, et lasteaia määruse § 4 lõige 2 ei pruugi olla asjassepuutuv. Kui kohus loeb normi siiski asjassepuutuvaks, tuleb hinnata KELS § 10 lõikes 1 sisalduva kohustuse ja KELS § 15 lõikes 4 sisalduva volituse kooskõla olulisuse ja määratletuse nõudega.

17. Põhiseaduslikkuse järelevalve aluseks olevas kohtuasjas ei pruugi õiguslik probleem seisneda lasteaia määruse § 4 lõike 2 regulatsioonis, vaid selles, et Rae vald ei ole täitnud KELS §-st 10 tulenevat kohustust. Isegi kui Riigikohus tunnistaks normi põhiseaduse vastaseks, saaks vald anda lasteaiakohti jätkuvalt vastavalt oma tegelikule võimekusele.

18. PS § 37 lõike 3 järgi on vanematel õigus otsustada oma laste hariduse üle. Kui lasteaiakohtade võimaldamisele seatakse lisakriteeriume, siis mõjutab see vanema õigust otsustada oma lapse hariduse, eelkõige koolieelse lasteasutuse valimise üle ning seega riivab seda õigust.

19. PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tuleneb, et kohalik omavalitsus peab nii kohaliku kui ka riigielu küsimusi lahendama vastavuses seadustega. Kohaliku omavalitsuse üldakt ei või olla vastuolus seadusega.

20. KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustuse aluseks olevad tingimused on ammendavalt loetletud. KELS § 15 lõige 4 volitab kehtestama lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra, aga mitte lisapiiranguid ega -tingimusi lasteaiakoha määramisel. Volitusnormis nimetatud korral on formaalne

iseloom, materiaalne sisu tuleneb KELS § 10 lõikest 1. Üldjärjekord võib olla formaalse kriteeriumina mahutatav KELS § 15 lõike 4 volitusnormi raamidesse. Tegu võib olla olukorraga, kus Rae Vallavalitsus on üksikjuhtumil keeldunud lasteaiakoha võimaldamisest põhjusel, milleks puudub KELS § 10 lõike 1 kohaselt vajalik alus. Üheks haldusotsuse tegemise kriteeriumiks on ka ressursside piiratus, iseküsimus on, kas seejuures saab lähtuda üksnes formaalsetest kriteeriumidest või tuleks aluseks võtta ka materiaalsed kriteeriumid, nt taotleja sotsiaalne vajadus. KELS § 10 lõikest 1 tulenev kohustus on absoluutne, kuid ressursi nappuse tõttu peaks seadusandja leidma täiendavad lahendused sätestatud kohustuse täitmiseks. Kui tegemist on piiratud ressursiga, võib asuda seisukohale, et seadusandja on jätnud KELS § 10 ja § 15 lõike 4 olulises osas määratlemata ja need võivad olla vastuolus põhiseadusliku määratletuse nõudega.

### **Haridus- ja teadusminister**

**21.** Haridus- ja teadusminister leiab, et lasteaiamääruse § 4 lõige 2 on vastuolus koolieelse lasteasutuse seadusega ja sellest tulenevalt ka põhiseadusega, kuna sätestab õigustatud isikute ringi kitsamalt, kui seda näeb ette KELS § 10 lõige 1.

**22.** Lasteaiamääruse § 4 lõikega 2 on sätestatud materiaalne piirang, mida KELS § 15 lõige 4 ei võimalda. See ega muu seadus ei näe ette võimalust piirata KELS § 10 lõikest 1 tulenevat õigust. Lähtuvalt PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 peavad KOV õigusaktid vastama seadustele. KELS § 15 lõige 4 annab volituse kehtestada lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra, s.o menetluse, aga mitte õigust kehtestada tingimusi, s.o sisulisi piiranguid. Kehtestades normi, mis näeb ette lasteaiakohtade eraldamise järjekorra alusel, on Rae Vallavalitsus KELS § 10 lõikest 1 tulenevat kohustust ja sellele vastavat isiku õigust piiranud ja see on põhiseadusega vastuolus.

### **PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTE**

**23.** Rae Vallavalitsuse 12. märtsi 2013. a määruse nr 12 "Laste koolieelsesesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord" (RT IV, 26.03.2013, 23) § 4 "Lasteasutusse vastuvõtmine" lõige 2:

"Lasteaiakoha eraldamisel on aluseks teeninduspiirkonnad ja üldjärjekord."

### **KOLLEEGIUMI SEISUKOHT**

**24.** Kolleegium märgib esmalt, et termineid *koolieelne lasteasutus*, *lasteasutus* ja *lasteaiad* on kasutatud nii asjakohastes õigusaktides kui ka halduskohtu otsuses ja menetlusosaliste arvamustes samatähenduslikult (vt ka KELS § 1 lõige 1). Ka kolleegium kasutab neid termineid samatähenduslikult.

**25.** PS §-st 15 tuleneb, et Riigikohus saab kontrollida sätte põhiseaduspärasust siis, kui see säte on asjassepuutuv. Säte on asjassepuutuv siis, kui selle põhiseaduspärasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseadusvastasuse korral (vt Riigikohtu üldkogu 31. mai 2011. a otsus asjas nr 3-3-1-85-10, punkt 19). Menetlusnormide asjassepuutuvust on Riigikohus sisustanud materiaaõiguse normide asjassepuutuvusest mõnevõrra erinevalt. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium märkis 18. juuni 2010. a otsuses asjas nr 3-4-1-5-10, et menetlusnormide asjassepuutuvuse hindamisel ei ole määrav see, et normi põhiseaduspärasuse ja -vastasuse korral oleks kohtuotsuse resolutsioon erinev, vaid lähtuda tuleb sellest, kas konkreetsetes menetluses pidi rakendatama neid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks (punkt 19).

**26.** Praeguses asjas keelduti lasteaiakohta eraldamast, kuna laps asus järjekorras tagapool arvust, kui palju Rae vallal on lasteaias kohti pakkuda. Sellest lähtuvalt ei ole küsimuse all kohaldamata jäetud normi osa, mis puudutab teeninduspiirkonna alusel lasteaiakoha eraldamist. Seega käsitles

halduskohus õigesti lasteaia määruse § 4 lõiget 2 üksnes osas, milles see näeb ette lasteaiakoha eraldamise üldjärjekorra alusel. Kolleegiumil tuleb kontrollida normi selle osa asjassepuutuvust.

**27.** Lasteaia määruse preambulist nähtuvalt on see määrus kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõike 2 ja KELS § 15 lõike 4 alusel. KOKS § 6 lõike 2 esimene lause sätestab, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada selles vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. KELS § 15 lõige 4 annab valla- ja linnavalitsustele volituse kehtestada laste lasteasutustesse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord. Seega on lasteaia määruse § 4 lõike 2 kehtestamise täpsemaks aluseks KOV-le antud volitus kehtestada lasteaeda vastuvõtu kord. Korra all tuleb mõista seda, kuidas toimub pöördumine lasteaiakoha saamiseks, kuidas pöördumisi menetletakse, ja muid tehnilisi küsimusi, mis puudutavad lasteaiakoha eraldamist või lasteaiast väljaarvamist. Seega tuleb korda mõista menetlusena.

**28.** Kuna praeguses asjas on küsimus menetlusnormis, siis tuleb normi asjassepuutuvust hinnata normi tegeliku asjas rakendamise järgi.

**29.** T. Püvile ei antud lasteaiakohta seetõttu, et kohtadele on järjekord ja tema asub järjekorras tagapool, kui on olemasolevate kohtade arv lasteaias. Lasteaia määruse § 4 lõige 2 näeb ette lasteaiakohtade eraldamise järjekorra alusel. Seega pidi T. Püvile lasteaiakoha eraldamisel vaidlusalust normi kohaldama. Järelikult on norm asjassepuutuv.

**30.** Järgnevalt kontrollib kolleegium normi formaalset põhiseaduspärasust. PS § 3 lõike 1 esimene lause sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest tuleneb seadusereservatsiooni põhimõte. PS § 154 lõige 1 näeb ette, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. See tähendab, et ka kohaliku elu küsimusi peab KOV lahendama vastavuses seadusega (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22. detsembri 1998. a otsus asjas nr 3-4-1-11-98, II osa).

**31.** KELS § 10 lõige 1 näeb ette, et valla- või linnavalitsus loob kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. KELS § 15 lõige 4 volitab valla- või linnavalitsust kehtestama menetluskorda lasteaeda vastuvõtuks. Sellest tulenevalt leiab kolleegium, et ei volitata kehtestama piiranguid. Õigust piiranguid kehtestada ei tulene ka ühestki muust seadusenormist.

**32.** Praeguses asjas on küsimuseks, kas järjekord on KOV aktiga kehtestatud piirang lasteaeda vastuvõtuks. Normide tõlgendamisel kehtib põhiseaduskonformse ehk põhiseaduspärase tõlgendamise nõue. Riigikohtu üldkogu on 22. veebruari 2005. a otsuses asjas nr 3-2-1-73-04 leidnud, et erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis ei ole põhiseadusega kooskõlas (punkt 36). Seega tuleb välja selgitada, kas lasteaia määruse § 4 lõiget 2 saab tõlgendada selliselt, et sellest ei tulene piirangut lasteaiakoha andmiseks.

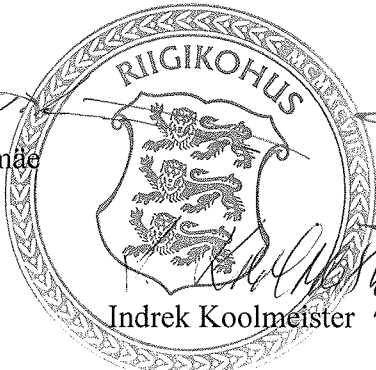
**33.** Tulenevalt KELS-st on lasteaiakoha andmise kohustus KOV-l ja selle saamise õigus füüsilisel isikul. Seega on lasteaiakoha andmine haldusmenetlus. HMS § 5 lõige 4 sätestab, et menetlustoimingud tehakse viivituseeta, kuid mitte hiljem kui seaduses või määrukses sätestatud tähtaja jooksul. Sellest tuleneb mõistliku menetlusaja põhimõte. Lähtuvalt PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 peavad KOV-d tegutsema seadustega kooskõlas. Nii on KOV tegevuse ja õigusaktide põhiseaduspärasuse üheks eelduseks kooskõla seadustega. Praeguse asja puhul on oluline, et seadus näeb ette mõistliku menetlusaja põhimõtte. Sellest tulenevalt peab KOV andma lasteaiakoha




mõistliku aja jooksul. Arvestades KELS § 1 lõikes 1 sätestatud lasteaedade lastehoiu funktsiooni, tuleb lasteaiakoha andmise menetluse mõistliku aja sisustamisel arvestada muuhulgas sellega, et lapsevanemad saaksid töö- ja pereelu ühitada. Lasteaiakoha eraldamise taotluste lahendamise üheks asjakohaseks viisiks on, et laekunud taotlusi käsitletakse nende saabumise järjekorras. Kui kohaliku omavalitsuse üksus lähtub lasteaiamääruse § 4 lõikes 2 sätestatud järjekorrast, kuid peab seejuures lasteaiakoha tegelikul eraldamisel kinni mõistliku menetlusaja põhimõttest, täidab ta sellega KELS § 10 lõikest 1 tuleneva nõude.



**34.** Kuna normi on võimalik tõlgendada seadusega kooskõlas olevalt, tuleb seda selliselt tõlgendada. Lähtuvalt eeltoodust leiab kolleegium, et norm on seaduse ja seega ka põhiseadusega formaalselt kooskõlas.

**35.** Normi materiaalse põhiseaduspärasuse üle ei ole vaieldud. Lähtudes normi põhiseaduskonformsest tõlgendusest, ei kahtle ka kolleegium selle materiaalses põhiseaduspärasuses.

**36.** Lähtuvalt eeltoodust jätab kolleegium halduskohtu taotluse rahuldamata.



 Priit Pikamäe
  Tõnu Anton
  Hannes Kiris

 Indrek Koolmeister
  Lea Laarmaa