



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat  
Aadress

Teie 12.04.2011 nr  
Õiguskantsler 13.05.2011 nr 6-4/110679/1102446

## Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud

Pöördusite minu poole 12.04.2011 avaldusega, milles palusite kontrollida Saue Vallavolikogu 30.11.2010 määruse nr 25 „Erakooli, koolieelse eralasteasutuse ja lapsehoiuteenuse toetamise kord“ (edaspidi Määrus) §-de 7 lg 1, 2 lg 7, 8 lg 1 ja lg 2 vastavust seadustele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele (PS).

**Analüüsinud asjakohaseid õigusakte ja Teie avaldust, leian, et Määruse §-d 7 lg 1, 2 lg 7, 8 lg 1 ja lg 2 ei ole vastuolus PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega**

- osas, milles toetuse saamise õigus on eralasteaial, kus käib laps, kelle elukoht koos vähemalt ühe lapsevanemaga on Eesti rahvastikuregistri andmetel Saue vallas toetuse taotlemise aastale eelneva aasta 31. detsembri seisuga ning
- osas, milles toetuse suurus on kuni 128 eurot, kuid mitte suurem kui tegelik kohamaksumus lapse kohta kuus, kui Saue valla elanik on ainult üks lapse vanem toetuse taotlemise aastale eelneva aasta 31. detsembri seisuga.

Alljärgnevalt põhjendan Teile oma seisukohta.

### I Vaidlusalused Määruse sätted

§ 2 Mõisted  
[...]

(7) Üksikvanem on lapsevanem, kelle lapsel on õigus riiklikule üksikvanema lapse toetusele või kelle lapse teine vanem on surnud.

§ 7. Toetuse maksmise alused

(1) Toetuse saamise õigus on eralasteaial, kus käib laps kelle elukoht koos vähemalt ühe lapsevanemaga on eesti rahvastikuregistri andmetel Saue vallas toetuse taotlemise aastale eelneva aasta 31. detsembri seisuga. [...]

§ 8. Toetuse suurus

Õiguskantsleri Kantselei

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

(1) Toetuse suurus eralasteaiale on kuni 211 eurot, kuid mitte suurem kui tegelik kohamaksumus lapse kohta kuus, kui mõlemad lapse vanemad või üksikvanem on taotluse esitamise aastale eelneva aasta 31.detsembri seisuga Saue valla elanikud.

(2) Toetuse suurus on kuni 128 eurot, kuid mitte suurem kui tegelik kohamaksumus lapse kohta kuus, kui Saue valla elanik on ainult üks lapse vanem toetuse taotlemise aastale eelneva aasta 31.detsembri seisuga. [...].

## II Õiguslik hinnang

Avalduses palute hinnata Määruse seaduspärasust kahest aspektist:

- esiteks kahtlete, kas on seaduspärane jätta kuni üheks aastaks ilma valla toetusest neid lapsevanemaid, kes on oma elukohana registreerinud Saue valla pärast 31. detsembrit;
- teiseks seate kahtluse alla Määruse § 2 lg 7 sätestatud üksikvanema mõiste ning seeläbi Määruse § 8 lg-s 1 ja lg-s 2 kehtestatud erinevad toetuse määrad sõltuvalt sellest, kas Saue valla elanikud on mõlemad lapsevanemad või üksikvanem või ainult üks lapsevanem. Avalduse pinnalt saab järeldada, et Teie arvates peaks ka lahutatud lapsevanem olema määratletud üksikvanemana, kuna ta kasvatab last üksi ning ei ela koos lapse teise vanemaga ning seega palute selgitust, kas valla Määrus on seadusega kooskõlas, kuna võimaldab last üksi kasvatava lahutatud lapsevanema puhul saada toetust vähem, kui Määruses defineeritud üksikvanemal või perel, kus valla kodanikud on mõlemad lapsevanemad.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta mõlema punkti osas eraldi ning analüüsin põhiküsimusena, kas Saue vald kohtleb vastuolus PS § 12 lg-ga 1 sarnases olukorras olevaid lapsevanemaid põhjendamatult ebavõrdselt.

### *a) elukoha registreerimise aeg*

PS § 154 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Peale kohaliku elu küsimuste lahendamise on kohalikul omavalitsusel täita ka seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklikud kohustused.

Raskeks võib osutuda vastuse leidmine küsimusele, kas teatud kohaliku omavalitsuse ülesanne või kohustus on olemuslikult kohaliku elu küsimus või seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklik kohustus. Riigikohus on asunud seisukohale, et kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi<sup>1</sup>.

Eralasteaiale kohaldub esmajärjekorras erakooliseadus (EraKS). EraKS § 17 kohaselt on erakooli (eralasteaia) teenuse kasutajal kohustus tasuda õppemaksu. Seadustega ei ole sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustust tasuda vanema eest sellist õppemaksu ega ole ka sätestatud kohustust hüvitada vanematele täielikult või osaliselt tasumisele kuuluvat õppemaksu või tasuda toetust lapse eest eralasteasutusele, nagu teeb seda Saue vald kooskõlas Määrusega. Samas võib kohalik omavalitsus toetada eralasteaias käivaid lapsi õppemaksu tasumisel. Õiguse selleks annab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 5 sätestades, et kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse kuulub toetuste andmine ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine. Ka sotsiaalhoolekande seaduse § 23 lg 1 sätestab, et valla- või

<sup>1</sup> RKPJK 08.07.2007 otsus asjas nr 3-4-1-4-07, p 12

linnavalitsus võib määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Eespool toodu tõttu olen seisukohal, et Määruses sätestatud toetuse maksmine eralasteaias käivale lapsele on Saue valla poolt enesele võetud kohalik ülesanne.

Kohalike ülesannete lahendamisel on kohalikul omavalitsusel kaalutusõigus. Kohalikul omavalitsusel on õigus otsustada, milliseid toetusi, soodustusi ja teenuseid ta pakub lisaks PS-st ja seadusest tulenevatele kohustuslikele teenustele. Saue valla poolt antav eralasteaia toetus on üheks omavalitsuse pakutavaks hüveks, mis tähendab omavalitsusele kulu.

Nii kohaliku elu küsimuste kui ka riigielu küsimuste nõuetekohaseks lahendamiseks peab riik looma kohalike omavalitsuste rahastamise süsteemi, mis tagaks neile ülesannete täitmiseks piisavad rahalised vahendid. PS kohaselt kaetakse seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustuste täitmise kulud riigieelarvest.

Kohalike elu küsimuste täitmise tagamiseks on kohaliku omavalitsuse rahastamise süsteem kujundatud selliselt, et omavalitsuse üheks tuluks on tema elanike tulumaksu osa. Kohalikud elanikud maksavad osaliselt tulumaksu kohaliku omavalitsuse eelarvesse, mille abil on kohalikul omavalitsusel omakorda võimalik kohaliku elu küsimusi lahendada, kaasa arvatud näiteks maksta erinevaid rahalisi toetusi. Isikud, kes elavad kohalikus omavalitsuses, kasutavad kohaliku omavalitsuse pakutavaid teenuseid<sup>2</sup>. Seega on kohalikul omavalitsusel selge huvi, et kohalikud elanikud oleksid ennast ka sellesse omavalitsusesse registreerinud ning et nende tulumaks laekuks osaliselt kohalikule omavalitsusele.

Tulumaksuseaduse § 5 lg 2 kohaselt loetakse residendist füüsilise isiku elukohaks kalendriaastal sama kalendriaasta 1. jaanuari seisuga Maksu- ja Tolliameti peetavasse maksukohustuslaste registrisse kantud elukoht. Tulumaksu eraldamist kohalikele omavalitsustele reguleerib täpsemalt rahandusministri 19.12.2008 määrus nr 54 „Füüsilise isiku tulumaksu kohaliku omavalitsuse üksustele eraldamise kord“, mille § 3 kohaselt käsitatakse maksumaksja elukohana kalendriaastal maksuhalduri peetavasse maksukohustuslaste registrisse sama kalendriaasta 1. jaanuari seisuga kantud elukohta. Seega hakkab kohalik omavalitsus saama osa isiku tulumaksust mitte kohe, kui isik ennast selle kohaliku omavalitsuse elanikuks registreerib, vaid alles alates järgmise kalendriaasta 1. jaanuarist.

Vastavalt PS § 12 lg 1 lausele 1 on kõik seaduse ees võrdsed, mida tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.

Põhiseaduse § 12 lg 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras olevaid isikuid.<sup>3</sup> Et kindlaks teha, keda omavahel võrrelda, on vaja kõigepealt leida võrreldavate isikute lähim ühine soomõiste ja seejärel kirjeldada ebavõrdset kohtlemist.

Antud juhul on omavahel võrreldavateks gruppideks:

- ühelt poolt eralasteaia toetust taotlev lapsevanem, kes on ennast Saue valla elanikuks registreerinud toetuse taotlemise aastale eelneva aasta 31.detsembri seisuga ja

<sup>2</sup> RKPJK 08.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 58.

<sup>3</sup> RKÜK 27.06.2005 otsus asjas nr 3-4-1-2-05, p 40.

- teiselt poolt eralasteaia toetust taotlev lapsevanem, kes registreerib ennast Saue valla elanikuks pärast toetuse taotlemise aastale eelneva aasta 31. detsembrit ehk toetuse taotlemise aastal.

Seega on mõlemal juhul tegu Saue valla elanikeks olevate lastevanematega, kelle lapsed käivad eralasteaias. Määrus kohtleb nimetatud kahte isikute gruppi erinevalt, sätestades, et toetuse saamise taotluse esitamise aastal saavad toetust vaid need lapsevanemad, kelle elukoht on Saue vallas toetuse taotlemise aastale eelneva aasta 31. detsembri seisuga. Need lapsevanemad aga, kes registreerivad ennast Saue valla elanikuks pärast toetuse taotlemise aastale eelneva aasta 31. detsembrit (toetuse taotlemise aastal), saavad toetust alles järgmise aasta 1. jaanuarist alates. Arvestades eespool nimetatud tulumaksuseaduse sätet, kohtleb vald lapsevanemaid erinevalt selle alusel, kas toetuse taotlemise aastal laekub lapsevanema tulumaks osaliselt valla eelarvesse või ei, ehk teisisõnu on vald otsustanud anda toetust vaid neile lastevanematele, kelle tulumaksu osa laekub toetuse saamise aastal vallale ning keelduda toetuse maksmisest neile, kelle tulumaksuosa (veel) ei laeku valla eelarvesse.

PS ei näe ette absoluutset keeldu isikuid erinevalt kohelda, vaid võrreldavaid isikuid võib erinevalt kohelda, kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus võrreldavatesse gruppidesse kuuluvate isikute erinevaks kohtlemiseks.<sup>4</sup>

Riigikohus on asunud seisukohale, et kuigi kohalik omavalitsus peab igal juhul arvestama PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise nõuet, on omavalitsus oma valikutes vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt omavalitsusel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda<sup>5</sup>. Kuigi omavalitsus ei osuta teenuseid otseselt vastutasuna isikute panuse, sh tulumaksu laekumise eest, saab pidada õigustatuks, et kohaliku omavalitsuse ja isiku suhe on siiski vastastikune. Kui eitada omavalitsuse ja isikute suhte vastastikkust, võiks jõuda seisukohani, et kohalik omavalitsus peaks toetusi pakkuma kõigile, sõltumata nende elukohast<sup>6</sup>.

Eelnevast nähtuvalt kannab Saue valla poolt toetuse maksmisele kehtestatud piirang kohustuste vastastikkuse tagamise eesmärki. Piiranguga soovitakse vältida, et Saue vald annaks isikule hüvesid olukorras, kus puudub isiku poolne vastuhüve tulumaksu näol kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Arvestades Riigikohtu poolt võetud seisukohti, saab sellist erineva kohtlemise põhjust pidada mõistlikuks ja asjakohaseks.

Kõike eespool toodut arvesse võttes leian, et Saue vald ei ole kohelnud põhjendamatult erinevalt toetuse saamisel ühelt poolt isikuid, kelle elukohaks on Saue vald 31. detsembri seisuga ja teiselt poolt neid isikuid, kelle elukohaks saab Saue vald pärast 31. detsembrit. Saue vallal on õigustatud soov, et valla poolt pakutava toetuse saaja ka reaalselt panustaks valla eelarvesse, mille arvelt toetust makstakse.

#### *b) üksikvanem ja lahutatud lapsevanem*

Eesti seadusandluses on üksikvanema mõiste avatud läbi isikute ringi, kellel on õigus üksikvanema toetusele. Riiklike peretoetuste seaduse (RPTS) § 7 lg 1 kohaselt on üksikvanema lapse toetusele õigus lapsel, kelle sünniaktis või rahvastikuregistrisse kantud perekonnaseisuandmetes puudub

<sup>4</sup> Nt RKÜK 03.01.2008 otsus asjas nr 3-3-1-101-06, p 20

<sup>5</sup> RKPJK 08.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 62

<sup>6</sup> Samas, p 64

kanne isa kohta või see on tehtud ema ütluse alusel või kelle vanem on seadusega kehtestatud korras tunnistanud tagaotsitavaks.

Määruse § 2 lg-s 7 sätestatud mõiste toetub RPTS-s sätestatud üksikvanema lapse toetuse õigust omava isiku mõistele. Lisaks on Määruse mõttes üksikvanem ka lapsevanem, kelle lapse teine vanem on surnud. Seega võib tõdeda, et üksikvanem on lapsevanem juhul, kui lapse teist vanemat pole kas õiguslikus mõttes (puudub lapse hooldusõigus) või on lapsevanem surnud.

Lahutatud lastevanemate puhul, kes ei ela koos ühes peres, on olukord teistsugune. Lapsel on sel juhul olemas nii õiguslikult kui ka füüsiliselt mõlemad vanemad (eeldusel, et kohtu poolt pole vanema hooldusõigust ära võetud), kuid reaalselt elab laps koos vaid ühega neist.

Selline elukorraldus ei vabasta lapsest lahus elavat lapsevanemat kohustusest last üleval pidada. Perekonnaseadus (PKS) sätestab alaealise lapse õiguse saada ülalpidamist oma ülenejalt sugulaselt ehk vanemalt (PKS § 96, § 97 p 1) ning juhul, kui lapsevanem ei ela lapsega koos või kui ta ei osale lapse kasvatamises, täidab ta ülalpidamiskohustust üldjuhul raha ehk elatise perioodilise maksmisega (PKS § 100 lg 1, lg 2).

Eelmises punktis selgitasin Teile, et PS § 12 lg 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamiseks tuleb kõigepealt määratleda omavahel võrreldavad grupid ja seejärel kirjeldada erinevat kohtlemist. Juhul, kui erinev kohtlemine leiab aset, tuleb analüüsida, kas sellist erinevat kohtlemist saab õigustada, s.t. kas selleks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus.

Praegusel juhul tuleb omavahel võrrelda alljärgnevaid isikuid:

- ühelt poolt Saue valla elanikuna registreeritud üksikvanem Määruse § 2 lg 7 mõistes, kes taotleb Saue vallalt eralasteaia toetust ja
- teiselt poolt Saue valla elanikuna registreeritud last üksi kasvatav lapsevanem, kusjuures lapse teine vanem on küll õiguslikult ja füüsiliselt olemas, kuid ei ole registreeritud Saue valla elanikuna.

Mõlema grupi puhul on sarnane, et laps elab koos ühe lapsevanemaga, nad mõlemad on Saue valla elanikena registreeritud ning laps käib eralasteaias. Saue vald kohtleb nimetatud kahte gruppi eralasteaiale toetuse maksmisel erinevalt selle alusel, kas lapse teine vanem on õiguslikult või füüsiliselt olemas või mitte, sätestades Määruse § 8 lg-s 1 ja lg-s 2, et üksikvanema puhul (lapsel pole teist vanemat kas õiguslikult või füüsiliselt) on toetuse summa suurem, kui lapsevanema puhul, kelle lapsel on küll teine vanem õiguslikult ja füüsiliselt olemas, kuid kes ei ela lapsega koos Saue vallas.

Ka antud punkti puhul kehtivad eelmises punktis antud selgitused selle kohta, et kohaliku elu küsimuste lahendamisel on kohalikul omavalitsusel kaalutlusõigus, kaasa arvatud õigus hüvede jaotamisel arvestada kohalike elanike (perede) panust valla eelarvesse.

Riigikohus on analoogsas asjas<sup>7</sup> leidnud, et toetust makstakse nendele lastele ja vanematele, kes on otsustanud end õiguslikult siduda antud kohaliku omavalitsusega, st kellel on omavalitsusega vastastikkusel põhinev õiguste ja kohustuste suhe. Juhul kui lapse teine vanem on registreeritud mõnes teises omavalitsuses, on lapse ja tema vanemate side kohaliku omavalitsusega nõrgem kui siis, kui mõlemad vanemad on registreeritud kohaliku omavalitsuse elanikuks. Samuti leidis kohus, et juhul kui laps ja tema ainuke vanem (pidades siinkohal silmas teise vanema puudumist

---

<sup>7</sup> Samas, p 71

õiguslikult või surma tõttu) on rahvastikuregistri andmetel kohaliku omavalitsuse elanikeks, ei ole nende side teise vanema puudumise tõttu kohaliku omavalitsusega nõrgem kui lapsel ja tema kahel vanemal, kes kõik on kohaliku omavalitsuse elanikeks registreeritud.

See tähendab, et Riigikohus on tunnistanud kohaliku omavalitsuse õigust nõ vabatahtlike toetuste maksmisel kohelda erinevalt ühelt poolt peresid, kus last kasvatab üks vanem, kuna lapsel teine vanem õiguslikult puudub või on ta surnud ja teiselt poolt peresid, kus last kasvatab üks vanem, kuid teine vanem on õiguslikult ja füüsiliselt olemas, aga ei ela koos lapsega kõnealuses kohalikus omavalitsuses. Selline erinev kohtlemine on põhjendatud kohaliku omavalitsuse õiguspärase huviga, et pere ja kohaliku omavalitsuse vaheline side (vastastikune suhe) oleks võimalikult tihe, mistõttu ei saa sellist erinevat kohtlemist käsitleda PS § 12 lg 1 rikkumisena.

Loodan, et minu poolt antud selgitustest on Teile abi. Ühtlasi teatan, et lõpetan käesolevaga Teie avalduse menetlemise.

Tänan Teid veel kord avalduse eest.

Austusega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder