



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohtu esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 10.11.2022 nr 5-22-10/3

Meie 29.11.2022 nr 9-2/221668/2206257

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-22-10

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite õiguskantsleri arvamust, kas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) on kooskõlas Rae Vallavalitsuse 20.02.2018 määruse nr 4 „[Laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord](#)“ (edaspidi: Rae valla määrus) § 5 lõige 1, mille järgi on lasteasutusse koha saamise aluseks teeninduspiirkonna kohataotluste järjekord ja vaba koht lasteasutuse vastavas vanuserühmas.

Leian, et Rae valla määruse § 5 lõike 1 osa, mis seab lasteasutusse koha saamise aluseks vaba koha olemasolu lasteasutuse vastavas vanuserühmas, on vastuolus PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

Seaduse järgi on linnad ja vallad kohustatud andma oma elanikest lastele, kelle vanemad seda soovivad, mõistliku aja vältel lasteaiakoha. Põhiseaduse kohaselt ei tohi kohalik omavalitsus oma määruks otsustada, et seadust ei täida ja kõikidele lasteaiakohta vajavatele lastele mõistliku aja jooksul lasteaiakohta ei anna. Mõistlikuks ajaks on kohtupraktika kohaselt loetud umbes 75 päeva. Rahvastikuregistri alusel on linnal või vallal üldjoontes teada, kui palju lasteaija- ja kooliealisi lapsi ta maa-alal elab ja peagi sellesse ikka jõuab. Lasteaiakoht on võimalik tagada koostöös naaberomavalitsuse või eralasteaiaga. Lapsevanemale ei tohi see tähendada peale sunnitud põhjendamatu lisakulu.

I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Kaebajad esitasid lasteaiakoha saamiseks taotluse Rae vallale 02.12.2019 ja soovisid kohta alates 26.05.2021. Rae vald vastas kaebajatele 10.03.2022 kirjas, et vald täidab KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust Rae valla määruse alusel. Selle määruse järgi on lasteasutusse koha saamise aluseks teeninduspiirkonna kohataotluste järjekord ja vaba koht lasteasutuse vastavas vanuserühmas. Kaebajate laps ei saanud soovitud ajal lasteaiakohta.

2. 14.03.2022 pöördusid kaebajad Tallinna Halduskohtusse muu hulgas nõudega, et kohus kohustaks Rae valda andma lapsele lasteaiakoha.

3. Rae vald selgitas oma vastuses kaebusele, et laste munitsipaallasteaedadesse vastuvõtmine Rae vallas toimub koolieelse lasteasutuse seaduse (KELS) § 15 lõike 4 alusel kehtestatud Rae valla

Õiguskantsleri Kantselei

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

määruse alusel. Lasteasutusse koha saamise aluseks on teeninduspiirkonna kohataotluste järjekord ja vaba koht lasteasutuse vastavas vanuserühmas.

4. Vald pakkus lapsele lasteaiakohta pärast seda, kui pere oli esitanud kohtule kaebuse (kohta pakuti alates 15.08.2022). Kuna vastustaja tegi kaebusega nõutava toiminguga, lõpetas kohus koha andmise nõude osas menetluse, kuid jätkas muude nõuete menetlust.

5. Tallinna Halduskohus tunnistas 04.10.2022 kohtuotsusega haldusasjas nr 3-22-621 Rae valla määruse § 5 lõike 1 põhiseadusega vastuolus olevaks, kuna selle sättega on kitsendatud isikutele seadusega antud õigust lasteaiakohale.

II. Vaidlusalune säte

6. Rae valla määruse § 5 lõikes 1 on sätestatud:

„§ 5. Lasteasutuse kohtade täitmine ja vastuvõtmine

(1) Lasteasutusse koha saamise aluseks on teeninduspiirkonna kohataotluste järjekord ja vaba koht lasteasutuse vastavas vanuserühmas.

[---]“

III. Õiguskantsleri seisukoht

Põhiseadusvastaseks tunnistatud sätte asjassepuutuvus

7. Rae valla määrus on antud KELS § 15 lõike 4 alusel. Selle sättega volitatakse valla- või linnavalitsust kehtestama lasteaeda vastuvõtmise korda (st menetlust) ja reguleerima muid tehnilisi küsimusi (RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-66-13](#), p 32). Menetlusnormide asjassepuutuvuse hindamisel on määrav, kas kohus pidi konkreetses menetluses rakendama neid menetlusnorme kohtuotsuseni jõudmiseks (RKPJK otsus asjas nr 3-4-1-66-13, p 30).

8. Riigikohus on leidnud, et kui kohaliku omavalitsuse üksus lähtub lasteaiakoha andmisel järjekorrast, kuid peab seejuures lasteaiakoha tegelikul eraldamisel kinni mõistliku menetlusaja põhimõttest, täidab ta sellega KELS § 10 lõikest 1 tuleneva nõude (RKPJK otsus asjas nr 3-4-1-66-13, p 38). Niisiis ei sea järjekord iseenesest lasteaiakoha saamisele sisulist piirangut, kui lõpuks saavad kõik järjekorras olijad mõistliku aja vältel lasteaiakoha.

9. Ka Rae valla määruse § 5 lõikes 1 sätestatud, et kohti jagatakse järjekorra alusel, võib pidada menetluslikuks tingimuseks, mis määrab, kuidas lasteaiakoha taotlusi lahendada (taotluse esitamise järjekorra, aga mitte näiteks laste vanuse alusel). Seega ei välista järjekorra alusel kohtade jagamine seda, et lõpuks antakse igale taotlejale mõistliku aja jooksul lasteaiakoht. Järelikult saab asja mõista nii, et järjekorra alusel kohtade jagamine ei saanud kaebajate õigusi rikkuda ja seega pole tegu asjassepuutuva sättega.

10. Hoolimata sellest, et kõnealune säte on määruses, millega vald või linn võib kehtestada üksnes menetluslikke ja tehnilisi norme, ei ole Rae valla määruse § 5 lõiget 1 võimalik tõlgendada menetlusnormina osas, milles see sätestab lasteaiakoha andmise alusena vaba koha olemasolu. Tegu on lasteaiakoha andmise sisulise tingimusega.

11. Põhimõtteliselt pole välistatud, et Rae valla määruse § 5 lõiget 1 saab tõlgendada nii, et vaba koha olemasolu nõudega üksnes konstateeritakse tõsiasi, et millegi andmiseks peab see asi andjal

olemas olema. Selline tõdemus küll kedagi ei kahjustaks, ent sättel puuduks mõte. Kohtupraktikas on leitud, et seadust ei tohi tõlgendada viisil, mis muudaks seaduse või selle sätte mõtteuks (RKÜK otsus asjas nr [3-4-1-18-08](#), p 14).

12. Vaba koha nõuet saab käsitada ka kui normi rakendajale mõeldud sisemist juhust. Taotluse lahendamisel tuleb ametnikul sellisel juhul kontrollida kaht asja: kas lasteaiajärjekord on taotlejani jõudnud ja millises teeninduspiirkonna lasteaias on vastavas vanuserühmas vaba koht (st ametnik ei saa pakkuda kohta lasteasutusse, kus tegelikult vabu kohti pole).

13. Samas ei ole vald pidanud vaba koha tingimust mitte menetluslikuks, vaid sisuliseks ja kitsendavaks koha andmise tingimuseks (mis lubab vallal jätta kohataotluse rahuldamata). Nii on Rae vald selgitanud enne kohtumenetlust kaebajatele kui ka kohtumenetluse ajal Tallinna Halduskohtule, et lasteaiakohti jagatakse Rae valla määruse § 5 lõike 1 alusel. Vald selgitas, et kuna sel ajal, mil kaebaja taotles lasteaiakohta, vabu kohti ei olnud, ei saanud kaebajate lapsele ka lasteaiakohta anda ja tegu on õiguspärase otsusega. Rae vald on varemgi põhjendanud lasteaiakoha andmata jätmist vaba koha puudumisega ja seega käsitanud vaba koha tingimust lasteaiakoha saamise sisulise tingimusena (nt Tallinna halduskohtu 10.01.2020 otsus asjas nr 3-19-1822; vt ka õiguskantsleri [seisukoht 02.07.2020](#)).

14. Selle poolt, et tegu on materiaalõigusega, räägib nii Rae valla enda järjepidev normi rakendamine kui ka see, kuidas teised kohalikud omavalitsused enda kehtestatud samasuguseid norme sisaldavaid määrusi kohaldavad.

Rae valla määruse on kehtestanud Rae Vallavalitsus ja ka lasteaiakohti jagab Rae Vallavalitsus. Seega rakendab vallavalitsus ise enda loodud akti ning peab olema teadlik, mida täpsemalt selle kehtestamisel silmas peeti. Kuigi KELS § 15 lõike 4 alusel antav määrus peaks sisaldama üksnes menetlusnorme, on Rae valla määruses reguleeritud teisigi lasteaiateenuse osutamise sisulisi tingimusi, muu hulgas on Rae valla määruses menetlus- ja materiaalõiguslikud normid sätestatud läbisegi (vt § 7 lõikest 4 millistel tingimustel jääb pere ilma õigusest saada lasteaiateenust).

Ka mitmed teised kohalikud omavalitsused on keeldunud lapsele lasteaiakohta andmast põhjendusega, et vaba kohta ei ole. Mitmel kohalikul omavalitsusel on KELS § 15 lõike 4 alusel antud määruses säte, milles (nagu ka Rae valla kehtestatud määruses) on kirjas, et koha saamise aluseks on järjekord ja vaba koht (vt nt Saue valla [määruse](#) § 7 lg 3).

15. Tingimus, et pere saab lasteaiakoha sel juhul, kui lasteaias vastavas vanuserühmas on vaba koht, piirab inimese õigust saada lasteaiakoht mõistliku aja jooksul. Just vaba koha puudumisega põhjendas Rae vald kaebajate lapsele mõistliku aja jooksul lasteaiakoha andmata jätmist. Koha andmata jätmise mõistliku aja jooksul tähendab aga KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustuse rikkumist, sest vallal või linnal tuleb tagada koht koolieelses lasteasutuses igale KELS § 10 lõikes 1 sätestatud tingimustele vastavale lapsele, välja arvatud siis, kui vanem nõustub pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha asendama lapsehoiukohaga (lapsehoiust pakutakse sotsiaalteenust, mitte alusharidust).

Niisiis on vaba koha olemasolu tingimus Rae valla määruse § 5 lõikes 1 ning KELS § 10 lõikes 1 sätestatud koha tagamise kohustuse täitmine omavahel sisuliselt seotud. Seaduse järgi tuleb vallal tagada piisav arv lasteaiakohti.

16. Tõsi, Rae valla määruse § 1 lõike 1 järgi reguleerib määrus lasteaiakoha andmist Rae vallale kuuluvatesse koolieelsetesse lasteasutustesse. KELS-is ei ole sätestatud, et vald või linn peab

lasteaiakoha tagama üksnes enda peetavas lasteaias. Ei KELS ega Rae valla määrus ei sätesta, et laps peab saama koha just sellesse lasteasutusse, kuhu vanemad on kohta taotlenud. Vald või linn võib KELS § 10 lõikes 1 sätestatud lasteaiakoha tagamise kohustuse täita ka muul moel: näiteks võib vald või linn osta hanke teel kohti eralasteaias või luua kohalike omavalitsuste ühisasutusi ja tagada lasteaiakoha nende kaudu. Seega võiks väita, et Rae valla määruse § 5 lõikes 1 mainitud vaba koha tingimus tähendab, et vaba kohta ei pruugi olla küll Rae vallale kuuluvasse lasteaias, kuid laps võiks saada näiteks hankega ostetud koha eralasteasutuses, st menetluse lõpuks oleks lapsele koht ikkagi tagatud.

Siiski ei saa praegusel juhul eeltoodud tõlgendusest lähtuda. Rae vald pole oma määruses ega üheski teises KELS § 15 lõike 4 alusel antud õigusaktis sätestanud menetluskorda, kuidas tagatakse lapsele, kellele ei ole anda vaba kohta Rae vallale kuuluvasse lasteaeda, koht mõne muu isiku peetavas lasteaias nii, et saaks KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustuse täidetuks lugeda. Järelikult, kui Rae vallale kuuluvasse lasteaias kohta ei ole, jääb pere kohataotlus rahuldamata.

17. Rae valla määruse § 5 lõikes 1 on ette nähtud, et vaba koht peab olema vastavas vanuserühmas. Võib küsida, kas vaba koha nõuet saaks tõlgendada nii, et kui lapsele pole anda vaba kohta omaealiste rühmas, siis on tal võimalus saada koht mõnes muus rühmas. Selline tõlgendus ei ole siiski võimalik. Seaduse kohaselt moodustataksegi lasteaiarühmi lähtuvalt vanusest (KELS § 6 lg 2 ja lg 3). Seega, kui vastavas vanuserühmas vaba kohta ei ole (rühmad moodustab lasteaiadirektor, Rae valla määruse § 4 lg 1), jääb kohataotlus rahuldamata. Liitrühmas on küll koos sõime- ja lasteaiaealised lapsed, ent Rae valla määrus ega ükski muu KELS § 15 lõike 4 alusel antud Rae valla õigusakt ei reguleeri liitrühma kohtade jagamist.

18. Eelnevast tulenevalt ei ole Rae valla määruse § 15 lõikes 1 sätestatud vaba koha olemasolu nõue menetluslik säte, vaid lasteaiakoha saamisele kehtestatud sisuline piirang. Riigikohtu praktika järgi on (materiaalõiguslik) säte asjassepuutuv siis, kui selle põhiseaduspärasuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui selle põhiseadusvastasuse korral (vt Riigikohtu üldkogu 31. mai 2011. a otsus asjas nr 3-3-1-85-10, punkt 19).

19. Tallinna Halduskohtus lõpetas koha andmise nõude menetluse, kuid jätkas muude nõuete menetlust, muu hulgas kahju hüvitamise nõude menetlust. Kahju hüvitamise nõue tugines asjaolule, et Rae vald ei andnud kaebajate lapsele alates 26.05.2021 lasteaiakohta, kuna järjekord ei olnud lapseni jõudnud ja vaba kohta ei olnud. Koha andmisest keeldudes tugines vald Rae valla määruse § 5 lõikele 1, mille järgi on lasteaiakoha saamise aluseks teeninduspiirkonna kohataotluste järjekord ja vaba koht lasteasutuse vastavas vanuserühmas.

Tallinna Halduskohus rahuldab muu hulgas osaliselt kaebajate kahju hüvitamise nõude.

Kui Rae valla määruse § 5 lõike 1 vaba koha tingimus oleks põhiseaduspärane (vallal oleks lubatud seada tingimus, et lapsele antakse lasteaiakoht üksnes siis, kui vallal on pakkuda teeninduspiirkonnas vaba lasteaiakoht), oleks Tallinna Halduskohus pidanud jätma kahju hüvitamise kaebuse rahuldamata.

20. Järelikult oleks kohus pidanud vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasuse korral otsustama teisiti kui selle põhiseadusvastasuse korral, ning Rae valla määruse § 5 lõige 1 on asjassepuutuv säte.

Rae valla määruse § 5 lõike 1 põhiseaduspärasus

21. KELS § 15 lõikes 4 volitatakse valla- või linnavalitsust kehtestama lasteaeda vastuvõtmise korda (st menetlust) ja reguleerima muid tehnilisi küsimusi (RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-66-13](#), p 32). Lasteaiakoha saamise sisulised tingimused on sätestatud KELS § 10 lõikes 1. Sellest ega ühestki muust seaduse sätest ei tulene, et vald või linn võib koha andmata jätta, kui ta pole kohta realselt loonud. KELS § 10 lõike 1 kohaselt peavad lasteaiakoha saama kõik lapsed, kes vastavad seaduses toodud koha taotlemise tingimustele.

22. KELS ei anna valla- või linnavalitsusele volitust kehtestada lisaks seaduses sätestatud tingimustele muid tingimusi lasteaiakoha saamisele.

23. Nagu eespool selgitatud, on Rae vald määruse § 5 lõikes 1 sätestanud lasteaiakoha saamisele seadusega võrreldes kitsendava tingimuse. Seega on Rae vald kehtestanud ilma vastava volitusnormita lapsele lasteaiakoha andmise tingimuse ja kitsendanud lapse/vanemate õigust saada lasteaiakohta. Selle tõttu on Rae valla määruse § 5 lõike 1 osa, mis seab koha saamise aluseks vaba koha olemasolu, vastuolus PS § 3 lõikest 1 ja § 154 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise