



Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 10.11.2022
Meie 01.12.2022 nr 1.1-21/8954-2

**Riigihalduse ministri arvamus
põhiseaduslikkuse järelevalve asjas
nr 5-22-10**

Austatud põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium

Koolieelse lasteasutuse seadus (edaspidi KELS) § 10 lg 1 kohaselt valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega, mille rahastamisele kohaldatakse KELS § 27 lõigetes 3 ja 4 sätestatut.

Rae Vallavalitsuse 20.02.2018 määrus nr 4 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ § 5 lg 1 sätestab, et lasteasutusse koha saamise aluseks on teeninduspiirkonna kohataotluse järjekord ja vaba koht lasteasutuse vastavas vanuserühmas.

KELS § 15 lõike 1 kohaselt kinnitab kohaliku omavalitsusüksuse volikogu lasteasutuse teeninduspiirkonna. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt võtab valla- või linnavalitsus kõigepealt lasteasutusse vastu lasteasutuse teeninduspiirkonnas elava lapse, eelistades võimaluse korral lapsi, kelle samas elukohas elavate sama pere teised lapsed käivad samas lasteasutuses. Pärast teeninduspiirkonnas elavate laste vastuvõttu võetakse vabade kohtade olemasolul lasteasutusse lapsi väljastpoolt teeninduspiirkonda, eelistades esmajärjekorras samas vallas või linnas elavaid lapsi, seejärel teeninduspiirkonnas töötavate vanemate lapsi.

Põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. Selleks et määrus oleks seadusega kooskõlas, peab see vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele. Seaduslikkuse põhimõtte järgimine on kooskõlas ka põhiseaduse § 154 lõikest 1 tuleneva KOV enesekorraldusõigust ette nägeva normiga, mille kohaselt kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused tegutsevad seaduste alusel. See tähendab, et KOV peab kitsendusi ja piiranguid seades lähtuma seadusega antud pädevus- või volitusnormidest. Kui KOV volikogu või valitsus asub oma korraga seadma piiranguid ja kohustusi teistele isikutele ehk isikute põhiõigusi piirama, peab senise kohtupraktika järgi, mis on hoolimata piirangu intensiivsusest pidanud vajalikuks seaduses sätestatud konkreetse piirangu seadmist võimaldava õiguse selget sätestamist - nägema seaduses ette vähemalt seda tegevust või piirangut seada võimaldava pädevusnormi. KELS § 10 lõike 1 sõnastus on

seevastu üsna imperatiivne ega näe KOVile ette kaalutluskohta, kas kohustus kuulub täitmisele.

Kui KOV määrus, millega otsustatakse tema pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusvastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi (RKPJKo 22.12.1998, 3-4-1-11-98). KOV peab suutma eristada, kas ta vajab seda korda enda sisemise töö korraldamiseks või soovib selle alusel seada väliseid piiranguid isikutele. Väliste piirangute seadmise sisuliselt tingib selle, et seadus peaks ette nägema ka raamtingimused piirangu seadmiseks.

Meie hinnangul on oluline tuvastada, kas seadus (eelkõige KELS) nägi ette võimaluse KOVile järjekorraga seotud kitsenduste seadmiseks läbi volitus- või pädevusnormide ehk teha erisusi KELS § 10 lõike 1 põhimõttest tagada lasteaiakoht kõigile valla territooriumil elavatele kuni seitsmeaastastele lastele. Koha saamise tingimuse sidumine määrusest tuleneva järjekorra nõudega on KELS § 10 lg 1 eesmärki ja KOV ülesannet arvestades - tagada igale lasteaiaealisele vallas elavale lapsele koht tema teeninduspiirkonnas, kitsendav tingimus. Rae Vallavalitsuse 20.02.2018 määrus nr 4 § 5 lg 1 on sõnastatud samuti pigem imperatiivsena: „koha saamise aluseks on teeninduspiirkonna kohataotluse järjekord ja vaba koht“, mille diferentseerimise õigust KELS § 10 lõikest 1 ei tulene. Täpsemad tingimused teeninduspiirkonna määramiseks ja volitusnormi laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra kehtestamiseks sätestab KELS § 15. Sama sätte lõige 3 näeb ette tingimuse, et valla- või linnavalitsus võtab kõigepealt lasteasutusse vastu lasteasutuse teeninduspiirkonnas elava lapse, eelistades võimaluse korral lapsi, kelle samas elukohas elavate sama pere teised lapsed käivad samas lasteasutuses. Sätte järgmine lause lubab kasutada järjekorda eelkõige juhul, kui teeninduspiirkonna lapsed on kohad saanud, lubades eelistada sama valla- või linna teiste teeninduspiirkondade lapsi väljaspool valda või linna elavatele lastele. Siit normist ei saa seega tuletada õigust pidada koha saamiseks või mittesaamist tingivat järjekorda teeninduspiirkonna sees. Ehkki taustaks olnud kohtuasi ei ole Rae Vallavalitsuse 20.02.2018 määrus nr 4 § 5 lõike 1 põhiseaduspärasuse hindamise küsimuses otseselt oluline, nähtub ka seal asjaoludes esile toodud Rae Vallavalitsuse seisukohtadest, et ka vald ise on oma määruse sätet tõlgendanud grammatiliselt kitsalt. Lisaks, KELS § 15 lõige 4 annab valla- või linnavalitsusele volituse üksnes laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra, kuid mitte seadust täpsustavate tingimuste kehtestamiseks.

Peame asjakohaseks ja õigeks ka halduskohtu arutluskäiku, et määruse nr 4 § 5 lg 1 on vastuolus PS § 3 lg-ga 1 ja § 154 lg-ga 1, kuivõrd see kitsendab keskmise mõistliku isiku vaatest seadusega isikule antud õiguseid ja seadus ei näe sellise piirangu kehtestamiseks ette alust. Rae valla poolt lasteaiakoha osas tehtud keelduvad otsused viitavad ka valla poolsele kitsendavale tõlgendusele, mis ei jäta ruumi käsitlemaks valla poolt seatud järjekorra tingimust sisemise või soovitusliku tingimusena, millel ei ole väljapoole ulatuvat mõju isiku õigustele ja kohustustele.

Seega on järjekorra ja vaba koha omavaheline sidumise tingimus Rae Vallavalitsuse 20.02.2018 määrus nr 4 § 5 lõikes 1 vastuolus KELS § 10 lg-ga 1, aga ka KELS § 15 lõigetes 1, 3 ja 4 sätestatuga, millede kohaselt KOV loob vanemate soovil kõigile lastele lasteaiakoha, kes vastavad sama sätte teistele tingimustele.

Senise kohtupraktika kohaselt peab seadusandja seaduses selgelt sätestama, kui KOV täidab olemuselt riiklikku ülesannet. Ehk senikaua kui seadusandja või Riigikohus ei ole lugenud

ülesannet KOV täidetavaks riiklikuks kohustuseks/ülesandeks, kehtib eeldus, et tegemist on KOV täidetava olemuselt omavalitsusliku ülesandega.

Seadusandja ega Riigikohus ei ole senises kohtupraktikas lugenud koolieelse lasteasutuse kaudu alushariduse tagamist kohaliku omavalitsuse täidetavaks riiklikuks ülesandeks. Kuivõrd KELS § 10 lõike 1 ülesanne on olemuselt kohustuslik kohaliku omavalitsuse ülesanne, ei saa KOV siduda lasteaiakoha tagamist riigieelarvest ülesande täitmise rahastamisega, vaid tegemist on kohaliku elu korraldamise ülesandega, milleks KOV peab vahendid leidma oma tulubaasist. Riigikohus on nimelt lugenud kohaliku elu küsimusteks lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi (RKPJKo 08.06.2007, 3-4-1-4-07, p 12). Ka ajalooliselt on lasteaiakohtade tagamine oma haldusterritooriumil elavatele isikutele olnud omavalitsuslik, mitte riiklik ülesanne. Kohtupraktika järgi loetakse kohustuslikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt KOVidelt nõuab (RKÜKo 16.03.2010, 3-4-1-8-09, p 53). Kahtlemata on alushariduse võimaluse tagamine KOVi poolt valla- ja linnaelanike kõrgendatud avalik huvi, kuna lasteasutus toetab lapse perekonda, soodustades lapse kasvamist ja arenemist ning tema individuaalsuse arvestamist (KELS § 1 lõige 2).

Eelviidatud Riigikohtu lahendi järgi on KOV kohustuslike omavalitsuslike ülesannete puhul vaba otsustama üksnes seda, kuidas vastavat ülesannet täita, mitte aga seda, kas seda teha. Kuna KELS § 10 lõige 1 ei sea lasteaiakoha tagamise tingimuseks vabade kohtade olemasolu, siis ei ole antud juhul seadusandja ka näinud ette, et KOV saaks oma kohustuslikku ülesannet täita tingimuslikult.

Riigikohus on hinnanud KOVide õigust piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks põhjalikult oma 16. märtsi 2010 põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-4-1-8-09 (p 65). Riigikohus sedastab, et PS § 154 lg-st 1 tulenev õigus piisavatele rahalistele vahenditele omavalitsuslike ülesannete täitmiseks nõuab, et riik looks regulatsiooni, mis kindlustaks omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikus mahus, s.t võimaldaks täita minimaalselt vajalikke kohalikke ülesandeid minimaalselt vajalikus ulatuses. Seega peab omavalitsuslike ülesannete rahastamise tase olema vastavuses omavalitsusüksusele pandud ülesannete mahuga (vt ka EKOH artikli 9 lg 2).

Ühe mehhanismina, mille käigus saab hinnata KOVi tulubaasi piisavust, et KOVil oleks oma ülesannete täitmiseks vahendeid minimaalselt vajalikus mahus, on seadusandja ette näinud riigieelarve seaduse §-s 46 KOVide ning üleriigilise KOV liidu esindajate ja Vabariigi Valitsuse esindajate (elarve)läbirääkimised.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Riina Solman

riigihalduse minister

Heili Jaamu 611 3645
Heili.Jaamu@fin.ee

Martin Kulp 611 3097
Martin.Kulp@fin.ee

Olivia Taluste 611 3092
Olivia.Taluste@fin.ee