



RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-66-13
Otsuse kuupäev	19. märts 2014
Kohtukoosseis	Eesistuja Priit Pikamäe, liikmed Tõnu Anton, Hannes Kiris, Indrek Koolmeister ja Lea Laarmaa
Kohtuasi	Kiili Vallavalitsuse 25. aprilli 2006. a määruse nr 4 "Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord" § 2 lõigete 1 ja 5 ning lõike 6 esimese lause põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Tallinna Halduskohtu 20. detsembri 2013. a otsus haldusasjas nr 3-13-2057
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Jätta Tallinna Halduskohtu taotlus Kiili Vallavalitsuse 25. aprilli 2006. a määruse nr 4 "Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord" § 2 lõike 5 ning lõike 6 esimese lause osas rahuldamata.
2. Jätta Tallinna Halduskohtu taotlus Kiili Vallavalitsuse 25. aprilli 2006. a määruse nr 4 "Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord" § 2 lõike 1 osas läbi vaatamata.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Risto Laur on 16. mail 2010 sündinud Revor-Risto Lauri isa. Nende rahvastikuregistrijärgne elukoht on alates 2. septembrist 2013 Kiili vallas. R. Laur esitas 3. septembril 2013 Kiili ainsale munitsipaallasteaiale avalduse R-R. Lauri lasteaeda vastuvõtmiseks. Alates 3. septembrist 2013 käib R-R. Laur eralasteaias, milles käimise kulu hüvitab osaliselt Kiili vald.
2. Kiili lasteaia direktor teatas 23. ja 25. septembri 2013. a e-kirjades, et R-R. Laur on võetud lasteaia kohta järjekorda, ent 2013.–2014. õppeaastal talle lasteaia kohta ei võimaldata.
3. R. Laur esitas 1. oktoobril 2013 Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles taotles Kiili valla kohustamist R-R. Laurile lasteaia kohta eraldama, kuna lasteaia kohta eraldamisest keeldumine on koolieelse lasteasutuse seaduse (KELS) § 10 lõikega 1 ja seega ka põhiseadusega vastuolus. Kaebaja taotles ka lapse eralasteaias käimise kulude hüvitamist vastavalt eralasteaia esitatud arvetele Kiili lasteaias käivate laste vanemate omaosaluse ja toiduraha summat ületavas osas alates 3. septembrist 2013 kuni R-R. Laurile lasteaia kohta eraldamiseni Kiili lasteaias. Kiili vald vaidles kaebusele vastu, kuna põhiseaduse (PS) §-st 154 ja KELS § 27 lõikest 1¹ tulenevalt ei ole tal võimalik täita KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust ilma riigi abita ning selle kohustuse täitmist nõuda on ebaproportsionaalne ja õiguslikult põhjendamatu.

TALLINNA HALDUSKOHTU OTSUS

4. Tallinna Halduskohus rahuldab kaebuse osaliselt. Kohus kohustas Kiili valda tagama R-R. Laurile võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteaias ja mõistis välja hüvitise juba tekkinud ja tõendatud

kahju eest. Kohus tunnistas põhiseaduse vastaseks ja jättis kohaldamata Kiili Vallavalitsuse 25. aprilli 2006. a määruse nr 4 "Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord" (lasteaia määrus) § 2 lõiked 1 ja 5 ning lõike 6 esimese lause osas, milles need näevad ette KELS § 10 lõikes 1 nimetatud lapse lasteaeda vastuvõtmise järjekorra alusel üksnes vabade lasteaiakohtade olemasolul.

5. KELS § 10 lõige 1 ei ole PS §-ga 154 vastuolus. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lõikest 2 tulenevalt on kohaliku elu küsimused oma halduspiirkonnas vajalikul arvul koolieelsete lasteasutuste ülalpidamine ja koolieelse hariduse andmine. Riigikohus on leidnud, et PS § 154 lõikest 1 tulenev õigus piisavatele rahalistele vahenditele kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Isegi kui asuda seisukohale, et riik ei ole kohalikule omavalitsusele taganud viimase ülesannete täitmiseks vajalikku tulubaasi, ei muuda see põhiseadusega vastuolus olevaks sätestatud ülesandeid endid, vaid kohalike ülesannete rahastamist reguleerivad õigusaktid osas, milles need ei taga omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus. Seetõttu ei saa rääkida ka KELS § 10 lõike 1 võimalikust vastuolust PS §-ga 154. Kui kohaliku omavalitsuse üksus (KOV) leiab, et seadused ei taga talle piisavalt vahendeid kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks, on tal võimalik see vaidlustada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 7 alusel. Vastustaja seisukoht, et arvestada tuleb lasteaiakohtade loomisega seotud kulusid ja muid sarnaseid asjaolusid, on samavõrd asjakohatu, kui mis tahes isik õigustaks maksukohustuse mittetäitmist sellega, et tal puudub selleks vajalik raha või et maksukohustuse täitmise korral jääksid tal täitmata muud kohustused teiste isikute vastu.

6. KELS § 10 lõikest 1 tuleneb Kiili vallale kohustus pidada lasteaiakohtade vajadust arvestades ülal piisaval arvul lasteasutusi. On ilmne, et kõik suvalisel hetkel Kiili vallas elavad pooleteise- kuni seitsmeaastased lapsed ei ole seal elanud sünnist saati, ja seega ei saa väga täpselt prognoosida, kui palju lasteaiakohti on mingil ajal vaja. Siiski peavad valla demograafilised arengud olema KOV-le teada ja vastavaid asjaolusid tuleb arvesse võtta ka planeerimisotsustuste tegemisel. Kiili valla elanikkonna arv on suurenenud aastatel 2000 kuni 2012 129,3%. Eelduslikult on suurenenud ka eluruumide arv ja tõenäoliselt ennekõike uusehituste arvel. See tähendab, et KOV on kehtestanud planeeringuid. Planeerimisseaduse § 4 lõike 2 punkt 2 kohustab planeerimistegevuse korraldamisel tagama avalike huvide ja väärtuste ning isikute huvide tasakaalustatud arvestamise. Seega tuleb mõelda lasteaiakohtade loomisele juba KOV territooriumi ruumilisel planeerimisel.

7. Asjaolu, et avaliku võimu kandja rikub ka paljude teiste isikute õigusi, ei võta isikult õigust oma õiguste rikkumise kaitseks kohtusse pöörduda ega välista selleks esitatud kohustamiskaebuse rahuldamist.

8. Lasteaia määruse § 2 lõige 6 sätestab, et lasteasutusse võetakse vastu avalduste laekumise järjekorras. Sama paragrahvi lõikes 4 sätestatakse, et vabade kohtade olemasolul võetakse lapsi vastu aasta ringi, ja lõikes 5 sätestatakse, et kui lasteasutuses puuduvad vabad kohad, võib laps jääda lasteasutuses koha taotlejana järjekorda. Lasteaiamääruse § 2 lõikes 1 sätestatakse, et lasteasutusse võetakse vastu esmajärjekorras laps, kelle ja kelle mõlema vanema rahvastikuregistrijärgne elukoht on Kiili vallas enne lasteasutusse vastuvõtmise aasta 1. jaanuari. Halduskohus leidis, et nende normidega on Kiili Vallavalitsus kehtestanud lisatingimuse KELS § 10 lõike 1 kohaldamiseks. Seega on lasteaia määruse § 2 lõiked 1 ja 5 ning lõike 6 esimene lause vastuolus PS § 3 lõikest 1 ja §-st 154 tuleneva kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse nõudega osas, milles need sätestavad lasteaiakohtade eraldamise järjekorra alusel. Need normid on asjassepuutuvad, kuna nende koostmõjust tulenevalt eraldatakse lasteaiakohti järjekorra alusel selliselt, et olenemata KELS § 10 lõike 1 eelduste täitmisest, võib vallavalitsus lapsele lasteaia kohta andmisega viivitada või sellest keelduda põhjusel, et lasteaiakohad täidetakse sellest lapsest järjekorras eespool olevate või järjekorras eelisõigust omavate lastega. Lasteaia määruse eelviidatud normide puudumisel tuleks

kohaldada KELS § 10 lõiget 1 sõltumata sellest, kas vald peab lasteaiakohtade eraldamiseks järjekorda.

9. Tulenevalt PS § 3 lõike 1 esimesest lausest ja § 154 lõike 1 esimesest lausest peavad kohaliku omavalitsuse õigusaktid olema kooskõlas seaduse kui kõrgemalseisva õigusaktiga. 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 kohaliku omavalitsuse üksusel kehtestada laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord. 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 selleks, et kõik selles normis sätestatud tingimustele vastavad lapsed saaksid lasteaias käia. Lasteaia määrase normiga, mis näeb ette lasteaiakohtade eraldamise järjekorra alusel, on Kiili vald seda kohustust ja sellele vastavat isikute õigust piiranud.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Kiili Vallavalitsus

10. Kiili Vallavalitsus leiab, et kuna riik ei toeta rahaliselt lasteaiakohtade loomist, on kohaldamata jäetud sätted põhiseadusega kooskõlas ja vajalikud.

11. KELS § 10 lõikes 1 sätestatu on küll kohustuslik, kuid tegelikult olukorrast lähtuvalt ei ole praegu võimalik tagada kõigile Kiili valla lastele lasteaiakohta ilma riigi abita. Järjekord tagab õigusselguse ja võrdse kohtlemise olukorras, kus seaduse täitmine ei ole saavutatav. Arvestades PS §-s 154 ja KELS § 27 lõikes 1¹ sätestatud, on ebaõige nõuda KELS § 10 lõikes 1 sätestatu täitmist ilma riigi abita. Praegu on Kiili vallas lasteaias järjekorras 111 last. Kõigile neile lasteaiakoha tagamine tähendaks muude omavalitsuse ülesannete täitmata jätmist. Isegi kui raha eraldataks, võtaks ehitamine aega vähemalt aasta. Kuni lasteaiakohti ei ole võimalik kõigile lastele kohe eraldada, tuleb jagada lasteaiakohad võrdsetel alustel, milleks on järjekord. Kuna seadusandja on teadlik, et osa KOV-dest ei suuda tagada piisavalt lasteaiakohti, on antud KELS § 15 lõikega 4 volitus näha ette lasteaiakohtade jagamine järjekorra alusel.

12. Kuni laps ei ole saanud kohta munitsipaallasteaias, kompenseerib vald vanemale eralasteaia kohamaksumusest summa, mis on võrdne valla kulutustega lapse kohta munitsipaallasteaias. Sellega koheldakse Kiili valla lapsi ja maksumaksjaid võrdselt kulutuste tegemisel ja maksutulude jaotamisel.

R. Laur

13. R. Laur nõustub halduskohtu seisukohaga, et seadusest tuleneva kohustuse täitmata jätmist ei saa õigustada viitega isikute võrdse kohtlemise põhimõttele. Kaebaja ei nõustu aga halduskohtuga osas, millega jäeti rahuldamata tema taotlus saada tulevikus tekkiva kahju eest hüvitist.

14. Kaebaja taotleb *obiter dictum*'i korras seisukohta tulevikus tekkivate kahjude väljamõistetavuse kohta sarnastes vaidlustes. Tulevikus tekkiva kahju olemuslikuks osaks on vähemalt mõningane ebamäärasus, mida ei tohi käsitada tulevikus tekkiva kahju väljamõistmist takistava asjaoluna. Lapsevanem on suhtes KOV-ga nõrgemal positsioonil ja halduskohtu seisukohast lähtuvalt peaks lapsevanem esitama järjepidevalt kaebuseid ebaseaduslikult tekitatud kahju hüvitamiseks. *Obiter dictum*'i korras seisukoht KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise kohta on vajalik laiemalt kui praeguses asjas.

Õiguskantsler

15. Õiguskantsler leiab, et kohaldamata jäetud normid ei ole asjassepuutuvad ja seega ei ole põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise taotlus lubatav.

16. Lasteaia määruse § 2 lõiget 1 tuli kohaldada vaid juhul, kui kaebaja ei vastanud eelisjärjekorras koha saajatele esitatud tingimustele ja kohti oli enam kui üks ning neid jagati taotlejate vahel eelisjärjekorras ja teises järjekorras. Olukorras, kus valla ei ole vabu lasteaiakohti, määruse § 2 lõige 1 ei kohaldu. Kuna kohtuotsusest ei nähtu, et lapsele lasteaiakoha andmisest oleks keeldutud seetõttu, et koht anti lapsele, kes erinevalt kaebaja lapsest vastas määruse § 2 lõike 1 tingimusele, ei ole see säte asjassepuutuv.

17. Kui lasteaia määruse § 2 lõige 1 lugeda asjassepuutuvaks, on see põhiseadusega vastuolus. Säte tekitab olukorra, kus KELS § 10 lõikele 1 vastav isik jääb lasteaiakohata põhjusel, et määruse § 2 lõike 1 tingimustele vastav isik „tõstetakse” järjekorras ettepoole. Sellega luuakse KELS § 10 lõike 1 järgi koha saamiseks õigustatud isikule täiendav materiaalõiguslik piirang. KELS § 15 lõige 4 lubab kehtestada üksnes menetluskorra, mistõttu täiendav piirang on vastuolus PS § 3 lõike 1 esimese lause ja § 154 lõikega 1.

18. Lasteaia määruse § 2 lõike 5 esimest lauset saab tõlgendada põhiseaduspäraselt. KOV võib osta tsiviilõigusliku lepingu alusel koolieelse lasteasutuse teenust mõnelt eralasteaialt ja täita seeläbi KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust. Kui aga vanem ei nõustu valla pakutud muu koolieelse lasteasutuse kohaga, võib laps jääda koha taotlejana munitsipaallasteaia järjekorda.

19. Lasteaia määruse § 2 lõike 5 teine lause ja lõike 6 esimene lause ei ole asjassepuutuvad. 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.

20. 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 piisaval hulga, ei mõjutaks järjekord taotluse rahuldamist. Seadus ei sätesta tähtaega, mille jooksul tuleb koha taotlus rahuldada ja koht lasteasutuses tagada. Lähtuvalt haldusmenetluse seaduse § 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

21. Justiitsminister leiab, et lasteaia määruse § 2 lõiked 1 ja 5 ning lõike 6 esimene lause ei pruugi olla asjassepuutuvad. Kui kohus loeb normid siiski asjassepuutuvaks, tuleb hinnata KELS § 10 lõikes 1 sisalduva kohustuse ja KELS § 15 lõikes 4 sisalduva volituse kooskõla olulisuse ja määratletuse nõudega.

22. Põhiseaduslikkuse järelevalve aluseks olevas kohtuasjas ei pruugi õiguslik probleem seisneda lasteaia määruse regulatsioonis, mis näeb ette lasteaiakoha eraldamise järjekorra alusel, vaid selles, et Kiili vald ei ole täitnud KELS §-st 10 tulenevat kohustust. Isegi kui Riigikohus tunnistaks normi põhiseaduse vastaseks, saaks vald anda lasteaiakohti jätkuvalt oma tegeliku võimekuse alusel.

23. 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.

24. 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.

25. 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 täiendavaid piiranguid 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 Kiili 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

26. Haridus- ja teadusminister leiab, et lasteaia määruse § 2 lõiked 1, 5 ja 6 on vastuolus koolieelse lasteasutuse seadusega ja sellest tulenevalt ka põhiseadusega, kuna sätestavad õigustatud isikute ringi kitsamalt, kui seda näeb ette KELS § 10 lõige 1.

27. Lasteaia määruse § 2 lõigetega 1, 5 ja 6 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 Kiili Vallavalitsus piiranud KELS § 10 lõikest 1 tulenevat kohustust ja sellele vastavat isikute õigust. Samuti ei võimalda KELS § 10 lõiked 1 ja 2 siduda lasteaiakoha eraldamist lapse vanemate elukohaga. Kohaldamata jäetud normid on põhiseadusega vastuolus.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTTED

28. Kiili Vallavalitsuse 25. aprilli 2006. a määruse nr 4 "Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord" (RT IV, 14.12.2012, 11) § 2 "Laste lasteasutusse vastuvõtmise":

"(1) Lasteasutusse võetakse vastu esmajärjekorras laps, kes ja kelle mõlemad vanemad rahvastikuregistri andmetel elavad Kiili vallas enne lasteasutusse vastuvõtmise aasta 1. jaanuari.

[---]

(5) Kui lasteasutuses puuduvad vabad kohad, võib laps jääda lasteasutuses koha taotlejana järjekorda. Lasteasutuse koha taotlejate järjekord on koostatud vanemate kirjalike avalduste ajalise esitamise alusel.

(6) Laste lasteasutusse vastu võtmise toimub avalduste laekumise järjekorras. [---]"

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

29. Kolleegium märgib esmalt, et termineid *koolieelne lasteasutus*, *lasteasutus* ja *lasteae* 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.

30. 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 materiaalsoiguse 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 konkreetses menetluses pidi rakendatama neid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks (punkt 19).

31. Praeguses asjas keelduti lasteaiakohta eraldamast, kuna laps asus järjekorras tagapool arvust, kui palju Kiili vallas on lasteaias kohti pakkuda. Sellest tulenevalt käsitleb kolleegium esmalt lasteaiamääruse § 2 lõiget 5 ja lõike 6 esimest lauset, millest tuleneb lasteasutusse kõigi laste vastuvõtt järjekorra alusel.

32. Lasteaia määruse preambulist nähtuvalt on see määrus kehtestatud 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 lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord. Seega on lasteaiamääruse § 2 lõike 5 ja lõike 6 esimese lause 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.

33. Kuna praeguses asjas on küsimus menetlusnormis, siis tuleb normi asjassepuutuvust hinnata normi tegeliku asjas rakendamise, mitte kohtuotsuse resolutsiooni erinevuse järgi.

34. R-R. Laurile ei antud lasteaiakohta seetõttu, et kohtadele on järjekord ja tema asub järjekorras tagapool, kui on olemasolevate kohtade arv lasteaias. Lasteaia määruse § 2 lõige 5 ja lõike 6 esimene lause näevad ette lasteaiakohtade eraldamise järjekorra alusel. Seega tuli R-R. Laurile lasteaiakoha eraldamisel neid norme kohaldada. Järelikult on § 2 lõige 5 ja lõike 6 esimene lause asjassepuutuvad.

35. Järgnevalt kontrollib kolleegium normi formaalset põhiseaduspärasust. Põhiseaduse § 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).

36. 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.

37. 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 § 2 lõiget 5 ja lõike 6 esimest lauset saab tõlgendada selliselt, et neist ei tulene piirangut lasteaiakoha andmiseks.

38. Tulenevalt KELS-st on lasteaiakoha andmise kohustus KOV-1 ja selle saamise õigus füüsilisel isikul. Seega on lasteaiakoha andmine haldusmenetlus. HMS § 5 lõige 4 sätestab, et menetlustoimingud tehakse viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruises 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 lasteadeade 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 lasteaia määruse § 4 lõikes 2 sätestatud järjekorrast, kuid peab seejuures lasteaiakoha tegelikul eraldamisel kinni mõistliku menetlusaja põhimõttest, täidab ta sellega KELS § 10 lõikest 1 tuleneva nõude.

39. Kuna norme on võimalik tõlgendada seadusega kooskõlas olevalt, tuleb neid selliselt tõlgendada. Lähtuvalt eeltoodust leiab kolleegium, et lasteaia määruse § 2 lõige 5 ja lõike 6 esimene lause on seaduse ja seega ka põhiseadusega formaalselt kooskõlas.

40. Lasteaia määruse § 2 lõike 5 ja lõike 6 esimese lause materiaalse põhiseaduspärasuse üle ei ole vaieldud. Lähtudes normi põhiseaduskonformsest tõlgendusest, ei kahtle ka kolleegium selle materiaalses põhiseaduspärasuses.

41. Järgnevalt käsitleb kolleegium lasteaia määruse § 2 lõike 1 asjassepuutuvust.

42. See säte näeb ette, et esmajärjekorras võetakse lasteasutusse laps, kes ja kelle mõlemad vanemad elavad rahvastikuregistri andmetel Kiili vallas enne lasteasutusse vastuvõtmise aasta 1. jaanuari. Kuna R-R. Laurile lasteaiakoha andmisest keeldumisel viidati lasteaiakohtade üldisele nappusele, mitte sellele, et ta sattus n-ö teisesesse järjekorda, ei ole seda normi asjas kohaldatud. Kuna lasteaia määruse § 2 lõiget 1 ei rakendatud, ei ole see norm asjassepuutuv ja kolleegium ei saa selle normi põhiseaduspärasust kontrollida.

43. Kaebaja palub põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumil võtta *obiter dictum*'i korras seisukoht tulevikus tekkivate kahjude hüvitatavuse kohta sarnastes vaidlustes. Kolleegium leiab, et tegemist on haldus(kohtu)menetluse küsimusega, millel puudub põhiseaduslikkuse aspekt või vähemalt ei ole seda esile toodud ega ole see kolleegiumile teada. Seetõttu ei pea kolleegium võimalikuks tulevikus tekkivate kahjude hüvitatavuse kohta seisukohta kujundada.

44. Lähtuvalt eeltoodust tuleb halduskohtu taotlus jätta lasteaia määruse § 2 lõike 5 ja lõike 6 esimese lause osas rahuldamata ning § 2 lõike 1 osas läbi vaatamata.

Priit Pikamae



Indrek Koolmeister

Tõnu Anton

Lea Laarmaa

Hannes Kiris