



Õiguskantsler

Teie 08.12.2014 nr

Meie 12.01.2015 nr 6-4/150030/1500126

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Lapsetoetuse maksmine Emmaste vallas**

Lugupeetud

Pöördusite õiguskantsleri poole avaldusega, milles kirjeldasite oma muret seoses lapsetoetuse maksmisega Emmaste vallas.

Te ei vaidlustanud asjaolu, et kuigi rahvastikuregistris on Teie elukohaks märgitud Emmaste vald, ei ela Te tegelikult Emmastes, vaid mujal. Küsisite, kas Emmaste vallal on õigus Teid seetõttu lapsetoetuse maksmisel diskrimineerida.

Õigus keelduda lapsetoetuse teise kuni kaheksanda osa maksmisest vanemale, kes ei ela tegelikult Emmaste vallas, tuleneb Emmaste Vallavolikogu 29.11.2012 määrusega kinnitatud „Emmaste valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra“ (edaspidi Korda) § 4 lg 4 punktist 1.

Seetõttu algatasin Teie avalduse alusel menetluse, kontrollimaks Korda § 4 lg 4 punkti 1 põhiseadusele vastavust osas, milles see välistab lapsetoetuse teise kuni kaheksanda osa maksmise vanemale, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on küll Emmaste vallas, kuid kes ei ole alaliselt elanud Emmaste vallas vähemalt kuus viimast kuud enne toetuse järgmise osa maksmise tähtpäeva saabumist.

Pidades silmas, et faktiliste asjaolude osas antud juhul vaidlust ei olnud ja õigus keelduda lapsetoetuse teise kuni kaheksanda osa maksmisest vanemale, kes ei ela tegelikult Emmaste vallas, tuleneb Emmaste Vallavolikogu määrusest ning võttes arvesse, et olen varasemalt kujundanud seisukoha teiste kohalike omavalitsuste kehtestatud sarnaste tingimuste põhiseaduspärasuse osas, ei pidanud ma vajalikuks paluda Emmaste Vallavalitsuselt täiendavat teavet asja lahendamiseks.

**Analüüsi tulemusena olen seisukohal, et Emmaste Vallavolikogu 29.11.2012 määrusega kinnitatud Korda § 4 lg 4 punkt 1 on osas, milles see seab lapsetoetuse teise kuni kaheksanda osa saamise tingimuseks, et laps ja vähemalt üks lapsevanem on viimased kuus kuud enne (toetuse järgmise osa maksmise) tähtpäeva saabumist alaliselt elanud Emmaste vallas, kooskõlas seaduste ja põhiseadusega.**

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Järgnevalt põhjendan, miks ma sellisele järeldusele jõudsin.

## **I Asjassepuutuv õigusnorm**

1. Emmaste Vallavolikogu 29.11.2012 määrusega kinnitatud Korra“ § 4 sätestab:

### **„§ 4. Lapsetoetus**

- (1) Emmaste vallas makstav lapsetoetus on täiendav toetus lisaks riiklikule sünnitoetusele, mida makstakse riiklike peretoetuste seaduse alusel.
  - (2) Toetust antakse osadena alates lapse sünnist kuni lapse seitsmeaastaseks saamiseni kaheksas osas järgmiselt:
    - 1) esimene osa lapse sünni korral;
    - 2) teine osa lapse 1-aastaseks saamisel;
    - 3) kolmas osa lapse 2-aastaseks saamisel;
    - 4) neljas osa lapse 3-aastaseks saamisel;
    - 5) viies osa lapse 4-aastaseks saamisel;
    - 6) kuues osa lapse 5-aastaseks saamisel;
    - 7) seitsmes osa lapse 6-aastaseks saamisel;
    - 8) kaheksas osa lapse 7-aastaseks saamisel;
  - (3) Toetuse esimese osa määramise aluseks on järgmised tingimused:
    - 1) lapse rahvastikuregistrijärgne elukoht on Emmaste vald;
    - 2) vähemalt ühe lapsevanema rahvastikuregistrijärgne elukoht on olnud vähemalt 6 viimast kuud enne lapse sündi Emmaste vald;
    - 3) taotlejal puuduvad võlgnevused valla ees.
  - (4) Toetuse teise kuni kaheksanda osa määramise aluseks on järgmised tingimused:
    - 1) lapse ja vähemalt ühe lapsevanema rahvastikuregistrijärgne elukoht on Emmaste vald ja nad elavad alaliselt Emmaste vallas vähemalt kuus viimast kuud enne tähtpäeva saabumist;
    - 2) taotlejal puuduvad võlgnevused valla ees.“
2. Ülaltoodud paragrahviga on kehtestatud erinevad tingimused lapsetoetuse esimese osa(makse) saamisele ja lapsetoetuse teise kuni kaheksanda osa(makse) saamisele. Kui lapsetoetuse esimese osa saamisel on määravaks lapse ja vähemalt ühe lapsevanema rahvastikuregistrijärgne elukoht, siis lapsetoetuse teise kuni kaheksanda osa saamisel on lisaks rahvastikuregistris märgitud elukohale oluline ka see, kus laps ja vähemalt üks vanem tegelikult elavad. Korra § 4 lg 4 punkt 1 välistab lapsetoetuse teise kuni kaheksanda makse saamise, kui laps ja tema vanem tegelikult Emmaste vallas ei ela. Eeltoodu võib olla selgituseks, miks esimene osa lapsetoetusest Teile välja maksti, kuid teise osa maksmisest keelduti.

## II Põhiküsimus

3. Avaldusaluses asjas on põhiküsimuseks, kas Emmaste Vallavolikogu määrusega kehtestatud Korra § 4 lg 4 punkt 1 on osas, milles see seab lapsetoetuse teise kuni kaheksanda osa saamise tingimuseks, et laps ja vähemalt üks lapsevanem on viimased kuus kuud enne (toetuse järgmise osa maksmise) tähtpäeva saabumist alaliselt elanud Emmaste vallas, kooskõlas seaduste ja põhiseadusega.

## III Õiguslik analüüs

- (i) *Vabatahtliku sotsiaaltoetuse maksmisele lisanõude kehtestamise lubatavus*
4. Õigusliku analüüsi seisukohast on esmatähtis, et kõnealuse lapse sünni puhul makstava toetuse näol on tegemist kohaliku omavalitsuse poolt vabatahtlikult makstava toetusega. Nimetatud toetuse maksmise kohustust ei ole seadusega kohalikule omavalitsusele pandud.
5. Emmaste Vallavolikogu on otsustanud maksta oma valla elanikele lisaks riiklikele toetustele ka täiendavat lapsetoetust ning kehtestanud tingimused selle toetuse saamiseks. Nagu eespool märgitud, peab nimetatud toetuse teise kuni kaheksanda osa saamiseks lapse ja vähemalt ühe vanema rahvastikuregistrijärgne elukoht olema Emmaste vallas. Lisaks peavad laps ja vähemalt üks vanem alaliselt elama Emmaste vallas (vähemalt viimased kuus kuud), ehk lapse ja vanema tegelik elukoht peab samuti olema Emmaste vallas.
6. Rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete õiguslikku staatust reguleerib rahvastikuregistri seadus (RRS). RRS § 6 lõike 1 järgi on rahvastikuregistrisse kantud andmetel informatiivne ja statistiline tähendus. Sama paragrahvi teine lõige sätestab, et rahvastikuregistrisse kantud andmetel on õiguslik tähendus seadusega ettenähtud juhtudel. RRS § 48 lg 2 punkti 3 kohaselt on registriaadressil õiguslik tähendus avaliku ülesande täitmisel, kui selle ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega.
7. Eelpool toodud RRS-i normidest nähtub üldpõhimõte, et rahvastikuregistrisse kantud andmetel on informatiivne ja statistiline tähendus (§ 6 lg 1), õiguslik tähendus on nendel andmetel üksnes seadusega sätestatud juhtudel. Antud juhul on vaatluse all kohaliku omavalitsuse poolt makstav sotsiaaltoetus ning seega tuleb rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmetele õigusliku tähenduse andmise osas vaadata sotsiaalhoolekande seadust (SHS).
8. SHS § 9 lõike 1 kohaselt on vallas või linnas elavale isikule kohustatud sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist korraldama elukohajärgne valla- või linnavalitsus. Eelnevast nähtub, et kohustuslike sotsiaaltoetuste maksmine kui avaliku ülesande täitmine on seotud elukohajärgsusega. SHS §-i 23 kohaselt võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Seega vabatahtlike täiendavate toetuste pakkumine toimub kohaliku omavalitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras. Vabatahtlikult (mitte seadusest tuleneva kohustuse alusel) makstavate toetuste osas ei ole seadusandja ette kirjutanud kohustuslikku seost elukohajärgsusega. Lähtudes põhiseaduse (PS) §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse autonoomiast määratleb kohalik omavalitsus ise, milliste tingimustega on seotud tema poolt vabatahtlike toetuste maksmine. Mõistagi jääb kohalik omavalitsus siiski seotuks

põhiseadusest tulenevate nõuete ja õiguse üldpõhimõtetega ning peab vastavas haldusmenetluses järgima haldusmenetluse seaduse nõudeid.

9. Lähtudes eeltoodud põhjendustest leian, et kohaliku omavalitsuse õigusaktis tegeliku elukohta nõude kehtestamine vabatahtlikult makstava toetuse saamise eeldusena, ei ole vastuolus rahvatiskuregistri seadusega.

(ii) *Võimalik võrdsuspõhiõiguse riive*

10. Korra § 4 lõike 4 järgi makstakse lapsetoetuse teine kuni kaheksas osa vanemale, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Emmaste vallas ja kes alaliselt elab Emmaste vallas vähemalt viimased kuus kuud, ning ei maksta vanemale, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on Emmaste vallas, aga kes ei ole alaliselt elanud Emmaste vallas viimased kuus kuud. Mõlema isikute grupi puhul on ühendavaks asjaolu, et isikute rahvastikuregistrijärgne elukoht on Emmaste vallas ning osa nende isikute maksustatavast tulust laekub Emmaste vallale<sup>1</sup>. Ühele vaadeldud isikute grupile (vanemad, kes tegelikult elavad Emmaste vallas) makstakse lapse sünniga kaasnevat lapsetoetust, teisele grupile (vanemad, kes tegelikult ei ela Emmaste vallas) ei maksta lapse sünniga kaasnevat lapsetoetust.
11. Seega koheldakse neid kahte gruppi erinevalt ning tuleb vastata küsimusele, kas selline erinev kohtlemine on kooskõlas PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.
12. PS § 12 lg 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Võrdsuspõhiõigus pole piiramatult õigus: PS §-ga 12 on vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis on eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.<sup>2</sup>
13. Nagu seadusandja, nii peab ka kohalik omavalitsus õigusloomes igal juhul arvestama võrdse kohtlemise nõuet, seejuures ka juhul, kui tegemist on omavalitsuse eelarvest vabatahtlikult makstavate toetuste või osutatavate teenustega.<sup>3</sup> Samas on omavalitsus oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele (s.t isikutele, kelle majanduslik olukord ei võimalda neil toime tulla) ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt tollel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda.<sup>4</sup>
14. Järgnevalt tuleb hinnata, kas leidub legitiimne eesmärk, mis võimaldaks erinevat kohtlemist õigustada. PS § 12 lõikest 1 tuleneva võrdsuspõhiõiguse riive legitiimseks eesmärgiks võib olla iga põhjus, mis ei ole põhiseadusega keelatud.<sup>5</sup>
15. Riigikohus on Tallinna linna sünnitoetusi puudutavas asjas leidnud, et „Põhiseaduse § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad kohalikud omavalitsused kohaliku elu küsimusi. Ühest küljest tähendab see õigust ise otsustada, teisalt on sellega sätestatud territoriaalsus – otsustatakse

<sup>1</sup> Tulumaksuseaduse § 5 lg 1 järgi laekub maksumaksja elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele 11,60% residendist füüsilise isiku maksustatavast tulust.

<sup>2</sup> Riigikohtu PSJK 07.06.2011 otsus asjas 3-4-1-12-10, p 35. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222535250>

<sup>3</sup> Riigikohtu PSJK 08.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 62. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222532591>

<sup>4</sup> Samas.

<sup>5</sup> Riigikohtu PSJK 07.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 40.

üksnes kohaliku kogukonnaga seotud küsimusi. Sellest lähtuvalt on legitiimne kohaliku omavalitsuse eesmärk toetada üksnes kohalikke elanikke.“<sup>6</sup>

16. Kuigi nimetatud asjas ei analüüsinud Riigikohus olukorda, kus isikud on küll vastava kohaliku omavalitsuse elanikena rahvastikuregistrisse kantud, kuid tegelikult ei ela vastava kohaliku omavalitsuse territooriumil, on kohaliku omavalitsuse eesmärgid kõnealusel asjas sarnased Riigikohtu otsuses käsitletud Tallinna linna eesmärkidega. Seades toetuse saamise sõltuvusse taotlejate tegelikust elukohast, soovib kohalik omavalitsus toetada ja soosida isikuid, kes reaalselt tema territooriumil elavad, mitte neid, kes on oma elukoha selles vallas deklareerinud, kuid seal ei ela.
17. Kohaliku elu korraldamine ja planeerimine on pikaajaline ning ettevaatav protsess ning mida õigemad ja täpsemad andmed on kohalikul omavalitsusel oma territooriumil tegelikult elavate inimeste kohta, seda paremini saab kohalik omavalitsus vastavat protsessi juhtida. Kohaliku omavalitsuse huvi elanike vastu ei piirdu üksnes nende elanike tulumaksu laekumisega kohaliku omavalitsuse eelarvesse, vaid tal on ka huvi, et tema territooriumil elaksid ja tegutseksid reaalselt inimesed. Kohaliku omavalitsuse atraktiivsus ja heaolu sõltub otseselt aktiivsest kogukonnast: mida rohkem on kohalikul omavalitsusel elanikke, seda suurem on kohalike kaupluste käive, seda aktiivsem on seltside tegevus, seda atraktiivsem on kohalik omavalitsus panga- ja postkontoritele jne. Lähtudes eeltoodust leian, et kohaliku omavalitsuse eesmärk toetada vabatahtlike toetustega kohalikke elanikke, kes reaalselt elavad selle kohaliku omavalitsuse territooriumil, on legitiimne.
18. Samuti leian, et kohaliku omavalitsuse üheks eesmärgiks kõnealuse meetme rakendamisel on tagada isikute rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete ja tegelike elukohaandmete kokkulangevus. Pean ka nimetatud eesmärki legitiimseks, võttes seejuures arvesse, et samad eesmärgid on ka seadusandjal. RRS § 39<sup>1</sup> sätestab isiku kohustuse hoolitseda oma elukoha aadressi õigsuse eest. Nimetatud sätte kohaselt hoolitseb rahvastikuregistri objektiks olev isik enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi õigsuse eest rahvastikuregistris. Kui isik, tema alaealsed lapsed ja eestkostetavad asuvad püsivalt elama teise elukohta, esitab isik uude elukohta elama asumisest alates 30 päeva jooksul uue elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmiseks. Kohaliku omavalitsuse poolt vabatahtlike toetuste maksmine oma tegelikele elanikele motiveerib elanikke oma elukohta rahvastikuregistris registreerima.
19. Eraldi eesmärgina tuleb kõne alla ka kohaliku omavalitsuse raha kokkuhoid. Kuna praktikas esineb juhtumeid, kus isikud, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on konkreetse kohaliku omavalitsuse territooriumil tegelikult seal ei ela, siis võimaldab toetuse maksmine ainult sellistele isikutele, kelle puhul on mõlemad tingimused täidetud, kohaliku omavalitsuse raha kokku hoida. Riigikohus on võrdsuspõhiõiguse riivamise hindamisel korduvalt pidanud raha kokkuhoiu eesmärki legitiimseks<sup>7</sup> ja ma ei näe põhjust nimetatud eesmärki siinkohal teisiti hinnata.

<sup>6</sup> Riigikohtu PSJK 08.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 56.

<sup>7</sup> Vt näiteks Riigikohtu PSJK 27.12.2011 otsus asjas 3-4-1-23-11, p. 59, arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-4-1-23-11> ja Riigikohtu PSJK 07.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 42 .

20. Järgnevalt vaatlen, kas võrdsuspõhiõiguse piirang on käesoleval juhul proportsionaalne.
21. Erineva kohtlemise intensiivsuse hindamisel on minu arvates oluline küsimus, kas lapse sünnitoetuse maksmine üksnes valla tegelikele elanikele (kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on antud kohalikus omavalitsuses) võtab isikult, kes tegelikult ei ela antud kohalikus omavalitsuses, üleüldse võimaluse saada analoogset toetust ning kui suurt isiku enda poolset panust nõuab vastamine toetuse saamise tingimustele.
22. Kui isik registreerib oma elukoha vastavalt oma tegelikule elukohale (ehk elab seal, kus on ka tema rahvastikuregistrijärgne elukoht), on tal võimalus osa saada vastavas kohalikus omavalitsuses pakutavatest hüvedest. Kuigi kahes võrreldavas omavalitsuses ei pruugi olla kehtestatud täpselt sama toetust, siis on iga omavalitsus töötanud välja oma toetuste süsteemi, lähtudes omavalitsuse eripärast, majanduslikest võimalustest ja elanike vajadustest. Isikul ei pea olema võimalust valida igast omavalitsusest endale sobiv toetus - ehk näiteks lapse sünnitoetus sellest omavalitsusest, kus ta tegelikult elab ja küttepuude toetus sellest omavalitsusest, kus on tema rahvastikuregistrijärgne elukoht. Toetuse saamise tingimustele vastamine eeldab antud juhul toetuse taotlejalt väga väikest panust – ta peab tagama oma tegeliku elukoha andmete ja rahvastikuregistris registreeritud elukohaandmete kokkulangevuse, mida on võimalik teha rahvastikuregistri seaduse kohase elukohateate esitamisega. Seetõttu leian, et tegemist pole võrdsuspõhiõiguse intensiivse riivega.
23. Erinevat kohtlemist ei muuda minu hinnangul ebamõõdukaks ka asjaolu, et tegelikult Emmaste vallas mitte-elav vanem, kes lapse sünnitoetuse teisest kuni kaheksandast osast ilma jääb, on Emmaste valla rahvastikuregistri järgne elanik ja tema tulumaksust laekub seaduses sätestatud osa Emmaste valla eelarvesse. Mõõnan, et isiku oma elukoha registreerimine vastavas kohalikus omavalitsuses (ja selle kaudu tema tulumaksu osaline laekumine omavalitsuse eelarvesse) tekitab isiku ja kohaliku omavalitsuse vahel teatud õigusliku suhte. Samas ei saa elukoha registreerimine vastavas omavalitsuses (ilma tegeliku elukoha kokkulangevuseta) tähendada, et isik saab alati piiranguteta kõiki omavalitsuse võimaldatavaid hüvesid. Omavalitsuse ja tema elanike suhted põhinevad küll üldjuhul mõlema poole panustamisel, kuid nagu ka Riigikohus on rõhutanud, ei ole omavalitsuse osutatavad teenused siiski otsene vastutasu isiku makstud tulumaksu või muu isiku panuse eest.<sup>8</sup>
24. Leian, et mul pole alust pidada käesoleval juhul omavalitsuse võrdsuspõhiõiguse piirangut ebamõõdukaks. Nagu eespool märgitud, on Riigikohus rõhutanud, et 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 omavalitsusel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda. Käesoleval juhul ei ole tegemist kummagagi nimetatud valikuõigust piiravatest olukordadest - toetust makstakse taotleja majanduslikku olukorda hindamata, seega mitte abivajadusest lähtudes, ning toetuse maksmiseks ei ole omavalitsusel seadusest tulenevat kohustust. Eeltoodu on lisaargumendiks, mis ei võimalda omavalitsuse poolt tehtud valikuid kahtluse alla seada.

---

<sup>8</sup> Riigikohtu PSJK 08.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 64.

Eeltoodust lähtudes olen seisukohal, et Emmaste Vallavolikogu 29.11.2012 määrusega kinnitatud „Emmaste valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra“ § 4 lg 4 punkt 1 on osas, milles see seab lapsetoetuse teise kuni kaheksanda osa saamise tingimuseks, et laps ja vähemalt üks lapsevanem on viimased kuus kuud enne (toetuse järgmise osa maksmise) tähtpäeva saabumist alaliselt elanud Emmaste vallas, kooskõlas seaduste ja põhiseadusega.

Täna Teid veekord pöördumise eest ja annan teada, et käesolevaga lõpetan Teie avalduse menetlemise.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Teadmiseks: Emmaste Vallavalitsus

Kristi Paron 6938411  
Kristi.Paron@oiguskantsler.ee