



ÕIGUSKANTSLER

Teie 15.05.2008 nr LV-1/2866

Hr Edgar Savisaar
Tallinna linnapea
Tallinna Linnavalitsus
Vabaduse Väljak 7
15199 TALLINN

Õiguskantsler 05.2008 nr 6-4/080685/00803745

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud härra Savisaar

Tänan Teid 15.05. 2008.a. esitatud vastuse eest meie teabenõudele.

Õiguskantsleri seaduse § 19 kohaselt kuulub õiguskantsleri pädevusse järelevalve teostamine selle üle, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja –vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava. Antud asjas alustas õiguskantsler menetluse ühe lapsevanema avalduse alusel, kes tõstas küsimuse, miks Tallinna linnas kattuvad koolieelsete lasteasutuste teeninduspiirkonnad linna haldusterritooriumiga.

I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Õiguskantsleri poole pöördus 24.04.2008.a. avaldusega lapsevanem I. J.. Avaldaja selgitas, et tema 4 aastane laps käib lasteaias Tallinna kesklinna piirkonnas, kuna ainult nimetatud piirkonda oli perekonnal võimalik 2005.a. saada lasteaiat kohta. Samas elab perekond Pirital, kus 2008.a. lõpul valmib uus lasteaiad nende elukohast vaid 200 meetri kaugusel. Kodule lähedal asuvasse lasteaiat ei ole avaldajal võimalik oma last vabade kohtade puudumise tõttu panna.

Avaldaja püstitas eeltoodu alusel küsimuse, kas Tallinna kõigi koolieelsete lasteasutuste teeninduspiirkondade kattumine Tallinna haldusterritooriumiga on põhjendatud ning laste huvisid arvestav. Koolieelsete lasteasutuste teeninduspiirkondade kattumine tähendab avaldaja sõnul seda, et Õismäel elavaid lapsi tuleb olude sunnil toimetada Pirital asuvasse lasteaiat ning vastupidi. Kirjeldatud olukord on avaldaja sõnul vastuolus linnavalitsuse sooviga vältida liiklusummikuid ning parandada elukeskkonda. Ühtlasi pidas avaldaja tekkinud olukorda ebarproportsionaalseks piiranguks, kuna munitsipaalkoolidele kehtivad linnas konkreetsed teeninduspiirkonnad.

1.2. Õiguskantsler alustas I. J. avalduse alusel menetluse ning pöördus teabe saamiseks Teie poole. Teile 29.04.2008.a. saadetud teabenõudes soovis õiguskantsler saada selgitust selle kohta, millistest kaalutlustest lähtuvalt on Tallinna linnas kehtestatud kõigi

Õiguskantsleri Kantselei

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

koolieelsete lasteasutuste teeninduspiirkonnaks kogu linna haldusterritoorium. Samuti soovis õiguskantsler teada, miks on munitsipaalkoolide suhtes erinevalt koolieelsetest lasteasutustest valdavalt peetud võimaikuks linna haldusterritooriumist oluliselt väiksemate teeninduspiirkondade kehtestamist ning miks on võimalik või vajalik kohelda erinevalt koolieelsetes lasteasutustes ning munitsipaalkoolides käivaid lapsi. Õiguskantsler palus Teil selgitada, kas olemasolevas olukorras on piisavalt tagatud laste õigused ja huvid ning kas Tallinna linnas on kaalutud tulevikus koolieelsete lasteasutuste teeninduspiirkondade suhtes kehtiva regulatsiooni muutmist.

1.3. Tallinna Linnavalitsus vastas teabenõudele 15.05.2008.a. Vastuse kohaselt sätestab Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006.a. määrusega nr 109 kinnitatud „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra“ § 6 lg 2, et vanemal on võimalus valida lapsele lasteaeda kas lähtuvalt elukohast, töökohast või mõnest muust vanemale olulisest kriteeriumist. Selgitasite, et linn piiraks vanemate valikuõigusi siis, kui kehtestaks igale lasteaiale kitsamad teeninduspiirkonnad, mis läbi vanemad peaksid valiku tegemisel lähtuma pelgalt elukohast. Teie vastuse kohaselt on lasteaiaakoha tagamisel kaks funktsiooni: pakkuda vanemale võimalust lapse hoiuks ning korraldada samas lastele alushariduse andmist. Põhiseaduse § 37 kohaselt on igapäevane õigus haridusele ning sealhulgas alusharidusele. Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Lisaks eeltoodule tõite Te oma vastuses välja, et koolid ja koolieelsed lasteasutused ei ole teeninduspiirkondade kontekstis võrreldavad grupid. Koolikohustus on seaduses sätestatud kohustus, koolieelse lasteasutuse teenuse kasutamine on lapsevanema õigus. Koolide teeninduspiirkondade kehtestamisel on Teie selgituste kohaselt lähtutud eeldusest, et kooli saaks laps minna ning sealt ka tulla iseseisvalt ilma saatjata. Koolieelsesse lasteasutusse viib ja toob lapse üldjuhul siiski lapsevanem. Leidsite, et kõigi laste õigused ja huvid on kõigis Tallinna munitsipaallasteasutustes tagatud, kuna Tallinna kõigis munitsipaallasteasutustes toimub õppekasvatustöö pädevate ja kvalifitseeritud pedagoogide juhendamisel. Rõhutasite vastuses, et praegune olukord lasteaedade osas on pere- ja lapsesõbralik, kuna vanem saab valida lasteaia lähtuvalt suundumuste, õueala, vanema töö- või elukoha või muude vanemale oluliste kriteeriumide põhjal. Teeninduspiirkondade kehtiva regulatsiooni muutmise kitsendaks vanemate õigusi Teie arvates. Ühtlasi märkisite oma 15.05.2008.a. vastuses, et 2008.a. Pirita piirkonnas avaldaja poolt viidatud lasteaeda ei ole veel asutatud ning rühmade komplekteerimine alles algab 2008.a. teisel poolaastal.

II Põhiküsimus

Antud menetluses tuli õiguskantsleril analüüsida, kas Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006.a. määrusega nr 109 kinnitatud „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra“ § 5, mille kohaselt on Tallinna linna koolieelsete munitsipaallasteasutuste teeninduspiirkonnaks kogu Tallinna haldusterritoorium vastavalt Tallinna Linnavolikogu 10.08.2000.a. otsusele nr 256, võib kujutada endast meelevaldset piirangut võrreldes munitsipaalkoolidele kehtestatud Tallinna linna haldusterritooriumist väiksemate teeninduspiirkondadega.

III Õiguslik hinnang

3.1. Koolieelse lasteasutuse seaduse (edaspidi: KELS) § 10 lg 1 sätestab, et valla- või linnavalitsus loob kõigile ühe kuni seitsme aastastele lastele, kelle elukoht on antud valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Vastavalt sama seaduse § 15 lõikele 1 kinnitab lasteasutuse teeninduspiirkonna kohaliku omavalitsuse volikogu. KELS § 15 lg 2 sätestab, et vanemate jaoks on lasteasutuse valik vaba, kui soovitud lasteasutuses on vabu kohti. Kooskõlas KELS § 15 lõikega 4 kehtestab valla- või linnavalitsus laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra.

3.2. Eeltoodust nähtub, et kuigi koolieelse lasteasutuse seadus ei sätesta kohaliku omavalitsuse volikogule eeltingimusi, millest lähtuvalt tuleks teeninduspiirkondi moodustada, ei ole teeninduspiirkonna mõiste samastatav haldusterritooriumi mõistega. KELS § 10 lõikest 1 nähtub, et lapse paigutamine koolieelsesse lasteasutusse sõltub eeskätt vanemate soovist ega ole lapsele kohustuslik. Vastavalt KELS § 1 lõikele 1 on koolieelne lasteasutus koolieast noorematele lastele hoitu ja alushariduse omandamist võimaldav õppeasutus, mis kooskõlas KELS § 1 lõikega 2 teotab lapse perekonda, soodustades lapse kasvamist ja arenemist ning tema individuaalsuse arvestamist.

3.3. KELS § 15 lõike 4 alusel on Tallinna Linnavalitsus võtnud vastu 27.12.2006.a. määruse nr 109 „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra“ kohta, mille § 5 kohaselt on Tallinna linna koolieelsete munitsipaallasteasutuste teeninduspiirkonnaks Tallinna Linnavolikogu 10.08.2000.a. otsusega nr 256 kinnitatud Tallinna linna haldusterritoorium. Vastavalt sama Tallinna Linnavalitsuse määruse § 5 lõikele 2 võib lapsevanem märkida lapse lasteasutusse vastuvõtmise taotluse kuni 3 lasteasutuse valikut. Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006.a. määrus ei sätesta kriteeriume ega piiranguid, millest vanem peab lähtuma valikute tegemisel.

3.4. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi: PGS) § 17 lõige 1 näeb ette, et koolikohustuslik on laps, kes jooksva aasta 1. oktoobriks saab seitsmeaastaseks. Õpilane on koolikohustuslik põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. PGS § 18 sätestab, et vanematele on koolikohustusliku lapse jaoks kooli valik vaba, kui soovitud koolis on vabu kohti. Vastavalt PGS § 19 lõikele 2 kinnitab kooli teeninduspiirkonna kohaliku omavalitsuse volikogu. Tallinna Linnavolikogu 09.03.2006.a. otsusega nr 73 on kinnitatud Tallinna munitsipaalkoolidele konkreetsed teeninduspiirkonnad, mis on väiksemad Tallinna haldusterritooriumist.

3.5. Avaldaja püstitas oma avalduses küsimuse, miks on lasteaias käivaid lapsi koheldud põhjendamatult ebavõrdselt võrreldes koolides käivate lastega. Tänu koolieelsete lasteadeade teeninduspiirkondade kattumisele Tallinna linna haldusterritooriumiga ei ole lapsevanemal alati võimalik saada kohta kodu lähedal asuvasse lasteasutusse, kuid koolis käivatele lastele on tagatud koht kodulähedases koolis.

3.6. Põhiseaduse (edaspidi: PS) § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. PS §-st 12 tuleneb nõue rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi. PS §-st 12

tuleneb ühtlasi õigusloome võrdsuse põhimõte, mille kohaselt peavad seadused ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.¹

3.7. Samas ei ole mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine võrdsusõiguse rikkumine. Riigikohus on öelnud, et keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.² Riigikohus möönab, et kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.³

3.8. PS § 12 lõike 1 lause 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille sisuks on kohelda võrdseid võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Vastava nõude täitmise kontrollimisel tuleb esmalt välja selgitada, millised on võrreldavad isikud või nende grupid.⁴ Enne isikute või nende gruppide omavahelist konkreetset võrdlemist tuleb seega selgeks teha, kas kõnealused isikud või nende grupid on üldse omavahel võrreldavad. Kui isikud või nende grupid on võrreldavad, kirjeldatakse ebavõrdset kohtlemist ning püütakse leida ebavõrdsele kohtlemisele põhiseaduslik õigustus.⁵ Põhiseadusvastane on vaid selline ebavõrdne kohtlemine, millel puudub vastavalt mõni mõistlik põhjus⁶ või mis on ebaproportsionaalne⁷.

3.9. Käesolevas menetluses on omavahel võrreldavateks gruppideks alla seitsmeaastased koolieelses lasteasutuses käivad lapsed ning üle seitsmeaastased koolis käivad lapsed. Põhikoolid ja gümnaasiumid ning ka koolieelsed lasteasutused on mõlemad õppeasutused, kus lapsed omandavad haridust. Vastavalt haridusseaduse § 2 lõikele 5 jaotub haridus mitmeks tasemeks, kusjuures alusharidus, põhiharidus ja keskharidus on kõik haridustasemetena loetelus ära toodud. PS § 37 kohaselt on igapäev õigus haridusele. Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Kuivõrd nii koolieelses lasteasutuses kui ka koolis omandavad lapsed haridust ning laste haridusteel valikute tegemise õigus lasub nende vanematel, saab koolis ja koolieelses lasteasutuses käivaid lapsi pidada omavahel võrreldavateks gruppideks.

3.10. PS §-s 37 sätestatud vanemate õigused laste hariduse suhtes ei ole piiramatud. Kuna põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt on õppimine kooliealistele lastele kohustuslik, ei ole vanematel vaba valikut oma lapsi üldse mitte kooli panna. Seega on vanematel otsustus- ja valikuõigus kooliealiste laste suhtes teatud raamides⁸. Erinevus kahe ülalviidatud võrreldava grupi ehk koolikohustuslike ja koolieelsetes lasteasutustes käivate laste vahel seisnebki selles, et esimeste puhul on vanemad kohustatud lapse kooli panema, kuid koolieelses lasteasutusse ei ole vanemad kohustatud oma last viima, kui neil selleks soovi ei ole.

¹ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, punktid 16 ja 17.

² Samas.

³ Samas.

⁴ RKÜKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05, p 40.

⁵ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 20.

⁶ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, p 17; RKÜKo 14.11.2002, nr 3-1-1-77-02, p 22; RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36; RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 27; RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 20; RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 39; RKPJKo 20.03.2006, nr 3-4-1-33-05, p 26; RKPJKo 01.10.2007, nr 3-4-1-14-07, p 13.

⁷ RKPJKo 02.05.2005, nr 3-4-1-3-05, p 21.

⁸ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 37. Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. § 37, komm. 4.2.

3.11. Teisalt ei muuda koolikohustus koolis käivate ja koolieelses lasteasutuses käivate laste grupe lasteasutuste teeninduspiirkondade määratlemisel omavahel mittevõrreldavateks gruppideks. KELS § 15 lg 2 ning PGS § 18 ei kohusta vanemaid valima nimelt kodulähedast kooli või koolieelset lasteasutust. Vanematele on mõlemal juhul asutuse valik vaba, kui vastavas asutuses on vabu kohti. Kohalik omavalitsus on nii koolieelse lasteasutuse kui ka kooli puhul tagama lastele võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses, kuid ei põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ega koolieelse lasteasutuse seadus sätesta neid kriteeriume, millest lähtuvalt peab kohalik omavalitsus teeninduspiirkonnad moodustama.

3.12. Koolikohustuslik on laps suhteliselt pika ajaperioodi jooksul ehk alates seitsmendast kuni 17.nda eluaastani. Seega ei pea lapsevanem eelduslikult kogu nimetatud aja jooksul last ise kooli viima, vaid teatud vanusest alates teevad seda lapsed ise. Lähtuvalt sellest on Tallinna linn pidanud vajalikuks ette näha, et kooliskäimiseks kohustatud lapsed saaksid koolis käia võimalikult kodu lähedal. Koolieelsesse lasteasutusse viivad alla 7 aastase lapse siiski reeglina vanemad ise. Nii ühe kui ka teise võrreldava grupi puhul (ehk koolis käivate ja koolieelses lasteasutuses käivate) ei ole vanemad kohustatud valima nimelt kodu lähedal asuvat kooli või koolieelset lasteaeda. Lapsevanem võib alati valida oma lapsele ka kodust kaugemal asuva kooli, kui selles on olemas vabu kohti. Tallinna linnas tegutseb mitu kooli, mille vastuvõtupiirkonnaks on kogu Tallinna linn. Samas on mõistlik Tallinna linna soov tagada vähemalt osale koolikohustuslikest lastest võimalus käia kodulähedases koolis.

3.13. Lähtuvalt eeltoodust, tuleb asuda seisukohale, et Tallinna linna poolt koolidele ja koolieelsetele lasteasutustele erinevate teeninduspiirkondade kehtestamiseks on olemas mõjuv põhjus, milleks on laste vanus ning nende võime iseseisvalt kooli ja lasteasutuse vahel liikuda. Tallinna Linnavalitsus on samas õigesti märkinud, et koolieelsetele lasteasutustele Tallinna linna haldusterritooriumist väiksemate teeninduspiirkondade kehtestamine võiks alusetult piirata lapsevanemate valikuõigusi, kuna sugugi kõik lapsevanemad ei pruugi soovida valida nimelt kodule kõige lähemal asuvat koolieelset lasteasutust.

3.14. Kuivõrd koolis ja koolieelses lasteasutuses käivate laste erinevaks kohtlemiseks on olemas mõistlik põhjus, ei ole koolieelsete lasteasutuste teeninduspiirkondade kattumine Tallinna haldusterritooriumiga isikute õiguste meelevaldne piirang.

IV Seisukoht õiguserikkumise puudumise kohta

Arvestades eeltoodut, leian, et Tallinna Linnavalitsuse 27.12.2006.a. määrusega nr 109 kinnitatud „Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra“ § 5, mille kohaselt on Tallinna linna koolieelsete munitsipaallasteasutuste teeninduspiirkonnaks kogu Tallinna haldusterritoorium vastavalt Tallinna Linnavolikogu 10.08.2000.a. otsusele nr 256, on seaduslik ja kooskõlas PS § 12 lõikega 1. Tegemist ei ole meelevaldse piiranguga võrreldes munitsipaalkoolidele kehtestatud Tallinna linna haldusterritooriumist väiksemate teeninduspiirkondadega.

Teavitan oma seisukohast ka avaldajat.

Tänan Teid veel kord edastatud vastuse eest.

Austusega

Indrek Teder

Anu Uritam 693 8414

E-post: anu.uritam@ojuskantsler.ee