



Õiguskantsler

Ivar Lilleberg  
vallavanem  
Haljala vald  
haljala@haljala.ee

Teie nr

Meie 26.01.2022 nr 6-5/220123/2200532

### **Koha tagamine koolieelses lasteasutuses**

Lugupeetud Ivar Lilleberg

Õiguskantsleri poole pöördus [ ], kuna vald ei andnud tema lapsele lasteaiakohta.

Haljala vallas reguleerib laste koolieelsesse lasteasutusse vastuvõttu ja sealt väljaarvamist Haljala Vallavalitsuse 19.07.2018 määrus nr 11 „[Haljala valla koolieelsetesse lasteasutustesse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord](#)“ (edaspidi määrus). Määruse § 4 lõikes 1 on sätestatud, et vabade kohtade olemasolul saab lapsi lasteaeda võtta kogu õppeaasta kestel. Määruse § 4 lõike 5 järgi kinnitatakse rühma nimekirja 25. augustiks lapsed, kes saavad pooleteiseaastaseks sama aasta 1. oktoobriks ning kelle vanem või hooldaja on avaldanud soovi saada lasteaiakoht sama õppeaasta algusest. Hiljem kohta soovivate perede lapsed kinnitatakse rühma nimekirja vabade kohtade olemasolul jooksvalt, arvestades vanem avaldusele märgitud tähtaega.

Paraku tähendab eespool kirjeldatu, et lapse saab jätta lasteaiakohata, kui ta saab pooleteiseaastaseks pärast 1. oktoobrit või kui vanem avaldab soovi oma seaduslikku õigust kasutada õppeaasta kestel. [Koolieelse lasteasutuse seadus](#) (KELS) ei sea seesuguseid tähtaegu ja piiranguid ega luba neid kehtestada ka vallal. Lasteaiaaerialisel lapsel on seaduse järgi õigus kohale lasteaias, kui ta vanemad seda soovivad. Lasteaiakohtade tagamine kõikidele lasteaiaealistele lastele mõistliku aja jooksul (kohtupraktika kohaselt umbes kaks kuud), kui nad seda vajavad, võib paljudel juhtudel tõesti keeruline olla, kuid laste ja vanemate huvides on probleem lahendada. Lasteaiaeas olevate või sellesse ikka jõudvate laste arv on ju vallale üldjoontes teada.

Kohalik omavalitsus ei või seada kohustuslikult osutatavale teenusele seadusega võrreldes teistsuguseid tingimusi, kui Riigikogu pole kohalikule omavalitsusele sellist volitust andnud. Leian, et määruse § 4 lõiked 1 ja 5 on vastuolus KELS § 15 lõikega 4 ja põhiseaduse (PS) § 3 lõikega 1 ning § 154 lõikega 1.

Teen ettepaneku viia määrus seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Palun andke 20 päeva jooksul teada, kuidas kavatsete seda ettepanekut järgida.

Samuti palun anda avaldaja lapsele koht koolieelses lasteasutuses. Kui vanem on sellega nõus, võite pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha asendada lapsehoiukohaga. Andke palun ka selle palve täitmisest esimesel võimalusel teada.

Õiguskantsleri Kantselei

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

### *Lasteaiakoha tagamise kohustus*

1. Põhiseaduse § 37 lõikes 1 on sätestatud õigus haridusele. Õigus haridusele hõlmab ka õigust alusharidusele.

2. Alushariduse korraldust reguleerib KELS. Selle seaduse § 10 lõike 1 kohaselt on koolieelne lasteasutus (lasteaed) koolieast noorematele lastele hoitu ja alusharidust võimaldav õppeasutus. Lasteaiateenuse saamise tingimused on sätestatud KELS § 10 lõikes 1. Selle sätte järgi loob valla- või linnavalitsus vanemate soovil kõigile konkreetses vallas või linnas elavatele pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega.

3. Koolieelse lasteasutuse teenuse pakkumine on kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslik ülesanne. Selle ülesande täitmiseks võivad linnad ja vallad anda perele lasteaiakoha munitsipaallasteaias, mille tegevust finantseeritakse omavalitsuse eelarvest. Teine võimalus on osta tsiviilõigusliku lepinguga koolieelse lasteasutuse teenust (lasteaiakohti) mõnelt eraõiguslikult isikult (eralasteaialt). Kolmanda võimalusena võivad vallad ja linnad sõlmida lepingu mõne teise valla või linnaga ja täita KELS-is sätestatud kohustust koostöös nendega.

### *Lasteaiakoha tagamine Haljala vallas*

4. PS § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõtte kohaselt peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. Riigikohus on leidnud, et volituse alusel antud määrus peab üldiselt arvestama seaduses reguleerituga<sup>1</sup> ning vastama volitavale seadusele<sup>2</sup>. Selleks et määrus oleks kooskõlas seadusega, peab see vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele<sup>3</sup>. Seaduslikkuse põhimõtte näeb ette ka PS § 154 lõige 1, mis sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt<sup>4</sup>.

5. Laste lasteaeda vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise korra kehtestab valla- või linnavalitsus KELS § 15 lõikes 4 sisalduva volitusnormi alusel. Riigikohtu otsuse nr [3-4-1-66-13](#) (p 32) kohaselt tuleb korra all mõista seda, kuidas lasteaiakohta taotletakse, kuidas pöördumisi menetletakse ja muid tehnilisi küsimusi, mis puudutavad lasteaiakoha andmist või lasteaiast väljaarvamist. Seega ei ole antud kohalikule omavalitsusele õigust reguleerida lasteaiakoha tagamise sisulisi tingimusi teisiti, kui on ette nähtud seaduses.

6. Lasteaiakoha andmise otsus tehakse haldusmenetluses. Seega tuleb otsust tehes arvestada [haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) norme. HMS § 5 lõikest 4 tuleneb mõistliku menetlusaja põhimõtte. See tähendab, et taotlejale, kes vastab seaduses toodud nõuetele, tuleb määruse alusel tagada koht lasteaias mõistliku aja jooksul (Riigikohtu otsuse nr [3-4-1-66-13](#), p 38). Vastasel juhul rikub vald või linn seadust.

7. Määruse § 3 lõike 1 järgi esitab vanem lapse lasteaeda vastuvõtmiseks lasteasutuse direktorile hiljemalt 20. maiks kirjaliku avalduse. Lasteasutuse direktor koostab ja kinnitab järgmise õppeaasta nimekirjad 25. augustiks ja edastab lasteasutuse rühmade nimekirjad vallavalitsusele hiljemalt 5. septembriks (määruse § 4 lg 4). Vabade kohtade olemasolul saab lapsi lasteasutusse

<sup>1</sup> RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

<sup>2</sup> RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

<sup>3</sup> RKPJKo 02.05.2007, nr 3-4-1-2-07, p 20.

<sup>4</sup> RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 17.

võtta kogu õppeaasta kestel (määruse § 4 lg 1). Rühma nimekirja kinnitatakse 25. augustiks lapsed, kes saavad pooleteiseaastaseks sama aasta 1. oktoobriks ning kelle vanem või hooldaja on avaldanud soovi saada lasteaiakoht sama õppeaasta algusest. Hiljem kohta soovivad lapsed kinnitatakse rühma nimekirja vabade kohtade olemasolul jooksvalt, vastavalt vanema avaldusele märgitud tähtajale (määruse § 4 lg 5).

8. Eelnevast järeldub, et määrus näeb ette korra, mille järgi on pooleteiseaastaseks saanud lapsel õigus lasteaiakohale vaid juhul, kui ta saab pooleteiseaastaseks enne 1. oktoobrit, vanem on kohta taotlenud (taotlus tuleb esitada hiljemalt 20. maiks) ja laps hakkab lasteaias käima kõnealuse aasta 1. septembrist. Kui need tingimused pole täidetud (nt saab laps pooleteiseaastaseks pärast 1. oktoobrit või laps ei lähe lasteaeda alates 1. septembrist, vaid hiljem), on lapsel määruse järgi õigus kohale siis, kui lasteasutuses on vaba koht. Samamoodi võib kohast ilma jääda laps, kelle vanem pole esitanud avaldust määruses kehtestatud tähtajaks ning vanema avaldus jääb välja korra aastas toimuvast kohtade jagamise menetlusest. Selline olukord võib tekkida näiteks juhul, kui pere kolib valda hiljem.

9. Seega seab määrus lasteaiakoha saamisele tingimusi, mida seadus ei sätesta. Nagu öeldud, on KELS § 10 lõikes 1 ette nähtud, et koht tuleb tagada mõistliku aja jooksul kõigile lastele, kes on seaduse järgi selleks õigustatud (laps on pooleteise- kuni seitsmeaastane, lapse ja vähemalt ühe vanema elukoht on kõnealuses kohalikus omavalitsuses ja vanem on kohta soovinud). Kohtupraktika järgi on mõistlik aeg umbes kaks kuud vastava taotluse esitamisest (Tallinna Ringkonnakohtu 31.05.2018 otsus nr [3-17-449](#), p 9).

10. Järelikult ei ole määruse § 4 lõigetes 1 ja 5 sätestatu, et lapsele tagatakse lasteaiakoht vaid vabade kohtade olemasolul, kooskõlas KELS § 15 lõikega 4, ja seetõttu ka PS § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1.

#### *Koha tagamine avaldaja lapsele*

11. Avaldusest selgub, et avaldaja registreeris lapse lasteaia järjekorda 14.10.2020. Laps sai pooleteiseaastaseks [ ].11.2021 ja avaldaja soovis saada lapsele lasteaiakohta alates 01.12.2021. 17.11.2021 oli avaldaja saanud lasteaia direktorilt kirja, milles olevat teatatud, et lapsele kohta ei ole.

12. Kuna avaldusest võib järeldada, et avaldaja lapse puhul on täidetud seadusest tulenevad tingimused lasteaiakoha saamiseks, tuleb vallal avaldaja lapsele koht tagada. Vastasel juhul rikub vald seadust. KELS § 10 lõikes 1 on öeldud, et kui vanem on nõus, võib valla- või linnavalitsus pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha asendada lapsehoiukohaga. Lapsehoiuteenust rahastatakse KELS § 27 lõigetes 3 ja 4 sätestatu kohaselt. Tuleb arvestada, et vanemat ei või panna sundolukorda, kus ta peab nõustuma lapsehoiuga. Seaduse järgi peab vanem saama ka tegelikult valida lasteaia- ja lapsehoiukoha vahel.

13. Lasteaiakohta andes (mh teise valla või linna või eraõigusliku isiku kaudu) tuleb kohalikul omavalitsusel arvestada ka teenuse tegelikku kättesaadavust. KELS-is ei ole sätestatud, kui kaua võib kuluda aega kodust lasteaeda jõudmiseks. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 7 lõikest 3 (kooli jõudmiseks võib kuluda 60 minutit) lähtuda pole praegusel juhul asjakohane. Põhjus on selles, et kui koolilapsed saavad koolis käia ka iseseisvalt, nende koolipäev ei kesta tavaliselt kaheksa tundi (eriti nooremate laste koolipäev) ning palju kasutatakse ka koolitransporti, siis lasteaialiste puhul see nii ei ole. Arvestades, et koolieelse lasteasutuse teenus peab aitama vanematel tööd ja pereelu ühitada, ei ole perel mõistlik lasteaeda jõudmiseks liiga palju aega kulutada. Peale töö võib perel olla ka muid kohustusi, mille täitmiseks peab aega jääma (nt

abivajava pereliikme või pere teiste alaealiste laste eest hoolitsemine). Perele ei pruugi sobida ka ühissõidukite sõidupaan või see, et lasteaeda jõudmiseks peab tegema mitu ümberistumist. Ebamõistlikult suur ajakulu mõjutab lapse heaolu, sest tema lasteaiapäev kujuneb sel juhul liiga pikaks ja väsitavaks.

14. Avaldaja sõnul tegi ta lasteaia direktorile uue järelepärimise oma 14.10.2020 taotluse lahendamise kohta 06.08.2021. Lasteaia direktor olevat avaldajale vastanud alles 17.11.2021, et avaldaja lapsele lasteaias kohta ei ole.

Lasteaiakoha andmise otsustus on haldusakt. Haldusakt tuleb anda ka siis, kui vald ei saa soovitud ajal lasteaiakoha taotlust rahuldada või kui taotlus jäetakse rahuldamata, aga laps jääb endistviisi lasteaiakoha järjekorda (Riigikohtu otsuse nr [3-3-1-5-14](#), p 15).

HMS § 5 lõigete 1 ja 2 järgi määrab menetlustoimingu vormi ja muud haldusmenetluse üksikasjad haldusorgan kaalutusõiguse alusel, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja tõhusalt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele. Menetlustoimingud tehakse viivituseeta, kuid hiljemalt seaduses või määruses sätestatud tähtjaks (HMS § 5 lg 4). Kui menetlusosaline soovib, peab haldusorgan selgitama, kui kaua haldusmenetlus eeldatavalt kestab (HMS § 36 lg 1 p 2).

Kuigi määruses pole sätestatud, millal tuleb vanemale tema taotluse mitterahuldamisest teatada, saab määrusest järeldada (määruse § 4 lg 4), et selgus selles osas, kes on lasteaiakoha saanud, peaks saabuma hiljemalt 25. augustiks. Seega oleks pidanud vald pärast seda, kui selgus, et avaldaja lasteaiakoha taotlust 01.12.2021 ei rahuldata, koostama viivitamata haldusakti ja selle avaldajale kätte toimetama (Riigikohtu otsuse nr [3-3-1-69-15](#), p 16). Lapsevanem palus selgitust lasteaiakoha saamise kohta 06.08.2021. Kui selleks ajaks ei olnud tema taotluse kohta veel otsust tehtud, oleks pidanud talle mõistliku aja jooksul selgitama, millal eeldatavalt otsust oodata võib. Kirja saatmine 17.11.2021 ei ole mõistliku menetlusaja nõudega kooskõlas.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks (avaldaja andmeteta): Haridus- ja Teadusministeerium

Aigi Kivioja 6938428  
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee