



Õiguskantsler

Tõnis Kõiv
Rae Vallavolikogu
tonis.koiv@rae.ee

Teie 05.12.2019 nr 10-1.1/9524-1

Meie 02.07.2020 nr 6-4/191708/2003857

Lasteaiakoha asendamine lapsehoiukohaga

Lugupeetud Tõnis Kõiv

Rae valla lapsevanem palus õiguskantsleril hinnata, kas Rae Vallavolikogu 17.02.2015 [määruse nr 26 „Rae valla eelarvest lapsehoiuteenuse rahastamise tingimused ja kord“ § 5 lõiked 1 ja 2](#) on põhiseaduspärased.

Leian, et

- 1) määruse nr 26 § 5 lõiked 1 ja 2 ei ole kooskõlas [koolieelse lasteasutuse seaduse \(KELS\) § 10 lõikega 1](#) ning [§ 27 lõigetega 3 ja 4](#), kuna volikogu ei ole kehtestanud lasteaiakoha lapsehoiukohaga asendamisel lapsehoiu kohatasu suurust;
- 2) üheselt ei ole mõistetav, kuidas ja mis tingimustel asendatakse Rae vallas vanema nõusolekul lasteaiakoht lapsehoiukohaga ([KELS § 10 lõike 1](#) ja [sotsiaalhoolekande seaduse \(SHS\) § 14 lõike 1](#) alusel). Sellega on volikogu rikkunud õigusselguse põhimõtet ([põhiseaduse § 13 lg 2](#));
- 3) seadustega on vastuolus ka [määruse nr 26 § 4 lõike 1 punktid 8 ja 9 ning lõige 2](#), kuna KELS ja SHS ei näe ette selliseid välistavaid tingimusi.

[Põhiseaduse § 3 lõikest 1](#) tuleneva seaduslikkuse põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. Selleks et määrus oleks seadusega kooskõlas, peab see vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele. Seaduslikkuse põhimõtte näeb ette ka [põhiseaduse § 154 lõige 1](#), mis sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused tegutsevad seaduste alusel.

Seega, kui vald tagab lapsehoiuteenuse [KELS § 10 lõikes 1](#) sätestatud kohustuse täitmiseks, on määruse nr 26 § 5 lõiked 1 ja 2 selles ulatuses vastuolus [KELS § 10 lõikega 1](#) ning [põhiseaduse § 3 lõikega 1](#) ja [§ 154 lõikega 1](#).

Teen Rae Vallavolikogule ettepaneku kehtestada:

- 1) lasteaiakoha lapsehoiukohaga asendamisel põhiseaduspärane lapsehoiu kohatasu, mis ei sea lapsehoius käiva lapse vanemat halvemasse olukorda;
- 2) põhiseadusega kooskõlas olev vanema nõusolekul lasteaiakoha lapsehoiukohaga asendamise kord.

Palun andke 31. juuliks teada, kuidas kavandate ettepanekut täita.

Põhjendan seisukohta ja ettepanekut.

Õiguskantsleri Kantselei

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

I. Lasteaia- ja lapsehoiuteenuse osutamise kord

Lasteaiateenus

1. Eelkooliealisel lapsel on õigus alusharidusele ([põhiseaduse § 37 lg 1](#)), mida vald või linn peab (lisaks lapse hoidmisele) pakkuma lasteaias ([KELS § 1 lg 1](#)).

Lasteaia õppe- ja kasvatuskorralduse aluseks on lasteaia õppekava, mis vastab [koolieelse lasteasutuse riiklikule õppekavale](#) ([KELS § 16 lg 1](#)). Lasteaiaõpetajal peab olema kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid (haridusministri [määruse 26.08.2002 nr 65 „Koolieelse lasteasutuse pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“ § 18](#)). Lasteaed peab pakkuma lapsele ka logopeedi, eripedagoogi või muud tugiteenust ([KELS § 14 lg 2](#)).

Lasteaiateenuse kättesaadavus aitab vanematel mh paremini ühitada töö- ja pereelu.

2. Valla- või linnavalitsus peab andma võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses (vanemate soovil) kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga ([KELS § 10 lg 1](#)). Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega. Kui vanem ei ole asendamiseга nõus, peab vald või linn tagama vanemale lasteaiakoha.

Lasteaiakoha peab vald või linn tagama mõistliku aja jooksul, mis senise kohtupraktika kohaselt on kaks kuud ([Tallinna Ringkonnakohtu 31.05.2018 otsus nr 3-17-449, p 9](#)).

3. Lasteaiakoha tagamine on kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslik ülesanne. Selle ülesande täitmiseks annavad linnad ja vallad peredele lasteaiakoha munitsipaallasteaias, mille tegevust rahastab omavalitsus oma eelarvest (vt ka [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 2](#), [Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lg 2 p 3](#)).

Kohalikul omavalitsusel on võimalik täita enda kohustust ka koostöös mõne teise valla või linnaga või eraõigusliku isikuga. Kohalik omavalitsus võib volitada enda ülesande täitmise näiteks eraõiguslikule isikule, sõlmides selleks tsiviilõigusliku lepingu ([halduskoostöö seadus \(HKTS\) § 1 lg 3, § 3 lg 4](#)). Hoolimata tsiviilõiguslikust lepingust jääb kohalik omavalitsus endiselt kohustatud isikuks, kes peab tagama lapsele ja perele teenuse seaduses sätestatud tingimustel.

4. Kohalik omavalitsus võib ka vabatahtlikult toetada eraõiguslikku lasteaeda ja seal käivaid peresid. Seejuures on kohalikul omavalitsusel lai kaalutusõigus. Igal vallal ja linnal on õigus ise otsustada, kas ja mis tingimustel toetust maksta. Toetuse maksmine ei pea olema sõltuvuses [KELS § 27 lõigetest 3 ja 4](#).

Lapsehoiuteenus

5. Lapsehoiuteenuse eesmärk on toetada pere toimetulekut või vanemate töötamist või vähendada lapse erivajadusest tulenevat hoolduskoormust ([SHS § 45¹ lg 1](#)).

Erinevalt lasteaiast ei pea lapsehoid tagama alusharidust. Lapsehoiust võib pakkuda lapsele õppegevust, kuid see ei pea vastama riiklikult kehtestatud õppekavale. Samuti ei ole lapsehoidjale kehtestatud selliseid kvalifikatsiooninõudeid nagu lasteaiapäetajale. Lapsehoidjal peab olema lapsehoidja kutse või vähemalt kesk- või kutseharidus, töökogemus lastega ja sobivad isikuomadused, mida hindab tööandja. Samuti peab lapsehoidja olema läbinud vähemalt 16-tunnise esmaabikoolituse viimase 36 kuu jooksul ([SHS § 45⁴ lg 2](#)).

6. Vald või linn pakub lasteaiateenuse asemel lapsehoiuteenust juhul, kui lapsevanem on andnud selleks nõusoleku ([KELS § 10 lg 1](#)). Kui vanem on andnud nõusoleku asendada lasteaiakoht lapsehoiukohaga, peab vald või linn lähtuma lapsehoiuteenuse rahastamisel [KELS § 27 lõigetest 3 ja 4](#).

7. Kui vald või linn soovib pakkuda lasteaiakoha asemel lapsehoiukohta, peab ta seda reguleerima sotsiaalhoolekandeabi andmise korras. Kord peab sisaldama vähemalt sotsiaalteenuste ja -toetuste kirjeldust ja rahastamist ning nende taotlemise tingimusi ja korda ([SHS § 14 lg 1](#)).

8. Kohalik omavalitsus ei pea ise lapsehoiuteenust osutama, vaid võib lapsehoiuteenuse osutamiseks sõlmida eraõigusliku juriidilise isiku, füüsilisest isikust ettevõtja või teise valla või linna asutusega halduslepingu ([SHS § 45² lg 5](#)). Kohalik omavalitsus võib osta lapsehoiuteenust eraõiguslikult juriidiliselt isikult ka tsiviilõigusliku lepinguga ([halduskoostöö seadus \(HKTS\) § 1 lg 3](#)).

9. Lapsehoiuteenuse osutamisel tuleb järgida sotsiaalteenuste osutamise nõudeid (näiteks tagatakse abimeetmed isikule võimalikult kättesaadaval moel [SHS § 3 p 6](#) tulenevalt). [Sotsiaalseadustiku üldosa seaduse § 25 lg 1](#) sätestab, et hüvitise andja otsustab hüvitise andmise kümne tööpäeva jooksul alates nõuetekohase taotluse esitamisest või muu hüvitisele õiguse tekkimise aluseks oleva sündmuse toimumisest, asjaolu saabumisest või tingimuse täitmisest, kui seadus ei sätesta teisiti. Seda nõuet tuleb järgida ka lapsehoiuteenuse tagamisel.

Kohalik omavalitsus peab vajaduse korral lapsevanemat nõustama lapsehoiuteenuse osutaja valikul ([SHS § 45² lg 3](#)).

10. [SHS § 14 lõige 2](#) näeb ette, et vald võib maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi enda kehtestatud tingimustel ja korras. Lisatoetuste kehtestamine on kohaliku omavalitsuse valik, kuid seda ei tohi segi ajada [KELS § 10 lõikes 1](#) sätestatud kohustusega.

II. Seadusest tuleneva kohustuse täitmine või valla vabatahtlik toetus

Õigusselguse küsimus

11. Rae valla eelarvest rahastatava lapsehoiuteenuse toetuse määramise aluseks võetakse vanema taotlus vallavalitsusele ([määruse nr 26 § 3 lg 1](#)). Kui taotlus vastab määrukses kehtestatud tingimustele, sõlmivad vallavalitsus, lapsevanem ja lapsehoiuteenuse osutaja lepingu ([määruse nr 26 § 3 lg 3](#)).

[Määruse nr 26 § 4 lõike 1 punkti 2](#) kohaselt rahastab vald lapsehoiuteenust juhul, kui lapsele ei ole pakutud kohta taotleja registrijärgse elukoha teeninduspiirkonna munitsipaalasteasutuses või kohta pakutakse õppeaasta keskel ning vanem soovib kasutada lapsehoiuteenust õppeaasta lõpuni.

Samuti juhul, kui taotleja on loobunud pakutud lasteaiakohast, mille teeninduspiirkonna järjekorras on veel lapsi.

Rae vallavanem selgitas, et vald käsitleb vanema esitatud eralastehoiu toetuse taotlust nõusolekuna asendada lasteaiakoht lapsehoiukohaga.

Määrus nr 26 on kehtestatud [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse \(KOKS\) § 22 lõike 1 punkti 5](#), [KELS § 10](#) ja [SHS § 14 lõike 2](#) alusel. [Määruse nr 26 § 1 lõike 1](#) kohaselt on määruse reguleerimisalaks lapsehoiuteenuse osalise rahastamise tingimused, toetuse taotlemine, aruandlus ja järelevalve. Määruse nr 26 kohaselt ei ole üheselt selge, kas vallavolikogu soovib määrusega leevendada lasteaiakohtade puudust ([KELS § 10 lõikest 1](#) tulenev kohustus) või toetada täiendavalt lapsehoiuteenuse osutajat ja lapsehoiukohta eelistavat peret ([SHS § 14 lõikest 2](#) tulenev võimalus). Samas annavad määruse kehtestamise alused põhjust arvata, et vald on määrusega soovinud reguleerida nii lasteaiakoha lapsehoiukohaga asendamist kui ka valla vaba tahte alusel võimaldatava lapsehoiutoetuse maksmise tingimusi ja korda.

Täites [KELS § 10 lõike 1](#) alusel pandud kohustust, peab vald kehtestama sellise lasteaiakoha lapsehoiuteenusega asendamise korra, mille tingimused vastavad seadustele. KELS § 10 lõige 1 sätestab ühemõtteliselt, et lasteaiakoha saab lapsehoiukohaga asendada vaid juhul, kui valla- või linnavalitsus on seda vanemale lasteaiakoha asemel pakkunud ja vanem on selle pakkumise vastu võtnud. Seega saab [määruse nr 26 § 4 lõike 1 punktist 2](#) järeldada, et lasteaiakoha asendamist lapsehoiukohaga pakub Rae vald esiteks siis, kui lasteaiakohta pakutakse õppeaasta keskel ning vanem soovib kasutada lapsehoiuteenust õppeaasta lõpuni; samuti juhul, kui lasteaiakoha taotlemise jooksul loobub taotleja lasteaiakohast, mille teeninduspiirkonna järjekorras on veel lapsi. Vabatahtliku lapsehoiuteenuse toetusega on tegemist juhul, kui lapsevanem lasteaiakohta ei soovi.

Kui vanem on lasteaiakoha puudumisel sunnitud valima lapsehoiukoha, rikub vald KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust, mistõttu ei saa sellisel juhul rääkida KELS § 10 lõike 1 tähenduses lapsehoiutoetuse kehtestamisest. Sellisel juhul on tegemist valla kohustuse rikkumise tõttu tekitatud kulude hüvitamisega lapsevanemale.

12. Kuna määrusest nr 26 ei selgu, kuidas asendatakse lasteaiakoht lapsehoiukohaga, on see vastuolus [põhiseaduse § 13 lõikes 2](#) sätestatud õigusseaduse põhimõttega. Vallal tuleb kehtestada õigusaktid nii, et inimesel oleks võimalik neist aru saada, millal ja mis tingimustel on tal õigus lapsehoiuteenust saada. Vanemale peab olema selge, millal osutab vald lapsehoiuteenust [KELS § 10 lõikes 1](#) sätestatud kohustuse täitmiseks ja millal toetab vald lapsehoiuteenuse kasutamist vabatahtlikult. Vanemale peab olema õigusaktidest üheselt selge, et kui vald täidab lapsehoiuteenust korraldades [KELS § 10 lõike 1](#) kohustust, siis tuleb lapsehoiuteenusele kohaldada KELS sätteid seaduses toodud ulatuses.

Ka [SHS § 14 lõike 1](#) kohaselt peab vald sätestama lapsehoiuteenuse andmise korra.

Kohalduvate tingimuste kooskõla seadustega

13. Samuti peab olema üheselt selge, millised määruse tingimused kehtivad lasteaiakoha lapsehoiukohaga asendamisel. Seadusega pole koosõlas (küsimus [PS § 3 lõikest 1](#) ja [§ 154 lõikest 1](#) tulenevast seaduslikkuse põhimõtte järgimisest) kolm alljärgnevat sätet.

[Määruse nr 26 § 4 lg 1 p 9](#) kohaselt rahastab vald lapsehoiuteenust vaid siis, kui lapsehoiuteenust kasutava lapse vanematel ei ole võlgnevusi Rae valla ees. Nii KELS kui ka SHS ei luba teenuse korraldamisest keelduda, kui lapsel on õigus teenusele, kuid vanemal on valla või linna ees võlgnevusi. Seega ei saa lasteaiakoha lapsehoiukohaga asendamisel seada tingimuseks valla ees võlgnevuste puudumist. Võlgnevuste likvideerimiseks saab vald kasutada tsiviilõiguslikke vahendeid.

Samuti ei saa vald jätta juulikuus saadud teenuse eest maksmata aja eest, mil teenust osutatakse (määruse nr 26 § 4 lg 2). Kui vald osutab juulis lasteaiateenust, ent ei nõua munitsipaallasteaiakohta juulikuus mitte kasutavate laste eest kohatasu, siis tulenevalt võrdse kohtlemise põhimõttest pole mõistlikku põhjust, miks küsida kohatasu laste eest, kelle lasteaiakoht on asendatud lapsehoiukohaga ja kes samuti kohta ei kasuta.

Ka ei ole KELS ja SHS-ga ning SÜS-ga kooskõlas määruse nr 26 § 4 lg 1 p 8, mille järgi ei rahasta vald teenust siis, kui pere saab riigi rahastatavat lapsehoiuteenust, teise õppeasutuse hoiuteenust või samaaegselt teise lapsehoiuteenuse osutaja teenust. Nähtuvalt [SHS § 45² lõikest 1](#) asendatakse KELS alusel antav lasteaiateenus n-ö tavalise lapsehoiuteenusega. See tähendab, et kui raske ja sügava puudega laps vajab lisaks lasteaiale või n-ö tavalisele lapsehoiuteenusele veel teenust, siis tulenevalt SHS § 45² lõikest 2 tuleb seda talle osutada. Seega säilivad ühe teenuse teise teenusega asendamisel lapsel õigused teistele (sh täiendavatele) sotsiaalteenustele. Ka lasteaiateenust ei saa [KELS § 10 lõike 1](#) järgi jätta osutamata, kui pere saab muid teenuseid, nt vajab pere riigi rahastatavat lapsehoiuteenust nädalavahetuseti.

Eraldi vajab selgust küsimus, mida on määruses mõeldud sõna „samaaegselt“ all. Kui see tähendab, et vald ei rahasta lapsehoiuteenust olukorras, kus lapsele osutab nt esmaspäevast kolmapäevani teenust üks ja neljapäevast reedeni teine teenuse osutaja, siis ei ole see niivõrd teenuse rahastamise, kuivõrd lasteaiakoha lapsehoiuteenusega asendamise küsimus. Vald ei pea lubama asendada lasteaiakohta mitme lapsehoiukohaga, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus. Kui vald seda ei luba, siis pole põhjust piirata ka lapsehoiuteenuse rahastamist. Kui sättega on mõeldud lahendada mõnd muud olukorda, siis vajab see volikogupoolset selgitust ja põhjendust, miks on tehtud selline õiguslik valik.

III. Lapsehoiuteenuse eest makstava omaosaluse suurus

Omaosaluse suuruse kehtestamise pädevus

14. Kui kohalik omavalitsus täidab lapsehoiuteenuse pakkumisel [KELS § 10 lõikest 1](#) tulenevat kohustust, peab lapsevanema kohatasu suuruse kehtestama valla- või linnavolikogu, lähtudes [KELS § 27 lõigetest 3 ja 4](#). Rae Vallavolikogu on volitanud lapsehoiutoetuse suuruse maksimaalse kuumäära kinnitamise vallavalitsusele ([määruse nr 26 § 5 lg 1](#)).

Toetuste andmise ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine on kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevuses ([KOKS § 22 lg 1 p 5](#)). Vallavolikogu võib vallavalitsusele määruse andmise edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud ([haldusmenetluse seaduse \(HMS\) § 91 lg 1](#)). [KELS § 27 lõigetes 3 ja 4](#) sellist võimalust ette nähtud ei ole.

Kohalik omavalitsus peab tegutsema õiguspäraselt. Otsustuse selle kohta, kas lapsevanemad peavad lapsehoiu kulude kandmisel osalema ja milline on omaosaluse suurus, peab tegema

volikogu. Volikogu ei saa seda otsustust delegeerida vallavalitsusele. [HMS § 89 lõike 1](#) kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan.

Lasteaia ja lapsehoiu kohatasu erinevus

15. Vanema omaosaluse suurust, kuni 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast ([KELS § 27 lg 3](#)), võib valla- või linnavolikogu diferentseerida sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest ([KELS § 27 lg 4](#)).

Rae Vallavolikogu määruse nr 26 § 5 lg 2 kohaselt makstakse lapsehoiutoetust lapsehoiuteenuse osutajale, kes sõlmib kolmepoolse lepingu tingimusel, et lapsevanemate kaetav kohatasu kuus ei ületa 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast ja ei ole väiksem kui Rae valla munitsipaallasteaia kohatasu.

20 protsenti [Vabariigi Valitsuse kehtestatud ühe kuu töötasu alammäärast](#) on praegu 116 eurot ja 80 senti. Kohatasu suurus Rae valla koolieelses lasteasutuses on 80 eurot lapse kohta kuus (Rae Vallavolikogu 17.09.2019 [määrus nr 42 „Rae valla koolieelses lasteasutuses lapsevanema poolt kaetava osa määra kehtestamine ja maksmise kord“ § 2](#)).

Oma vastuses õiguskantsleri nõunikule kirjutasite, et valla lapsehoiutoetus leevendab lasteaiakohtade puudust, kuid Teie hinnangul ei ole munitsipaallasteasutuse ja lapsehoiu kohatasud võrreldavad. Lapsehoiu kohatasu suurus sõltub sellest, mis lapsehoiu vanem valib (eraettevõtjad tegutsevad turutingimustel), mistõttu võib vanema kaetav osa olla munitsipaallasteaia kohatasust suurem. Põhjendasite, et erinevus on lubatud, kuna vanem teab, kuidas ja millises määras muutub valla toetus ja sellest sõltuvalt vanema omaosalus. Kuna vanema omaosalus jääb [KELS § 27 lõikes 3](#) kehtestatud piiresse, vastab see Teie hinnangul seadusele.

Kui vald täidab [KELS § 10 lõikest 1](#) tulenevat ülesannet eralasteaia või vanema nõusolekul eralapsehoiu kaudu, peab vallavolikogu lähtuma vanema omaosaluse kehtestamisel [KELS § 27 lõigetest 3 ja 4](#). Seda ka soodustuste kehtestamisel. KELS § 27 lõike 4 kohaselt võivad kohatasu suurused erineda üksnes põhjendatud juhtudel ([põhiseaduse § 12](#)). Kohatasu suuruse sõltuvusse seadmine turuolukorrast on abstraktne ja ei võimalda hinnata, kas hõlmatud on KELS § 27 nimetatud kulud, mille kandmist vanematelt nõuda võib. Selline lähenemine oleks lubatud üksnes siis, kui vald toetab lapsehoiuteenust vabatahtlikult [SHS § 14 lõike 2](#) alusel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Haridus- ja Teadusministeerium