



Õiguskantsler

Jüri Vallsalu  
vallavolikogu esimees  
Kohila Vallavolikogu  
vallavalitsus@kohila.ee

Teie nr

Meie 08.06.2021 nr 6-4/210821/2103907

## Tasu lapsehoiuteenuse eest

Lugupeetud vallavolikogu esimees

Teile teadaolevalt paluti õiguskantsleril hinnata Kohila Vallavolikogu 28.01.2020 määruse nr 2 „[Lapsehoiu toetuse maksmise kord](#)“ (edaspidi kord) põhiseaduspärasust. Avalduse esitanud lapsevanema sõnul peavad lapsehoius käiva lapse vanemad kandma märgatavalt suuremaid kulusid kui valla lasteaias käiva lapse vanemad. Lapsehoiukoha eest tuleb perel maksta suuremat osalustasu ja ka rohkem toiduraha, samuti ei anna vald lapsehoiukoha eest samasuguseid kohatasu soodustusi, nagu on ette nähtud valla lasteaias käivate laste peredele. Samas käivad paljud Kohila valla lapsed lapsehoius, sest vald ei ole suutnud tagada kõigile lastele kohta valla lasteaias.

Kohila Vallavalitsus on selgitanud, et korra kohaselt makstakse lapsevanematele toetust, mida ei ole ette nähtud üheski seaduses (nn vabatahtlik toetus). Leian, et valla kehtestatud lapsehoiutoetust saab pidada vabatahtlikult makstavaks toetuseks, mille tingimuste määramisel on vallal avar otsustusruum. Seetõttu ei saa öelda, et toetuse maksmist reguleeriv kord on põhiseadusvastane, ehkki vanem peab lapsehoiuteenuse eest maksma suuremat tasu kui Kohila valla lasteaias antud koha eest.

Võttes arvesse seda, et Kohila vald ei suuda tagada kõigile soovijatele kohta lasteaias ja koolieelse lasteasutuse seadus näeb ette lasteaiakoha lapsehoiukohaga asendamise võimaluse pooleteisekuni kolmeaastastele lastele, võiks vald kaaluda sellise asenduse pakkumist lapsevanematele. Seejuures tuleb arvestada, et vanemat ei või panna sundolukorda, kus ta peab leppima lapsehoiuteenusega. Samuti tuleb tagada, et teenuse rahastamine oleks kooskõlas koolieelse lasteasutuse seaduse § 27 lõigetega 3 ja 4 ning põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise nõudega. Vallal tuleb kehtestada lasteaiateenuse lapsehoiuteenusega asendamise kord.

Vallavalitsuse esindaja selgitas, et praegu tehakse ettevalmistusi korra muutmiseks ja muutmissetpanekuid arutab vallavolikogu sotsiaalkomisjon.

Palun andke hiljemalt 16. juuliks 2021. a teada, millal ja kuidas kavatsete korda muuta.

## I. Lasteaia- ja lapsehoiuteenuse osutamise regulatsioon

### *Lasteaiateenus*

1. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 37 lõikes 1 on sätestatud põhiõigus haridusele. Põhiõigus haridusele hõlmab õigust alusharidusele.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Alushariduse korraldust reguleerib koolieelse lasteasutuse seadus ([KELS](#)). Selle seaduse § 1 lõike 1 kohaselt on koolieelne lasteasutus (lasteaed) koolieast noorematele lastele hoidu ja alushariduse omandamist võimaldav õppeasutus. Lasteaiateenuse saamise tingimused on sätestatud KELS § 10 lõikes 1. Selle sätte järgi annab valla- või linnavalitsus vanemate soovil lasteaiakoha kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega, mille rahastamist on reguleeritud KELS § 27 lõigetes 3 ja 4.

3. See tähendab, et kõigil KELS § 10 lõikes 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 andma perele lasteaiakoha. Samas pole vanemal õigust nõuda vallalt või linnalt lapsehoiukohta, kui vald või linn on valmis tagama lapsele lasteaiakoha.

4. 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.<sup>1</sup>

5. Teine võimalus on osta koolieelse lasteasutuse teenust mõnelt eraõiguslikult isikult. Lepingust hoolimata jääb kohalik omavalitsus endiselt kohustatud isikuks, kes peab tagama perele teenuse KELS-s sätestatud tingimustel.

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

### *Lapsehoiuteenus*

7. Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) 2. peatüki 2. jaos on sätestatud sotsiaalteenused, mida vallad ja linnad peavad korraldama. Üks neist teenustest on lapsehoiuteenus. SHS § 45<sup>1</sup> lõike 1 järgi on lapsehoiuteenuse eesmärk toetada pere toimetulekut või vanemate töötamist või vähendada lapse erivajadusest tulenevat hoolduskoormust. Erinevalt lasteaiast ei pea lapsehoid tagama alusharidust.

8. Vallad ja linnad korraldavad lapsehoiuteenust KELS § 10 lõike 1 alusel (SHS § 45<sup>2</sup> lg 1). See tähendab, et KELS määrab, kes on õigustatud teenust saama: need on pooleteise- kuni kolmeaastased lapsed, kes ise ja kelle vanem elavad valla või linna territooriumil. Seejuures peab vanem olema nõus, et lasteaiateenus asendatakse lapsehoiuteenusega. KELS reguleerib ka teenuse rahastamist (KELS § 27 lg 3 ja 4).

9. Raske ja sügava puudega lapse lapsehoiuteenus on reguleeritud eraldi sätetega. Sel juhul peab linn või vald hindama iga lapse lapsehoiuteenuse vajadust (SHS § 45<sup>2</sup> lg 2). Teenus tagatakse vajaduse korral kuni kalendriaasta lõpuni, mil noor saab 18-aastaseks (SHS § 45<sup>2</sup> lg 6). Neile lastele teenuse osutamist toetab rahaliselt ka riik (SHS § 156 lg 3<sup>1</sup> jj).

10. Seega võib pooleteise- kuni kolmeaastastele raske ja sügava puudega lastele ette nähtud lasteaiakoha asendada lapsehoiukohaga (SHS § 45<sup>2</sup> lg 1). Lisaks on raske ja sügava puudega lastel

---

<sup>1</sup> Vt ka kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõige 2, Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lg 2 p 3.

(kuni 18-aastased) eraldi õigus lapsehoiuteenusele (lasteaia ja kooli kõrval), mida nad puude tõttu võivad vajada.

11. SHS § 45<sup>2</sup> lõike 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. Kohalik omavalitsus võib osta lapsehoiuteenust eraõiguslikult juriidiliselt isikult ka tsiviilõigusliku lepinguga. Vald ja linn võivad lapsehoiuteenuse korraldamiseks sõlmida kokkuleppeid ka teise kohaliku omavalitsusega (SHS § 45<sup>2</sup> lg 5).

## II. Lapsehoiuteenuse rahastamine Kohila vallas

### *Tasu lapsehoiuteenuse eest kehtiva korra järgi*

12. Korra § 2 lõike 4 kohaselt maksab vald vanemale lapsehoiuteenuse toetust 275 eurot. Sama paragrahvi lõige 5 sätestab, et kui peres kasvab kolm või enam lapsetoetust saavat last, on toetuse suurus 290 eurot. Lapsevanema igakuine omaosalus on vähemalt 75 eurot (korra § 4 lg 1). Korra § 4 lõige 2 sätestab, et kui peres kasvab kolm või enam lapsetoetust saavat last, on lapsevanema igakuine omaosalus vähemalt 60 eurot.

13. Lasteaia kohatasu suuruse ja soodustuse määrad on kehtestatud Kohila Vallavolikogu 29.10.2019 määruse nr 15 „[Koolieelse lasteasutuse kohatasu ja toiduraha maksmise kord](#)“ (edaspidi lasteaia määrus) §-s 3. Selle paragrahvi lõike 1 järgi on lasteaia kohatasu suurus kuus 10% Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäärast ([töötasu alammäär](#) on 584 eurot, 10% on 58,4 eurot). Kohatasu soodustused on sätestatud lõigetes 2–5.

14. Seega peab vanem lapsehoiukoha eest maksma rohkem kui lasteaiakoha eest.

15. Nagu eespool selgitatud (p 3), võib vald osutada lapsehoiuteenust kui lasteaiateenuse asendusteenust pooleteise- kuni kolmeaastastele lastele kooskõlas seadusega (KELS § 10 lg 1 ja SHS § 45<sup>2</sup> lg 1).

16. Kohalik omavalitsus võib ka maksta toetusi ja osutada teenuseid, mida seadused ette ei näe (nn vabatahtlikud teenused ja toetused). Selliste teenuste ja toetuste saamise tingimuste seadmisel on kohalikul omavalitsusel üsna vabad käed.

Oluline on neid kaht olukorda selgelt eristada, sest sellest sõltuvad valla kohustused ja teenuse saaja õigused. Muu hulgas sõltub sellest ka see, kas kulu, mida peab kandma lapsevanem lapsehoiuteenust saades, on seadusega lubatud piirides.

17. Kuigi korras on viidatud, et see on antud KELS § 27 lõike 3 alusel, ei ole võimalik korra sisust aru saada, kas tegu on KELS § 10 lõikes 1 sätestatud asendusteenusega või on see valla vabatahtlik tegevus. Seetõttu palus õiguskantsleri nõunik seda vallal täpsustada.

Vallavalitsus selgitas, et kord reguleerib vabatahtliku sotsiaaltoetuse andmist.

Korra sätteid arvestades saab korda selliselt mõista. Toetuse vabatahtlikule olemusele viitab muu hulgas toetuse saajate sihtgrupp (1,6-aastased lapsed kuni kooli minekuni), toetuse andmise kord (toetus makstakse lapsevanemale, lapsehoiuteenuse osutaja otsib vanem ja sõlmib ka teenuse

osutamise lepingu; vrd SHS § 45<sup>2</sup> lg 4), aga ka toetuse suurus (korra § 2 lõiked 4 ja 5 ja § 4 lõiked 1 ja 2), mis ei taga lapsehoiuteenust kooskõlas KELS § 10 lõikega 1 ja § 27 lõigetega 3 ja 4.

18. Niisiis, kuna kord reguleerib valla vabatahtlikku toetust, ei ole selles sätestatud ulatuses toetuse maksmine põhimõtteliselt lubamatu ja vanema osalustasu võib olla suurem kui valla lasteaias või KELS 27 lõike 3 järgi.

19. Vallast selgitati, et kõigile soovijatele praegu lasteaiakohti ei jätku. Uute kohtade loomine on aga viibinud, kuna vald pidi laiendama ka munitsipaalkooli. Selgitus on mõisteta, kuid oluline on aru saada, et kui vallal ei ole oma kohustuste täitmiseks piisavalt raha, tuleb selle probleemiga pöörduda riigi poole (mh taotlus [põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 7 alusel). On lubamatu, et vald jätab lasteaiakoha andmise kohustuse täitmata ja paneb sellega pered kehva olukorda, samas kui rahaküsimuse saab lahendada riigiga suheldes. Hea on see, et uus lasteaed valmib 2022. aasta maikuuks ning see lahendab lasteaiakohtade puuduse. Siiski ei aita see neid vanemaid, kellel on vaja leida lapsele lasteaiakoht juba nüüd.

20. Lasteaiakohtade puudust arvestades pole mõisteta, miks ei taga vald KELS § 10 lõike 1 tingimustele vastavat lapsehoiukohta neile pooleteise- kuni kolmeaastaste laste vanematele, kes oleksid nõus lasteaiakoha asendama lapsehoiukohaga. Selle asemel on vald vastu võtnud korra ja maksab vabatahtlikult toetust, mis aga jätab lapsevanema rahaliselt halvemasse olukorda võrreldes sellega, kui ta saaks koha lasteaias. Võib tekkida küsimus, et kui vallal ei jagu raha kohustusliku ülesande täitmiseks, siis miks makstakse toetust, mida seadused maksuma ei kohusta.

21. Seetõttu võiks vald kaaluda KELS § 10 lõikes 1 sätestatud tingimustele vastava lapsehoiuteenuse võimaldamist neile pooleteise- kuni kolmeaastaste laste vanematele, kes on nõus võtma lasteaiakoha asemel vastu lapsehoiukoha.

#### *Lapsehoiuteenus kui lasteaiateenuse asendusteenus*

22. Vallast selgitati õiguskantsleri nõunikule, et korda on kavas muuta nii, et lasteaiateenuse ja lapsehoiuteenuse erisusi ühtlustatakse. Praegu arutatakse vallavolikogu sotsiaalkomisjonis muudatusettepanekuid.

Toon välja mõned aspektid, millele tuleks seadusega kooskõlas oleva lapsehoiuteenuse kui lasteaiateenuse asendusteenuse reguleerimisel tähelepanu pöörata.

23. Lapsehoiuteenuse osutamine on seadusega kooskõlas muu hulgas siis, kui selle teenuse rahastamine vastab KELS § 27 lõigetele 3 ja 4. See tähendab, et vanemate makstav osamaks ühe lapse kohta ei või ületada 20% Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast. Kuigi vanemate makstav osalustasu võib olla diferentseeritud sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest, peab diferentseerimiseks olema asjakohane põhjus. Näiteks ei või lapsehoiuteenuse eest suurema tasu küsimise õigustuseks olla see, et teenusepakkuja küsib kõrget hinda.

24. Lasteaia määruse järgi on lasteaias käivate laste vanematel võimalik saada tasu soodustusi (lasteaia määruse § 3 lg 2–5, § 6 lg 5, § 7). Niisiis tuleb vallal arvestada, et kui pooleteise- kuni kolmeaastaste laste lapsehoiuteenus ei erine sisu ja mahu poolest lasteaiateenusest (lapsed ja pered on sarnases olukorras), tuleb samasuguseid soodustusi anda ka lapsehoiuteenuse kasutajatele. Erinev kohtlemine on lubatud vaid siis, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus.

25. Lapse toidukulu lasteasutuses katab vanem (KELS § 27 lg 2) ning toidukulu suuruse otsustab hoolekogu ja kinnitab direktor. Valla lasteaia kohta on see reegel sätestatud Kohila Vallavalitsuse 22.03.2019 määruse nr 5 „[Kohila valla koolieelsesesse lasteasutusse laste vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kord](#)“ § 4 lõikes 4. See tähendab, et igas lasteaias võib toidukulu päevamaksumus olla erinev. Lapsehoiuteenuse toidukulu päevamaksumuse kohta ei ütle õigusaktid midagi. Seega tuleb vanemal tasuta toidu eest teenuseosutajaga sõlmitud kokkuleppe kohaselt. Küll aga tuleb vallal võrdse kohtlemise nõuet silmas pidades arvestada, et kui pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoht on asendatud lapsehoiukohaga ning see teenus ei erine oma sisult ja mahult oluliselt lasteaiateenusest, peab ka lapsehoiuis käivate laste peredel olema võimalus saada toiduraha maksmisel soodustusi. Need soodustused peaksid olema samasugused, nagu tehakse lasteaias käivate laste peredele (lasteaia määruse § 4 lg 2, § 5 lg 1, § 7 lg 1 ja lg 2).

26. Vallal tuleb kehtestada lasteaiakoha lapsehoiukohaga asendamise kord. KELS § 10 lõike 1 teises lauses on öeldud, et pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiukohaga. Selle sätte järgi teeb ettepaneku lasteaiakoha asendamiseks lapsehoiukohaga valla- või linnavalitsus. Vanemal on õigus see ettepanek vastu võtta või sellest keelduda. Kui vanem pole asendusega nõus, peab valla- või linnavalitsus pakkuma lapsele endiselt lasteaiakohta ning tegema seda mõistliku aja jooksul. Kohtupraktika kohaselt loetakse mõistlikuks ajaks kaks kuud (vt nt [Tallinna Ringkonnakohtu 31.05.2018 otsus nr 3-17-449, p 9](#)).

27. KELS § 10 lõike 1 kohaselt ei saa nelja- kuni seitsmeaastaste laste lasteaiakohta asendada lapsehoiukohaga (raske või sügava puudega lastele lapsehoiuteenuse osutamise kohta vt punktid 9 ja 10 ja Kohila valla [määrus](#)). Seega tuleb neile lastele igal juhul tagada koht lasteaias (siis, kui vanem on soovi avaldanud). Kui valla oma lasteaedades praegu piisavalt kohti ei ole, tuleb kaaluda teisi võimalusi. Nagu eespool selgitatud, võib osta lasteaiakohti eralasteaialt või teiselt kohalikult omavalitsuselt. Mõnel pool on lasteaiaid sisse seatud moodulmajadesse (nt nii on otsustanud lasteaiakohtade tagamiseks tegutseda [Harku vald](#)).

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: Kohila Vallavalitsus