



Õiguskantsler

Kohalikud omavalitsused

Teie nr

Meie 17.08.2020 nr 6-11/201118/2004527

Lasteaia- ja lapsehoiuteenuse toetamine

Lugupeetud volikogude esimehed ning vallavanemad ja linnapead

Õiguskantsleri poole on pöördunud mitme kohaliku omavalitsuse elanikud, kes ei ole rahul lasteaia- või lapsehoiuteenuse pakkumisega.

[Koolieelse lasteasutuse seaduse](#) (KELS) § 10 lg 1 järgi peab linn või vald kindlustama 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.

Koha andmiseks tuleb kehtestada selge ja üheselt mõistetav kord. Tavapäraselt on kohalikel omavalitsustel õigusaktiga reguleeritud lasteaiakoha taotlemine ja koha andmine ning see, mis tingimustel lapsehoiuteenust osutatakse või teenust rahastatakse. Üldjuhul puudub aga selge regulatsioon kuidas näeb välja koha andmise protsess siis, kui omavalitsus pakub (toetab rahaliselt) peale lasteaiateenuse ka lapsehoiuteenust ning vanemal on KELS § 10 lg-le 1 tuginedes valida lasteaiakoha ja lapsehoiukoha vahel. Teisisõnu, omavalitsusel tuleb muu hulgas läbi mõelda ja arusaadavalt reguleerida, kuidas käib lasteaiateenuse lapsehoiuteenusega asendamine pooleteise- kuni kolmeaastaste laste puhul (nt kes ja mil viisil teeb koha asendamise pakkumise, mida ja millal peab tegema vanem, kes ei nõustub/ei nõustu asendusega).

Sageli tõuseb lasteaiakoha lapsehoiuga asendamine päevakorda siis, kui kohalikul omavalitsusel ei jätku kõigi soovijate jaoks kohti lasteaias. Sellisel juhul tuleb omavalitsusel pärast lasteaiakoha taotluse saamist ise teha perele pakkumine asendada lasteaiakoht lapsehoiuteenusega. Seejuures tuleb selgelt ja üheselt perele teada anda, millised on pere õigused ja kohustused (kohatasu suurus, tasu soodustused jne), kui nad valivad lapsele koha lasteaias või lapsehoiuis. Samuti peab perele olema pakkumisest üheselt selge, et kui pere loobub lapsehoiust, on tal õigus saada lasteaiakoht. Kui pere valib lasteaiateenuse, tuleb see teenus perele tagada. Lasteaiakoht tuleb tagada mõistliku aja jooksul (vt Riigikohtu otsuse nr [3-4-1-66-13](#), p 38). Kohtupraktikas on mõistlikuks ajaks peetud üldjuhul kaht kuud (vt Tallinna Ringkonnakohtu otsus asjas nr [3-17-449](#), p 9). Kui kohalik omavalitsus kohta ei taga ja pere on sunnitud ise otsima lapsele eralasteaia- või eralapsehoiukoha, tuleb kohalikul omavalitsusel arvestada kahju hüvitamise nõudega (vt nt Tallinna Ringkonnakohtu otsused [3-14-52400](#), [3-14-422](#)).

Kui aga pere valib lapsehoiuteenuse, tuleb omavalitsusel kinni pidada [sotsiaalseadustiku üldosa seaduse](#) (SÜS) § 25 lg-s 1 sätestatud menetlustähtajast (hüvitise andmine otsustatakse kümne tööpäeva jooksul alates nõuetekohase taotluse esitamisest või muu hüvitisele õiguse tekkimise

Õiguskantsleri Kantselei

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

aluseks oleva sündmuse toimumisest, asjaolu saabumisest või tingimuse täitmisest, kui seadus ei sätesta teisiti).

Palun vaadake üle Teie omavalitsuses kehtiv lapsehoiu- ja eralasteaiateenuse tagamise ja toetamise kord ning vajaduse korral muutke õigusakte nii, et need vastaksid seadusele ja oleksid üheselt mõistetavad.

Lasteaiateenus

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lg-s 1 on sätestatud õigus haridusele. See hõlmab ka õigust alusharidusele. Alushariduse korraldust reguleerib KELS. Selle seaduse § 1 lg 1 kohaselt on koolieelne lasteasutus (lasteaed) koolieast noorematele lastele hoidu ja alushariduse omandamist võimaldav õppeasutus. Kõigil KELS § 10 lg-s 1 nimetatud lastel on õigus lasteaiakohale ning vallad ja linnad on kohustatud lasteaiakohad tagama, sealhulgas pooleteise- kuni kolmeaastastele lastele. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoht on võimalik asendada lapsehoiukohaga vaid siis, kui vanem on sellega nõus. Kui vanem asendusega ei nõustu, peab kohalik omavalitsus tagama lapsele lasteaiakoha mõistliku aja jooksul (vt Riigikohtu otsus nr [3-4-1-66-13](#), p 38). Samas pole vanemal õigust nõuda vallalt või linnalt lapsehoiukohta, kui vald või linn on valmis tagama lapsele lasteaiakoha.

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 koolieelse lasteasutuse teenust mõnelt eraõiguslikult isikult. Seda saab teha tsiviilõigusliku lepinguga, kuna KELS ei luba omavalitsusel füüsilist või teist juriidilist isikut volitada teenust osutama haldusakti või halduslepinguga ([halduskoostöö seadus](#) (HKTS) § 1 lg 3, § 3 lg-d 2 ja 4). Hoolimata lepingust jääb kohalik omavalitsus endiselt kohustatud isikuks, kes peab tagama lapsele/perele teenuse KELS-s sätestatud tingimustel.

Kolmanda võimalusena võivad vallad ja linnad sõlmida lepingu mõne teise valla või linnaga ja täita KELS-s sätestatud kohustust koostöös nendega.

Lasteaiateenust pakuvad ka eraõiguslikud isikud (erakooliseaduse alusel). Erinevalt kohalikest omavalitsustest pole eraõiguslik isik kohustatud eraõiguslikku lasteaeda pidama ja teenust pakkuma. See on vabatahtlik tegevus, mida riik peab seaduses sätestatud tingimuste täitmisel eraõiguslikule isikule võimaldama. Samas pole riik ega kohalikud omavalitsused põhimõtteliselt kohustatud eraõiguslikke lasteaedu finantseerima ega nende tegevust ja seal käivaid peresid toetama. Vabatahtliku toetuse maksmisel on kohalikul omavalitsusel lai kaalutusõigus: igal vallal ja linnal on õigus ise otsustada, kas ja mis tingimustel toetust maksta.

Lapsehoiuteenus

[Sotsiaalhoolekande seaduse](#) (SHS) 2. peatüki 2. jaos on sätestatud sotsiaalteenused, mida vallad ja linnad peavad korraldama.

Üks neist teenustest on lapsehoiuteenus. Lapsehoiuteenuse eesmärk on toetada pere toimetulekut või vanemate töötamist või vähendada lapse erivajadusest tulenevat hoolduskoormust (SHS § 45¹ lg 1). Seega, erinevalt lasteaiast ei pea lapsehoid tagama alusharidust. SHS § 45² lg 1 kohaselt korraldavad vallad ja linnad lapsehoiuteenust KELS § 10 lõike 1 alusel. See tähendab, et KELS määrab, kes on õigustatud teenust saama: need on pooleteise- kuni kolmeaastased lapsed,

kes ise ja kelle vanem elab antud valla või linna territooriumil ning kes on nõus, et lasteaiateenus asendatakse lapsehoiuteenusega. Samuti reguleerib KELS teenuse rahastamist (KELS § 27 lg 3 ja 4).

Sotsiaalhoolekande seaduse § 45² lg 5 kohaselt ei pea kohalik omavalitsus ise lapsehoiuteenust osutama, vaid võib anda lapsehoiuteenuse osutamiseks volituse (halduslepinguga) eraõiguslikule juriidilisele isikule, füüsilisest isikust ettevõtjale või teise valla või linna asutusele. Peale selle kehtivad KELS § 10 lg 1 alusel lapsehoiuteenuse kohta üldised sotsiaalteenuste osutamise nõuded: näiteks SHS § 3 p 6 nõue, et abimeetmed tagatakse isikule võimalikult kättesaadaval moel.

Kohalik omavalitsus võib osta lapsehoiuteenust eraõiguslikult juriidiliselt isikult ka tsiviilõigusliku lepinguga. Haldusülesande täitmiseks võib volitamise korral sõlmida tsiviilõigusliku lepingu, kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist (HKTS § 3 lg 4). SHS-st ei nähtu, et lapsehoiuteenust võiks eraõigusliku isiku kaudu osutada üksnes halduslepingu alusel. Loomulikult tuleb sellise tsiviilõigusliku lepingu sõlmimisel tagada kooskõla HKTS regulatsiooniga.

Sarnaselt eralasteaiateenuse osutajatega tegutsevad turul eraõiguslikud lapsehoiuteenuse osutajad, kelle kaudu vald või linn lapsehoiuteenust ei korralda. Neile teenuseosutajatele pole vald või linn kohustatud rahalist tuge pakkuma ega tagama, et teenuse rahastamisele kohaldatakse KELS § 27 lg-tes 3 ja 4 sätestatud. Samas võivad vallad ja linnad soovi korral ka neile rahalist toetust pakkuda ning toetada otseselt või kaudselt peret, kelle laps selles lapsehoiuis käib. Seejuures on vallal ja linnal toetamise tingimuste sätestamisel üsna lai kaalutlusõigus.

Vallad ja linnad võivad lapsehoiuteenuse korraldamiseks sõlmida kokkuleppeid ka teise kohaliku omavalitsusega, et korraldada teenuseid koostöös (SHS § 45² lg 5).

Vanema omaosaluse suurus ja toetuse saamise tingimused

Kuigi kohalikud omavalitsused üldjuhul toetavad rahaliselt lapsehoiu- või eralasteaiateenuse kasutamist, on vanema makstav tasu sel juhul sageli suurem, kui see oleks (munitsipaal)lasteaias, mille kohta pere taotles, kuid mida kohalik omavalitsus ei taganud. Tasu erinevus võib seisneda vanema omaosaluse suuruse erinevuses või tuleneda asjaolust, et lapsehoiu- või eralasteaiateenuse kasutamisel ei saa pere kasutada soodustusi, mis on võimalikud (munitsipaal)lasteaias. Lisaks suuremale omaosalusele (või soodustuse puudumisele) on paljud kohalikud omavalitsused seadnud lapsehoiu- või eralasteaiateenuse toetuse saamisele tingimusi, mis ei tulene seadusest (nt peavad vanemad käima tööl, et lapsehoiuteenust saada).

Lapsehoiu- või eralasteaia koha eest suurema tasu nõudmine või toetuse saamisele lisatingimuste seadmine pole siiski alati lubamatu. Kõik sõltub sellest, millises õiguslikus raamistikus kohalik omavalitsus lapsehoiu- ja eralasteaiateenuse kasutamist toetab: kas nii täidetakse kohaliku omavalitsuse seadusest tulenevat ülesannet või on tegu n-õ vabatahtliku teenuse pakkumise ja toetamisega.

Paraku on kohalike omavalitsuste (era)lasteaia- ning lapsehoiuteenuse tagamise ja toetamise korraldust uurides ilmnenud, et õigusaktide kehtestamisel pole alati piisavalt süsteemselt läbi mõeldud, kummast eesmärgist lähtuvalt teenuseid tagatakse ja toetatakse (seadusest tuleneva kohustuse täitmine või vabatahtlik teenuse osutamine). Seejuures on võimalik, et ühes kohalikus omavalitsuses tagatakse ja toetatakse lapsehoiuteenust ja eralasteaiateenust mõlemal eesmärgil. Kuna süsteem on läbi mõtlemata, võib juhtuda, et regulatsiooni loomisel ei arvestata põhiseaduse

§-st 3 tuleneva seaduslikkuse ega §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise nõudega (vt õiguskantsleri [seisukoht](#) ja [seisukoht](#)).

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Aigi Kivioja 6938428, Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee