



Õiguskantsler

Edgar Savisaar
linnapea
Tallinna Linnakantselei
lvpost@tallinnlv.ee

Teie nr
Meie 05.09.2014 nr 7-5/140893/1403697

Märgukiri
Koolieelsete eralasteasutuste toetamise korra põhiseaduspärasus

Lugupeetud linnapea

Teile teadaolevalt alustasin avalduse alusel menetlust [Tallinna Linnavolikogu 12.06.2014 vastu võetud määruse nr 20 „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise kord“](#) põhiseaduspärasuse kontrollimiseks.

Teatan Teile, et olles analüüsinud Tallinna Linnavolikogu 12.06.2014 vastu võetud määruse nr 20 „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise kord“ vastavust seadustele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele, leian, et

- 1) määruse § 4 lõige 2 ei riku Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 10 sätestatud õiguspärase ootuse põhimõtet,
- 2) määruse § 16 ei riku Eesti Vabariigi põhiseaduse §-st 10 tulenevat *vacatio legis* põhimõtet,
- 3) määruse § 4 lõike 2 punktid 2 ja 3 pole lapse parimate huvide järgimata jätmise tõttu kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega ja lapse õiguste konventsiooni artikli 3 punktiga 1, kuna eralasteaias käivad lapsed, kes soovisid munitsipaallasteaia kohta, kuid ei saanud seda, peavad koha munitsipaallasteasutuses vastu võtma niipea, kui seda neile pakutakse;
- 4) määruse § 4 lõike 2 punktid 2 ja 3 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 13 lõikes 2 sisalduva õigusselguse põhimõttega, kuna nende sätete tähendus pole üheselt arusaadav;
- 5) määruse § 6 lõike 1 esimeses lauses sätestatud tähtaeg 15. august ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 14 sätestatud õigusega menetlusele ja korraldusele, kuivõrd sätestatud tähtaeg ei arvesta lapse munitsipaallasteaeda vastuvõtmiseks sätestatud menetlusreeglitega.

Leidsin, et Määruse § 4 lõike 2 punktid 2 ja 3 rikuvad Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust, kuna sätete kehtestamisel pole arvestatud lapse õiguste konventsiooni artikli 3 punktis 1 ja Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse §-s 3 sätestatud

kohustusega seada esikohale lapse huvid. Määrusest tuleneb, et need lapsed, kelle vanemad taotlesid lapsele kohta munitsipaallasteasutuses, kuid kelle taotlust linn mõistliku aja jooksul ei rahuldanud ja kes pidid seetõttu panema lapse eralasteasutusse, peavad võtma vastu koha munitsipaallasteasutuses niipea, kui linn neile kohta pakub. Seevastu need lapsed, kes said koha munitsipaallasteasutuses mõistliku aja jooksul, ei pea lasteaeda vahetama. Lasteaia vahetus mõjutab lapsi igal juhul, eriti neid, kellel on probleeme tervisega või raskusi kohanemisega. Leidsin, et käesoleval juhul ei kaalu raha kokkuhoidmise vajadus üles lapse huvide primaarsust, kuivõrd vajadus vahetada eralasteaia koht munitsipaallasteaia koha vastu tekib linnast tingitud põhjustel, st sellest, et linn ei taga kohta munitsipaallasteasutuses mõistliku aja jooksul. Minu hinnangul peaks seetõttu olema lapse eralasteaias käimise toetuse taotlemise süsteem paindlikum. Nii võiks linn kaaluda eralasteasutuse toetamist ka siis, kui vanem põhjendatult avaldab, miks koolieelse lasteasutuse vahetus tema lapse huve oluliselt kahjustab.

Määruse § 4 lõike 2 punktid 2 ja 3 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega, kuna nende sätete sõnastusest ei tulene üheselt, et eralasteaia toetuse saamiseks peab laps olema Tallinna hariduse infosüsteemi andmetel jätkuvalt kolme munitsipaallasteaia järjekorras.

Määruse § 6 lõike 1 esimeses lauses sätestatud tähtaeg 15. august ei ole kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 14 sätestatud õigusega menetlusele ja korraldusele, kuna Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006 määruse nr 109 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ § 8 lõike 1 järgi on lasteasutuse rühmade komplekteerimise periood 1. maist kuni 15. augustini. Seega haldusakti lapse lasteasutusse võtmise kohta või selle kohta, et laps soovitud ajal kohta ei saa, allkirjastab juhataja 15. augustile järgneva kolme tööpäeva jooksul. Alles haldusakti saamise järel on lapsevanemal alust pöörduda eralasteasutuse poole koha sooviga ning taotleda ka toetust. Paraku peab aga eralasteasutus esitama haridusametile toetuse taotlemiseks vajalikud dokumendid, mh isikute nimed, kelle eest toetust taotletakse, samuti 15. augustiks.

Eeltoodut arvestades teen Teile ettepaneku astuda samme määruse põhiseaduspäraseks muutmiseks. Seejuures soovitan Teil kaaluda eralasteasutuse toetamise tingimusi muuta kehtestatust paindlikumaks nii, et linnal tekiks kaalutusõigus maksta erandjuhtudel eralasteasutuse toetust ka nende laste eest, kellele linnal on pakkuda koolieelses munitsipaallasteasutuses kohta, ent kelle lasteaia vahetus võib oluliselt kahjustada lapse huve.

Palun Teil mulle hiljemalt 10.10.2014 teatada, kas ja kuidas kavatsete kõnealust määrust muuta.

Alljärgnevalt selgitan lähemalt oma seisukohta. Selleks kirjeldan lühidalt menetluse asjaolusid (I) ning toon välja vaidlusalused õigusakti sätted (II). Pärast seda esitan oma seisukoha (III).

I Menetluse asjaolud

1. Tallinna Linnavolikogu 12.06.2014 vastu võetud määruse nr 20 „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise kord“ (edaspidi *Määrus*) põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks pöördusid minu poole kaks avaldajat. Kokkuvõtvalt nähtus avaldajate pöördumistest, et muu hulgas pole nende hinnangul põhiseadusega kooskõlas Määruse § 4 lõige 2 ja § 16.

Täpsemalt seisnes Määruse § 4 lõike 2 ja § 16 põhiseadusvastasus avaldajate hinnangul selles, et

- Määrus on vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega ja laste parimate huvide järgimise põhimõttega
- Määrus rikub laste/vanemate õiguspärast ootust, et seni kehtinud eralasteaedade toetamise korda ei muudeta
- Määrus on vastuolus õigusselguse põhimõttega, kuna pole üheselt arusaadav mida tähendab Määruse § 4 lõike 2 punktides 2 ja 3 sätestatud tingimused, et laps on kantud Tallinna hariduse infosüsteemi ning vanem on taotlenud lapse vastuvõttu kolme munitsipaallasteasutusse
- Määruse § 16 järgi selle jõustumine 15. augustil 2014 ei vasta *vacatio legis* põhimõttele

2. Lisaks leidsin Määrust lugedes, et põhiseadusega ei pruugi olla kooskõlas ka Määruse § 6 lõike 1 esimene lause, kuna toetuse andmise menetlus pole ühitatav lapse munitsipaallasteasutusse vastuvõtmise korraga, mis on sätestatud [Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006 määruses nr 109 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“](#).

3. Küsisin Teilt teabe nõudmisega Määruse kohta selgitusi. Andsite mulle alljärgnevaid selgitusi.

4. Küsisin, kas Määruse § 4 lõikes 2 on silmas peetud, et eralasteaiale makstakse toetust juhul, kui laps, kelle eest toetust taotletakse, on soovinud saada ühte kolmest enda valitud Tallinna munitsipaallasteasutusest, kuid kõik kolm munitsipaallasteasutust on keeldunud last lasteasutusse koha puuduse tõttu võtmast. Vastasite, et eralasteaia toetuse saamiseks peab laps olema kolme munitsipaallasteaia järjekorras. Teie sõnul on eesmärgiks, et need lapsed, kes munitsipaallasteaia lasteaia kohta ootavad, need ka sinna koha saavad. Lisasite, et vanem võib oma valikuid soovitud munitsipaallasteasutuste osas muuta.

Minu küsimusele, mida on silmas peetud Määruse § 4 lõike 2 punktis 2 sätestatuga, et laps on kantud Tallinna hariduse infosüsteemi, ning kas selleks, et eralasteaed saaks lapse eest toetust, peab lapsevanem olema jätkuvalt munitsipaallasteasutuse koha taotlejate järjekorras, vastasite, et eralasteaia toetuse saamiseks peab laps olema Tallinna hariduse infosüsteemi andmetel kolme munitsipaallasteaia järjekorras. Teisisõnu peab vanem olema oma lapsele koha saamiseks teinud sellekohase taotluse, kuid mingil põhjusel talle veel munitsipaallasteaia kohta pakutud ei ole.

Jätsite sisuliselt vastamata küsimusele, kas lapse huvidega on kooskõlas praktika, et eralasteaias käiva ja munitsipaallasteaia järjekorras oleva lapse vanem peab võtma järjekorra tema lapseni jõudes vastu koha munitsipaallasteasutuses igal juhul (nt kohta pakutakse aasta enne kooli minekut ning kõik eelnevad aastad on laps käinud kõnealusel eralasteaias), kui ta ei soovi (ei saa endale lubada) hakata maksma eralasteaia tasu täies mahus. Selle asemel selgitasite, et Teile teadaolevalt kasutab valdav osa eralasteaedades käivate laste vanemaid kohta eralasteaias vaid seetõttu, et laps ei ole vanema soovitud munitsipaallasteasutusest kohta saanud ning enamik munitsipaallasteasutustesse kohapakkumise saanud vanemaid on valmis esimesel võimalusel kasutama munitsipaallasteaia soodsamat teenust. Samuti leidsite, et kui vanem ei soovi mingitel põhjustel panna last munitsipaallasteasutusse, siis ei ole eralasteaia toetamine tema lapse osas põhjendatud.

Ka minu küsimusele, kas Määruse regulatsioon puudutab neid lapsi ja vanemaid, kes tegid oma valikud munitsipaallasteasutuste kohtade aktsepteerimise kohta käesoleva aasta 30. maiks, st olukorras, kus nad ei teadnud Määruse kehtestamise kavatsusest, Te samuti sisuliselt ei vastanud.

Küsisin veel, mis kuupäevaks hiljemalt väljastatakse lapsevanemale Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006 määruse nr 109 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ § 9 lõikes 2 nimetatud haldusakti kohta taotluse rahuldamata jätmise kohta ning millises sättes on reguleeritud akti andja kohustus selleks kuupäevaks haldusakti anda. Vastasiite, et laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra alusel teavitatakse vanemat kohta saamise võimalusest. Selgitasite, et kui infosüsteemis kohta ootavate laste järjekorra alusel laps kohapakkumist ei saa, siis saab lapsevanem peale rühmade komplekteerimise lõppu soovi korral lasteaedade või Tallinna Haridusametist infot vabadest kohtadest teistes lasteasutustes ning võimaluse võtta vastu vaba koht mõnes teises lasteasutuses või kasutada eralasteaia või – lastehoiu teenuseid. Teie sõnul teavitatakse vanemat vastuvõtu taotluse rahuldamata jätmisest kirjalikult, portaalis või vanema nõusolekul e-posti teel siis, kui on täidetud „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ § 9 lõike 1 punktide 2 ja 3 tingimused, st kui vanema ja lapse elukoht ei ole rahvastikuregistri andmetel linn või vanemal on võlgnevus mõnes linna munitsipaallasteasutuses.

Viimasena küsisin, mis kuupäevaks hiljemalt väljastatakse lapsevanemale haldusakt selle kohta, et vanema taotlus saada koht munitsipaallasteasutuses on rahuldatud, ning millises sättes see tähtpäev on sätestatud. Soovisin teada, et kui kõnealuse akti andmine on reguleeritud Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006 määruse nr 109 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ § 8 lõikes 5, mille järgi komplekteerib direktor rühmad vanematelt saadud aktseptide alusel 15. augustiks ning kinnitab kolme tööpäeva jooksul rühmade nimekirjad käskkirjaga, siis kuidas haakub see kord Määruse § 6 lõikega 1, mille järgi esitab eralasteasutuse toetuse taotlemisel taotleja haridusametile vormikohase toetuse taotluse 15. augustiks. Teie vastuse kohaselt teavitatakse Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006 määruse nr 109 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ § 8 lõike 3 järgi vanemat kohta saamise võimalusest kirjalikult, portaalis või vanema nõusolekul e-posti teel alates 1. maist viie tööpäeva jooksul ning lõike 4 järgi on vanemal kohustus vastava teate saamisest aktseptida üks pakkumine 30. maiks kirjalikult, portaalis või e-posti teel. Kirjutasite, et 15. augustiks on lasteasutused oma rühmad komplekteerinud ning lapsevanemad teadlikud lasteaiakoha saamisest/mittesaamisest. Teie hinnangul on seetõttu ka eralasteaedadel 15. augustiks olemas ülevaade lasteaiakoha soovijatest/kasutajatest. Märkisite, et valdav osa lapsevanemaid on juba mai- ja juunikuul jooksul saanud teate lasteaiakoha saamisest. Leidsite oma kirjas, et need lapsevanemad, kes kohapakkumisi ei saanud, saavad pöörduda lasteaedade ja Tallinna Haridusameti poole vabadest munitsipaallasteaia kohtadest info saamiseks või asuda eralasteaeda kohta otsima.

II Vaidlusalused sätted

5. Määruse § 4 lõike 2 punktid 2 ja 3, § 6 lõike 1 esimene lause ja § 16 sätestavad:

„§ 4. Toetus

[---]

(2) Toetust makstakse eralasteasutuses käiva pooleteise- kuni seitsmeaastase lapse kohta, kelle puhul on täidetud järgmised tingimused:

[---]

- 2) laps on kantud Tallinna hariduse infosüsteemi (edaspidi *infosüsteem*);
- 3) vanem on taotlenud lapse vastuvõttu kolme munitsipaallasteasutusse.

[---]

§ 6. Toetuse taotlemine

(1) Toetuse taotlemisel esitab taotleja haridusametile 15. augustiks vormikohase toetuse taotluse. [---].

[---]

§ 16. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 15. augustil 2014.”

III Minu analüüs

6. Asjas on põhiküsimus, kas Määruse § 4 lõike 2 punktid 2 ja 3 ning § 6 lõike 1 esimene lause ja § 16 on kooskõlas seaduste ja põhiseadusega. Küsimusele vastamiseks selgitan esmalt kohaliku omavalitsusüksuse kohustusi alushariduse teenuse pakkumisel ning eralasteaedade finantseerimisel (punktid 7-11). Seejärel annan hinnangu vaidlusaluste sätete põhiseaduspärasusele (punktid 12-47).

Kohalike omavalitsuste kohustus tagada alushariduse omandamise võimalus

7. Põhiõigus haridusele on sätestatud [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi PS) § 37 lõikes 1, mille järgi on igapähe õigus haridusele. PS § 37 lõige 2 sätestab, et seaduse alusel võib avada ja pidada mh erakoole. Nimetatud põhiseaduse sätetest tuleneb, et õigus haridusele hõlmab endas õigust alusharidusele ning alushariduse andmiseks võib asutada ka erakoole.

8. Selleks, et isik saaks eelnimetatud põhiseadusest tulenevatele nõuetele vastavat põhiõigust haridusele realiseerida, peab seadusandja looma õigusliku raamistiku ja toimiva haridussüsteemi.

9. Alusharidust reguleerivaks aluseaduseks on [koolieelse lasteasutuse seadus](#) (edaspidi KELS), mis sätestab mh alushariduse sisuõuded (vt KELS § 16 lõige 1). Lisaks sätestab KELS § 10 lõige 1 alusharidusele juurdepääsu tingimused. Täpsemalt sätestab KELS § 10 lõige 1, et valla- või linnavalitsus loob kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on antud valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Koolieelse lasteasutuse teenuse pakkumine on kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslik ülesanne. Seda ülesannet võib kohalik omavalitsusüksus täita enda peetavate munitsipaalasteaedade kaudu, mille tegevust sellisel juhul ka oma eelarvest finantseeritakse.¹ Teine võimalus on osta koolieelse lasteasutuse teenust mõnelt eraõiguslikult isikult või teiselt kohalikult omavalitsuselt.

10. Erinevalt kohalikest omavalitsustest pole eraõiguslik isik kohustatud eraõiguslikke koolieelseid lasteasutusi pidama ja teenust pakkuma. See on vabatahtlik tegevus, mida riik peab seaduses sätestatud tingimuste täitmisel eraõiguslikule isikule võimaldama. Samas riik ja kohalikud omavalitsused pole kohustatud eraõiguslikke koolieelseid lasteasutusi finantseerima. Kui nii tehakse, on see avaliku võimu vabatahtlik tegevus, st sellist kohustust ei tule ühestki

¹ Sama tuleneb kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõikest 2, mille järgi on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada antud vallas või linnas põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamist juhul, kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Ka Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lg 2 p 3 sätestab, et kohalikud omavalitsused tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise.

seadusest. Vabatahtliku toetuse maksmisel on riigil ja kohalikul omavalitsusel laialdane kaalutusõigus otsustada, kas toetust maksta ning mis tingimustel.²

11. Kokkuvõtvalt nähtub eeltoodust, et kohalik omavalitsus on kohustatud võimaldama koolieelse lasteasutuse teenust KELS § 10 lõike 1 alusel ja seda tingimustel, mis on sätestatud koolieelse lasteasutuse seaduses. Eralasteaedades käivaid lapsi võib kohalik omavalitsus rahaliselt toetada vabatahtlikult.

Määruse põhiseaduspärasus

12. Olenemata laialdasest kaalutusõigusest eraõiguslike koolieelsete lasteasutuste toetamisel ja selle toetamise tingimuste määramisel, tuleb arvestada, et igasugune kohaliku omavalitsusüksuse üldakt, ka vabatahtlikku toetust sätestav, peab olema kooskõlas seaduste ja põhiseadusega. Järgnevalt hindangi vaidlusaluste sätete kooskõla põhiseadusega.

a) Toetuse saamise tingimuste vastavus lapse parimatele huvidele

13. Esiteks käsitlen Määruse § 4 lõike 2 punktide 2 ja 3 kooskõla PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega ja lapse õiguste konventsiooni artikkel 3 punktist 1 tuleneva lapse parimate huvide tagamise põhimõttega.

14. Minu hinnangul tõusetub käesolevas menetluses küsimus erineva kohtlemise põhjendatuses. Määrusega koheldakse erinevalt lapsi, kellele vanemad taotlesid munitsipaallasteaia kohta ning kelle taotlus rahuldati, ja lapsi, kelle vanemad samuti taotlesid lapsele kohta munitsipaallasteaias, kuid kelle taotlust ei rahuldatud ning kes pidid seetõttu panema oma lapsed eralasteaeda.³

15. PS § 12 sätestab võrdsuspõhiõiguse. Selle põhiõiguse kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdses seisundis olevate isikute erinev kohtlemine.⁴ Siiski pole võrdsuspõhiõigus piiramatu õigus. Erinev kohtlemine on lubatud, kui erineval kohtlemisel on põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk⁵ ning erinevat kohtlemist põhjustav meede või abinõu on seatud eesmärgi suhtes proportsionaalne.⁶

16. Kui munitsipaallasteaeda koha saanud lapsed saavad seal soovi korral käia kuni kooli minekuni, siis need lapsed, kelle vanemad olid sunnitud munitsipaallasteaedades kohtade puuduse tõttu otsima koha eralasteaias, peavad Määruse tõttu teatud hetkel vahetama eralasteaia munitsipaallasteaia vastu. Siin ja edaspidi lähtun seisukohast, et vanem on sunnitud oluliselt soodsama munitsipaallasteaia koha valima finantskaalutlustel. Seetõttu pole asjakohane esitada argumenti, et Määrus ei sunni kedagi eralasteaiast ära tulema ja valima soodsama munitsipaallasteaia ning et pere võib alati otsustada eralasteaia kasuks.

² RKPJK 08.03.2011. a otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 62.

³ Olen varasemalt võtnud juba seisukoha määrusesse puutuvalt osas, mis puudutab lapsi, kes käivad eralasteaias mingil isiklikul põhjusel, nt keeleõppe saamiseks olukorras, kus üks vanem on eesti keelt kõnelev, teine muud keelt kõnelev. Kättesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee>, [otsetee](#).

⁴ RKPJK 07.06.2011. a otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 36.

⁵ RKÜK 07.06.2011. a otsus asjas nr 3 -4-1-12-10, p 31.

⁶ RKÜK 07.06.2011. a otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 35.

17. Niisiis koheldakse eelnimetatud gruppidesse kuuluvaid lapsi erinevalt, kohustades eralasteaias käivaid lapsi lasteasutust vahetama ja seda põhjusel, et Tallinn ei täida oma KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust tagada munitsipaallasteaia koht mõistliku aja jooksul.⁷

18. Kui lõpetada kõigi eralasteaedades käivate laste eest toetuse maksmine eralasteasutustele ning maksta toetust ainult Määruses sätestatud tingimuste täitmisel, hoiab Tallinn tõenäoliselt raha kokku. Raha kokkuhoidmise vajadust saab pidada põhiseadusega kooskõlas olevaks erineva kohtlemise legitiimseks eesmärgiks.⁸

19. Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb „[---] kaaluda ühelt poolt võrdsuspõhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt [---] eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused [---].“⁹

20. Eesmärgi tähtsust hinnates tõden, et omavalitsus peab avaliku rahaga majandama otstarbekalt ja mitte tegema asjatuid kulutusi, et säiliks võimekus täita omavalitsusele õigusaktidega pandud või endale vabatahtlikult võetud kohustusi. Tundub mõistlikuna, et ennekoike kaalub omavalitsus loobumist mõnest vahatahtlikust kohustusest tagamaks, et kohustuslikud ülesanded saavad täidetud. Täpne raha jaotus eelarve piires on kohaliku omavalitsuse otsustada, mh milliste vabatahtlike ülesannet täitmisesse raha paigutada või mille arvelt kokku hoida.

21. Mõõnan, et eralasteaia toetust ei pruugi olla otstarbekas maksta neile vanematele, kes pole soovinud last munitsipaallasteaeda panna ning on vabatahtlikult valinud oma lapsele eralasteaia. Teine on olukord aga nende laste puhul, kelle vanemad on küll taotlenud kohta munitsipaallasteasutuses, kuid nad pole kohta mõistliku aja jooksul saanud ning vanemad on pidanud panema lapse eralasteaeda. **Tegu on lastega, kelle suhtes on Tallinn rikkunud oma KELS § 10 lõikest 1 tulenevat kohustust.**

22. Määruse järgi toetab linn nende laste eralasteaias käimist vaid seni, kuni linn leiab võimaluse oma kohustust täita. Viimane aga tähendab, et lapsel tuleb vahetada lasteaeda. Olenevalt lapse isikust ja lasteasutuses oldud ajast mõjutab see lapse heaolu ja turvatunnet igal juhul.¹⁰ Tõsi, tuttavaks saanud lasteaia vahetuse mõju intensiivsus sõltub lapse tervisest, isikuomadustest ja lasteaias oldud ajast. Lasteaia koha vahetus mõjutab teistest tugevamalt erinevate terviseprobleemidega lapsi, nt nõrga immuunsusega või allergilisi lapsi või nõrgema närvisüsteemiga või kohanemiskustega lapsi.¹¹ Seega on hulk neid lapsi, kellele kohavahetused mõjuvad väga halvasti. Määrusega pole välistatud seegi, et koht munitsipaallasteasutuses tuleb vastu võtta nt aasta enne kooli minekut, ehkki eelnevad mitu aastat on laps käinud eralasteaias, leidnud sõbrad, saavutanud turvatunde. Seepärast ei tulene minu hinnangul Määrusest, et koha vahetuse mõjusid lastele üldse kuidagi arvesse võetaks.

23. **Kohustus laste huvidega arvestada tuleneb õigusaktidest.** Täpsemalt sätestab [lapse õiguste konventsiooni](#) artikkel 3 punkt 1, et igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeasutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb

⁷ RKPJK 19.03.2014. a otsus asjas nr 3-4-1-66-13, p 38; RKPJK 19.03.2014. a otsus asjas nr 3-4-1-63-13, p 33. Vt ka [Tallinna Ringkonnakohtu 13.09.2013 otsus asjas nr 3-12-2298](#), milles käsitleti mõistliku aja mõistet isikule erihooldusteenuse tagamisel.

⁸ RKÜK 07.06.2013.a otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 42.

⁹ RKPJK 05.08.2001. a otsus asjas nr 3-4-1-2-01, p 17.

¹⁰ [Kristi Martin. Lapse kohanemine lasteaia ja lastehoiuga lapsevanemate ja õpetajate ning lapsehoidjate hinnangul Tartu linna näitel](#). Magistritöö. Tartu, 2010, lk 12.

¹¹ Samas, lk 11.

esikohale seada lapse huvid. Sarnaselt konventsiooniga sätestab [Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse](#) § 3, et lastekaitse põhimõtteks on alati ja igal pool seada esikohale lapse huvid.

24. Ilmselt võib esineda olukordi, kus laste huvid peavad mõne muu eesmärgi ees taanduma. Tegu peaks olema sel juhul eriti kaalukate eesmärkidega. Minu hinnangul ei saa aga laste huvide esikohale seadmist üles kaaluda raha kokkuhoidmine selliste lastele suunatud teenuste arvel, mille kasutamise on Tallinn ise põhjustanud, jättes täitmata KELS § 10 lõikest 1 tuleneva kohustuse tagada koht mõistliku aja jooksul. Seega kaalub lapse huvi käia lasteaias kord juba tuttavaks saanud keskkonnas üles Tallinna eesmärgi hoida kokku raha. Ühtlasi avaldan seisukohta, et ühe aiarühma teise aiarühma vastu vahetamisel peaks lapse eralasteaias käimise toetuse taotlemise süsteem olema kehtestatust paindlikum. Nii võiks linn kaaluda eralasteasutuse toetamist ka siis, kui vanem põhjendatult avaldab, miks koolieelse lasteasutuse vahetus tema lapse huve oluliselt kahjustab.

Seda öeldes selgitan oma seisukohta ka erasõimerühma munitsipaalaiarühma vastu vahetamisesse puutuvalt ning eraaiarühma vahetamist munitsipaalaiarühma vastu olukorras, kus vanema hinnangul on lapse huvides saada kõrgema tasemega teenust või eriteenuseid.

On tõsi, et lapsed võivad vahetada oma tuttavat keskkonda sõimerühmast aiarühma üle minnes. Leian, et sellel juhul saab rääkida, sarnaselt nt lasteaiast põhikooli või põhikoolist gümnaasiumisse üleminekul, ühe eluetapi lõppemisest ja teise algusest. Kui sõimerühmas on olulisim hoiukomponent, siis aiarühmas suureneb järk-järgult alushariduse andmise tähtsus. Seega on selline üleminek seotud lapse arenguga, kasvamisega ja on meie haridussüsteemis loogiline asjade käik. Seepärast ma ei näe, et eralasteasutuse sõimerühmast munitsipaalasteasutuse aiarühma üleminekul võiksid lapse parimad huvid jääda tagamata.

Märgin, et olen varasemalt võtnud määrusesse puutuvalt seisukoha, mis puudutab lapsi, kes käivad eralasteaias mingil isiklikul põhjusel, nt keeleõppe saamiseks olukorras, kus üks vanem on eesti keelt kõnelev, teine muud keelt kõnelev.¹² Leian, et sellised põhjendused, nagu ka põhjendused, mis seonduvad eralasteaias pakutava teenuse kõrgema taseme vms, pole piisavad nõudmaks eralasteaiatoetust lapsele, kellele linnal oleks pakkuda kohta munitsipaalasteaias.

25. Kokkuvõtvalt leian, et lapse kohustus vahetada lasteaeda niipea, kui pakutakse kohta munitsipaalasteasutuses, riivab ebaproportsionaalselt laste võrdse kohtlemise ja lapse parimate huvide tagamise põhimõtteid. Seega **pole Määruse § 4 lõige 2 kooskõlas PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega ja lapse õiguste konventsiooni artikkel 3 punktist 1 tuleneva lapse parimate huvide tagamise põhimõttega.**

b) Toetuse saamise tingimuste õigusselgus

26. Teiseks tõusetub küsimus Määruse § 4 lõike 2 punktide 2 ja 3 vastuolust PS § 13 lõikest 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega.

27. PS § 13 lõike 2 järgi kaitseb seadus igähte riigivõimu omavoli eest. Õigusselguse põhimõte nõuab, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida.¹³ Riigikohus on leidnud, et selgemad ja täpsemad peavad olema normid, mis võimaldavad isiku õigusi piirata ja isikule peale panna kohustusi.¹⁴

¹² Kätesaadav: <http://www.oiguskantsler.ee>, [otsetee](#).

¹³ RKÜK 28.10.2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02, p 31.

¹⁴ RKPKJ 20.03.2006. a otsus asjas nr 3-4-1-33-05, p 22.

28. Määruse § 4 lõige 2 sätestab tingimused lapsele, kelle eest makstakse eralasteaedadele toetust. Täidetud peavad olema kõik kolm toodud tingimust, kusjuures punktides 2 ja 3 sätestatud tingimusteks on, et laps peab olema kantud Tallinna hariduse infosüsteemi ning vanem on taotlenud lapse vastuvõttu kolme munitsipaallasteasutusse.

29. **Vastasite minu küsimusele nende kahe sätte sisu kohta, et eralasteaia toetuse saamiseks peab laps olema Tallinna hariduse infosüsteemi andmetel jätkuvalt kolme munitsipaallasteaia järjekorras. Mõõnan sellise tõlgenduse võimalikkust, kui teada, et see on olnud normi kehtestamise eesmärk. Mulle laekunud arvamustest kõnealuse sätte tähenduse kohta nähtub aga, et valdavalt sellest nii aru ei saada.**

30. Kuigi õigusakti tõlgendamisel tuleb kasutada erinevaid tõlgendusmeetodeid (mh teleoloogilist), tuleb arvestada, et isiku jaoks peab sätte mõte olema adutav eelkõige sätte grammatilise tõlgenduse kaudu. On ilmselge, et sellise igapäeva mure lahendamisel nagu lasteaikakoha taotlemine ei peaks inimene kasutama juristi abi, et mõista oma õigusi ja kohustusi.

31. Nagu öeldud, on toetuse saamise tingimusteks (lisaks punktis 1 sätestatud elukohanõudele), et „laps peab olema kantud Tallinna hariduse infosüsteemi“ (Määruse § 4 lõige 2 p 2) ja „vanem on taotlenud lapse vastuvõttu kolme munitsipaallasteasutusse“ (Määruse § 4 lõige 2 p 3).

32. Esiteks ei tulene Määrusest, millisel õiguslikul alusel peab laps olema kantud Tallinna hariduse infosüsteemi, kuna Määrus § 4 lõige 2 p 2 sätestab vaid lapse osas kohustuse olla infosüsteemi kantud. [Tallinna Linnavalitsuse 09.10.2013 määruse nr 165 „Tallinna hariduse infosüsteemi põhimäärus“](#) § 9 lõike 1 järgi sisalduvad infosüsteemis muu hulgas nende andmed laste kohta, kellele taotletakse kohta koolieelse munitsipaallasteasutuse tavarühma, aga ka koolieelses munitsipaal- ja eralasteasutuses käivate laste andmed ja huvikoolide õpilaste andmed. Järelikult võib sätte tähendada, et laps on infosüsteemi kantud kui eralasteasutuses käiv laps või huviringis käiv laps. See tõlgendus tundub eriti asjakohane, kuna Määruse § 4 lõike 2 p-i 3 sõnastuse järgi on isiku kohustuse sisuks pelgalt taotluse esitamine. See, et toetuse saamiseks peab isik olema jätkuvalt munitsipaallasteaia koha taotlejate järjekorras, sätte sõnastusest ei tulene.

33. Selge pole seegi, kas eralasteaia toetusest pole võimalik saada selle lapse eest, kelle vanemad keeldusid esimesest munitsipaallasteasutuse koha pakkumisest või saab toetust seni, kuni talle pole pakutud kohta kõigis kolmes taotletud lasteasutuses. Teie selgitusi arvestades on võimalik ka oma taotlust muuta, st asendada soovitud lasteasutusi mõne muu lasteasutusega. Seega peaks nutikas lapsevanem selleks, et jätkuvalt eralasteaia toetust saada, panema lapse koha taotlejate järjekorda sellesse lasteasutusse, kus järjekord kõige pikem. Järjekoha edenedes tuleks tal registreerida laps uuesti järgmisesse, pikema järjekorraga lasteaeda. Määruse sõnastus sellist süsteemi kuritarvitamist ei välista,.

34. Kuna Teie selgitustes toodud sätte mõte ei tulene sätte sõnastusest, on **Määruse § 4 lõike 2 punktid 2 ja 3 vastuolus PS § 13 lõikes 2 sisalduva õigusselguse põhimõttega.**

c) Toetuse saamise tingimuste muutmise kooskõla õiguskindluse põhimõttega

35. Veel tõusetub küsimus Määruse § 4 lõike 2 punktide 2 ja 3 kooskõlast PS §-ga 10, mis sätestab õiguspärase ootuse põhimõtte. Õiguspärase ootuse põhimõtte on osa PS §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest. Üldiselt ei ole isikutel õigust tugineda kehtiva õiguse pikaajasele püsimisele. Ei saa eeldada, et õigustloova akti looja soovib ennast iga sätestatava õigusnormiga

jäädavalt siduda, luues isikutele õiguse nõuda normi püsimist. Õigustloov akt võib aga olla sätestatud kujul (kasutatud sõnade, konkreetseuse, tähtaegade vms näol), millest mõistlik isik saab järeldada, et normi looja on andnud tuginetava lubaduse. Õiguspärase ootuse põhimõttest tulenebki, et sellise normi puhul on isikul (tuginemise võimaluse kaitseks) lisaks normi sisust tulenevale õigusele õigus, et norm jääb püsima ajaks, mida mõistlik isik võis normi loomisel eeldada. Nii on ka õiguspärase ootuse põhimõtet sisustades Riigikohus selgitanud, et igaühel on õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima.¹⁵ Samuti on Riigikohus märkinud, et: „[...] õiguspärane ootus saab tugineda üksnes selgele lubadusele, mille puhul on alust arvata, et seda ei muudeta.“¹⁶ Teisisõnu öeldes tekib õiguspärane ootus olukorras, kus „hoolikal ja mõistlikul“ isikul on alust loota mingil hetkel kehtiva õiguse püsijäämisel.¹⁷

36. Eeltoodu pinnal leian, et [Tallinna Linnavolikogu 16.05.2002 määrus number 31 „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise kord“](#), mis kehtis kuni Tallinna Linnavolikogu 12.06.2014 vastu võetud määruse nr 20 „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise kord“ jõustumiseni 15.08.2014. a, ei saanud isikus tekitada õiguspärasest ootusest selles sätestatud regulatsiooni püsijäämisel. Akt ei sisaldanud tähtaegu vm taolisi lubadusi, mille alusel saanuks mõistlikult eeldada, et seda ei kavatseta kunagi muuta. Akt oli kehtestatud 2002. aastal ning vaatamata 2005. ja 2011. aastal sisse viidud muudatustele, oli see kehtinud üle 10 aasta. On arusaadav, et nii pika aja jooksul võib muutuda nii kohaliku omavalitsuse majanduslik olukord kui elulised asjaolud ning kohalik omavalitsus võib soovida seda muuta. Pealegi, nagu eespool selgitatud, on eralasteasutuste rahaline toetamine kohaliku omavalitsuse vabatahtlik ülesanne ning kohaliku omavalitsuse otsustusruum toetamise tingimuste määramise osas on lai.

37. Kõike eelnevat kokku võttes asun seisukohale, et **Määruse § 4 lõike 2 punktid 2 ja 3 ei riku PS §-s 10 sätestatud õiguspärase ootuse põhimõtet.**

38. Kuna õiguspärase ootuse ja PS §-s 10 sisalduva õiguskindluse põhimõtte osaks oleva *vacatio legis* põhimõtteid tuleb käsitleda koos, sest küsimus taandub sellele, kas õiguskorras isikule antud õigused ja pandud kohustused on muutunud (sõnamurdlikult) rabavalt ebasoodsas suunas või on adressaadid saanud mõistliku aja jooksul uute normidega tutvuda ning oma tegevuse nende järgi ümber korraldada, annan järgnevalt hinnangu Määruse § 16 kooskõlale *vacatio legis* põhimõttega.

39. Määrus omab mõju ühelt poolt eralasteaedade tegevusele, teiselt poolt lastevanematele. Mõlemale jäi pärast Määruse vastuvõtmist 12.06.2014. a ligikaudu kaks kuud, et oma tegevust Määrusega kooskõlla viia, kuna Määrus jõustus 15.08.2014. Leian, et **Määruse §-s 16 sätestatud määruse jõustumise aeg ei riku PS §-s 10 tulenevat *vacatio legis* põhimõtet ja pole seega sel põhjusel põhiseadusvastane.**

40. Mõõnan siiski, et **Määruse vastuvõtmise ja jõustamise aeg oli ebaõnnestunud, kuna Teie sõnul ja Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006 määruse nr 109 „Laste koolieelsesesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ järgi toimub üldjuhul munitsipaallasteasutusse sooviavalduste tegemine ja lasteaedade kohtade pakkumine kevadel ning üldjuhul tuleb pakutud koha vastuvõtmisest vanemal linnale teatada 30. maiks.** Seda arvestusega, et sõltumata munitsipaallasteaia koha taotlemisest või pakutud koha aktsepteerimisest saab eralasteaia toetust iga eralasteaias käiv Tallinna laps. Seega tegid vanemad neilt nõutavaid toiminguid ja otsustasid lasteaia valiku üle kevadel või suve alguses teadmises, et nende praegune tegevus määrab selle, kus laps sügisel käima hakkab. Määruse

¹⁵ RKHK 24.04.2014. a otsus asjas nr 3-3-1-15-14, p 22.

¹⁶ RKHK 27.01.2010. a otsus asjas nr 3-3-1-79-09, p 15.

¹⁷ RKHK 05.10.2006. a otsus asjas nr 3-3-1-33-06, p 19.

kehtestamine sundis neid aga ootamatult taas kord lasteaia valimise teemaga tegelema, kusjuures paljud olid ilmselt puhkusel ning ei saanudki kohe Määrusest teada. Hea õigusloome tava põhimõtte järgimine eeldaks kirjeldatud vajakajäämist vältimist.

d) Toetuse andmise korralduse põhiseaduspärasus

41. Leian, et Määruse § 6 lõike 1 esimene lause ei ole kooskõlas PS §-s 14 sätestatud õigusega korraldusele ja menetlusele.

42. Nimetatud põhiõiguse järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. PS §-st 14 tuleneb õiguslooja kohustus luua põhiõiguste realiseerimise tagamiseks asjakohased menetlusreeglistikud. Vastav menetlusreeglistik peab olema suunatud isiku õiguste kaitsele ning võimaldama konkreetset menetlust teostada tõhusalt, võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Nii ei või loodud menetlusreeglistik olla selline, mis pole materiaalõiguse teenistuses.

43. Määruse § 6 lõike 1 esimese lause järgi esitab toetuse taotleja haridusametile 15. augustiks vormikohase toetuse taotluse. Muu hulgas lisab ta taotlusele Määruse § 6 lõike 2 p 5 järgi vanema poolt eralasteasutuse pidajale esitatud vormikohase avalduse maksta tema lapse eest eralasteasutusele toetust. Kuna Teie sõnul on taotluse rahuldamise eelduseks, et laps, kelle eest toetust taotletakse, on jätkuvalt kantud munitsipaallasteasutuses koha taotlejana vastavasse järjekorda, tähendab eeltoodu, et laps ei või olla eralasteasutusele vastava avalduse esitamise hetkeks saanud kohta munitsipaallasteasutuses.

44. Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006 määruse nr 109 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord“ § 8 lõike 1 järgi on lasteasutuse rühmade komplekteerimise periood 1. maist kuni 15. augustini. Vabade kohtade olemasolu korral võetakse lapsi lasteasutusse kogu aasta kestel. Sama sätte lõike 5 järgi komplekteerib direktor rühmad vanematelt saadud aktseptide alusel 15. augustiks ning kinnitab kolme tööpäeva jooksul rühmade nimekirjad käskkirjaga. See tähendab, et haldusakti lapse lasteasutusse võtmise kohta allkirjastab juhataja pärast 15. augustile järgneva kolme tööpäeva jooksul, misjärel tuleb haldusakt lapsevanemale kätte toimetada.

45. Minuni jõudnud info kohaselt ongi tavapärase praktika, et rühmade lõplik komplekteerimine ja haldusakti väljastamine lapse lasteasutusse võtmise kohta toimub 15. augusti paiku. Eeltoodust järeldub seegi, et lapsevanem, kes küll taotles kohta lasteasutuses, kuid kelleni järjekord siiski soovitud ajal ei jõudnud, saab samuti selguse selles, et tema taotlust ei rahuldatud, 15. augustile järgneva kolme tööpäeva jooksul.¹⁸ Järelikult saaks vanem hakata otsima muid võimalusi lapsele hoiu- ja alushariduse andmiseks nt eralasteasutuses alles pärast seda, kui selgub, et ta pole soovitud ajal lapsele kohta munitsipaallasteasutusse saanud. Ka Te ise selgitasite mulle oma vastuses, et kui infosüsteemis kohta ootavate laste järjekorra alusel laps kohapakkumist ei saa, siis saab lapsevanem peale komplekteerimise lõppu soovi korral lasteaedadest või Tallinna Haridusametist infot vabadest kohtadest teistes lasteasutustes ning võimaluse võtta vastu vaba koht mõnes teises lasteasutuses või kasutada eralasteaia või –lastehoiu teenuseid.

¹⁸ Märgin, et kui linn ei rahulda lapsevanema avaldust saada kohta munitsipaallasteasutuses mõistliku aja jooksul, tuleb taotluse rahuldamata jätmise kohta väljastada haldusakt. Seda kohustust ei muuda asjaolu, et vanem nõustub jääma järjekorda, mille alusel võidakse talle pakkuda kohta muul ajal võrreldes tema soovituga. Vt RKPJK 19.03.2014. a otsus asjas nr 3-4-1-66-13, p 38; RKPJK 19.03.2014. a otsus asjas nr 3-4-1-63-13, p 33. Vt ka [Tallinna Ringkonnakohtu 13.09.2013 otsus asjas nr 3-12-2298](#), milles käsitleti mõistliku aja mõistet isikule erihooldusteenuse tagamisel.

46. Kuna haldusakt koha saamise kohta või selle kohta, et soovitud ajal laps kohta munitsipaallasteasutuses ei saa, võib vanemani jõuda hiljem kui eralasteasutus on kohustatud esitama taotluse lapsele eralasteasutuse toetuse saamiseks, peaks vanem juba enne seda, kui selgub munitsipaallasteasutuses koha saamise võimalus, n-ö igaks juhuks esitama eralasteasutusele taotluse toetuse saamiseks. Selline praktika oleks aga vastuolus hea usu põhimõttega, samuti põhimõttega, et endale võetud (lepingulisi) kohustusi tuleb täita, kuivõrd vanem väljendab eralasteaiale avalduse esitamisega oma soovi sõlmida teenusleping ja eralasteasutus arvestab sellega.

47. Kokkuvõtvalt järeldan eeltoodust, et **Määruse § 6 lõike 1 esimeses lauses sätestatud tähtaeg 15. august ei ole kooskõlas PS §-s 14 sätestatud õigusega menetlusele ja korraldusele, kuivõrd selle tähtaja sätestamisel pole Tallinn arvestanud teiste tema enda kehtestatud lapse munitsipaallasteaeda vastuvõtmise menetlusreeglitega.**

Neil põhjendustel esitangi Teile märgukirja ja palun Teil kaaluda määruse muutmiseks astuda vajalikke samme.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder