



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
Riigikohtu esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 06.01.2014 nr 4-3-2-14

Meie 17.01.2014 nr 9-2/140069/1400261

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses
Kiili Vallavalitsuse 25.04.2006. a määruse nr 4 „Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord”
§ 2 lõigete 1, 5 ja lõike 6 esimese lause põhiseaduspärasus**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-66-13 arvamust Kiili Vallavalitsuse 25.04.2006. a määruse nr 4 „Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord” § 2 lõigete 1, 5 ja lõike 6 esimese lause Eesti Vabariigi põhiseadusele vastavuse kohta.

Tutvusin Tallinna Halduskohtu 20.12.2013. a kohtuotsusega nr 3-13-2057 ning leian, et kohtuasja lahendamisel polnud Kiili Vallavalitsuse 25.04.2006. a määruse nr 4 „Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord” § 2 lõiked 1 ja 5 ning lõike 6 esimene lause asjassepuutuvad sätted. Seetõttu ei ole ka taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve algamiseks lubatav.

Selgitan järgnevalt oma seisukohta. Ühtlasi annan teada, et ei soovi asja lahendamist suulises menetluses.

I Asjaolud ja menetluse käik

Tallinna Halduskohtu 05.11.2013. a otsusest nr 3-13-1457 nähtub, et kaebaja ja tema lapse rahvastikuregistrijärgne elukoht on alates 02.09.2013. a Kiili vallas. Kaebaja esitas 03.09.2013. a Kiili lasteaiale avalduse lapse lasteaeda vastuvõtmiseks. Kiili lasteaia direktor teatas 23.09.2013. a ja 25.09.2013. a e-kirjades, et laps on võetud lasteaiakoha järjekorda, ent 2013/2014 õppeaastal talle lasteaiakohta ei võimaldata.

Kaebaja esitas 01.10.2013. a Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles ta taotles muu hulgas Kiili valla kohustamist lapsele lasteaiakoha eraldamiseks Kiili Lasteaias.

Kaebaja leidis, et valla keeldumine lapsele lasteaiakoha eraldamisest on õigusvastane, kuivõrd koolieelse lasteasutuse seaduse (edaspidi KELS) § 10 lõikest 1 tuleneb Kiili vallale sõnaselge kohustus võimaldada kaebaja lapsel käia munitsipaallasteaias. Kaebaja arvamuse kohaselt ei välista Kiili Vallavalitsuse 25.04.2006. a määruse nr 4 „Lasteaia vastuvõtu ja väljaarvamise kord“ (edaspidi *Määrus*) § 2 lõigetes 1 ja 6 sätestatu KELS § 10 lõikes 1 nimetatud kohustust,

kuivõrd vastuolu tõttu kõrgemalseisva normiga on nimetatud Määruse normid vastuolus põhiseadusega ning tuleb sel juhul kohaldamata jätta.

Tallinna Halduskohus rahuldab kaebuse osaliselt ning kohustas Kiili valda võimaldama kaebaja lapsel käia teeninduspiirkonna lasteaias. Samas jättis Tallinna Halduskohus kohaldamata Määruse § 2 lõiked 1 ja 5 ning lõike 6 esimese lause osas, milles neis nähakse ette KELS § 10 lõikes 1 nimetatud lapse lasteaeda vastuvõtmine järjekorra alusel üksnes vabade lasteaiakohtade olemasolul.

II Vaidlusalune säte

Määruse § 2 lõiked 1 ja 5 ning lõike 6 esimene lause sätestavad:

„§ 2. Laste lasteasutusse vastuvõtmine

(1) Lasteasutusse võetakse vastu esmajärjekorras laps, kes ja kelle mõlemad vanemad rahvastikuregistri andmetel elavad Kiili vallas enne lasteasutusse vastuvõtmise aasta 1. jaanuari.

[---]

(5) Kui lasteasutuses puuduvad vabad kohad, võib laps jääda lasteasutuses koha taotlejana järjekorda. Lasteasutuse koha taotlejate järjekord on koostatud vanemate kirjalike avalduste ajalise esitamise alusel.

(6) Laste lasteasutusse vastu võtmine toimub avalduste laekumise järjekorras. [---].”

III Õiguskantsleri seisukoht

Asjas on küsimus, kas Määruse § 2 lõiked 1 ja 5 ning lõike 6 esimene lause on põhiseaduspärased.

Enne nimetatud sätete põhiseaduspärasuse hindamist tuleb välja selgitada, kas sätted on põhikohtuasja lahendamisel asjassepuutuvad ning kas seega on Tallinna Halduskohtu algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus lubatav.

Norm on asjassepuutuv siis, kui kohus peaks asja lahendades otsustama selle kehtetuse korral teisiti kui selle kehtivuse korral. Riigikohus on tõdenud, et „Asjassepuutuvaks saab lugeda üksnes isiku suhtes kohaldatud normi, mis tegelikult reguleerib vaatlusalust suhet või olukorda.”¹

a) Määruse § 2 lõike 1 asjassepuutuvus

Määruse § 2 lõige 1 määratleb need isikud, kellele antakse lasteaia koht eelisjärjekorras.

Minu hinnangul sõltub selle sätte kohaldatavus konkreetsetes asjas kujunenud faktilisest olukorrast. Sätte sisust tulenevalt kuulub see kohaldamisele vaid olukorras, kus vallal on kohti rohkem kui üks ja neid kohti tuleb taotlejate vahel jagada (keegi saab eelisjärjekorras, keegi n-ö teises järjekorras). Sellisel juhul, kui kaebaja ei vastanud Määruse § 2 lõikes 1 sätestatud eelisjärjekorras koha saajatele esitatud tingimustele, oleks ta saanud koha alles pärast

¹ RKPJK 01.07.2008. a otsus asjas nr 3-4-1-6-08, p 33.

eelisjärjekorras koha saajaid. Seega oleks Määruse § 2 lõige 1 olnud kohtuasjas otsuse tegemisel asjassepuutuv.

Olukorras, kus vallal pole vabu lasteaia kohti, Määruse § 2 lõige 1 aga ei kohaldu. Tallinna Halduskohtu otsusest nähtub, et kaebaja lapsele keelduti koha andmisest. Kohtuotsusest ei nähtu, et kaebaja laps oleks jäänud soovitud ajal kohast ilma seetõttu, et vald kohaldas Määruse § 2 lõiget 1, st andis koha lapsele, kes erinevalt kaebajast vastas Määruse § 2 lõikele 1. Kuna kohtuotsusest ei nähtu, et Määruse § 2 lõiget 1 kaebaja suhtes kohaldati, ei ole see säte põhikohtuasjas ka asjassepuutuv.

Juhul, kui Riigikohus siiski loeb võimalikuks alгатada Määruse § 2 lõike 1 osas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse ning hindab selle sätte põhiseaduspärasust, siis asun seisukohale, et Määruse § 2 lõige 1 on põhiseadusega vastuolus.

Säte tekitab olukorra, kus isik, kes vastab KELS § 10 lõike 1 tingimustele ja on seega õigustatud kohta saama, jääb siiski kohata põhjusel, et Määruse § 2 lõikes 1 sätestatud tingimustele vastav isik „tõstetakse” järjekorras ettepoole. Selle tulemusena peab KELS § 10 lõike 1 järgi õigustatud isik kohta täiendavalt ootama, kuigi seaduses nõutud koha saamise eeldused on ta täitnud. Kohustuse näol oodata oma kohta seni, kuni esmajärjekorras õigustatud isikute taotlused rahuldatakse, loob Määruse § 2 lõige 1 võrreldes KELS § 10 lõikega 1 kohta saama õigustatud isikule täiendava materiaaõigusliku piirangu.

Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimeses lauses ja § 154 lõikes 1 sätestatud riigivõimu teostamise seaduslikkuse nõudest tulenevalt võib avalik võim tegutseda üksnes juhul, kui selleks on seadusest tulenev volitus.² Seda ka siis, kui reguleeritakse kohaliku elu küsimust.³

Koolieelse lasteasutuse seadus ei sisalda volitust kohalikule omavalitsusüksusele lasteaia koha saamise täiendava materiaaõigusliku piirangu kehtestamiseks. KELS § 15 lõige 4, mille alusel on Kiili vald Määruse kehtestanud, võimaldab vallavalitsusel reguleerida üksnes korda, ehk seada menetlusreeglid laste lasteasutusse vastuvõtmiseks ja sealt väljaarvamiseks.

Eeltoodu tõttu leiangi, et Määruse § 2 lõige 1 on vastuolus põhiseadusest tuleneva riigivõimu teostamise seaduslikkuse nõudega.

b) Määruse § 2 lõike 5 esimese lause asjassepuutuvus

Sätte kohaselt võib laps jääda lasteasutuses koha taotlejana järjekorda kui lasteasutuses puuduvad vabad kohad.

Minu hinnangul on võimalik seda sätet tõlgendada põhiseaduspäraselt.

Määruse § 1 lõike 1 järgi reguleerib Määrus laste vastuvõttu ja väljaarvamist Kiili Lasteaeda. Viimane on küll valla ainus munitsipaallasteaed, ent tulenevalt KELS § 10 lõikest 1 võib kohalik omavalitsusüksus koha koolieelses lasteasutuses tagada ka selle kohaliku omavalitsuse omandisse mittekuuluva lasteasutuse kaudu. Näiteks võib kohalik omavalitsusüksus juhul, kui munitsipaallasteasutuse kohti pole piisavas mahus, osta tsiviilõigusliku lepingu alusel koolieelse lasteasutuse teenust mõnelt eralasteaialt ja määrata vastavalt KELS § 15 lõikele 1 tolle lasteaia teeninduspiirkonna ning täita nii oma KELS § 10 lõikest 1 tulenevat kohustust. Koolieelse

² RKPJK 13.06.2005. a otsus asjas nr 3-4-1-5-05, p 9; RKPJK 20.10.2009. a otsus asjas nr 3-4-1-14-09, p 34.

³ RKPJK 22.12.1998. a otsus asjas nr 3-4-1-11-98, II osa.

lasteasutuse seadusest ei tulene ka, et lapsevanemal on õigus kohale mõnes konkreetses teeninduspiirkonna lasteasutuses ning seadus ei kohusta kohalikku omavalitsust tagama kohta just selles teeninduspiirkonna koolieelse lasteasutuses, mida vanem soovib.

Eeltoodut arvestades saab Määruse § 2 lõike 5 esimest lauset tõlgendada nii, et kui Kiili Lasteaias pole vaba kohta, kuid vanem soovib oma last just sellesse lasteasutusse panna ning ta pole olnud nõus mõne muu valla pakutud koolieelse lasteasutuse kohaga, võib laps jääda koha taotlejana Kiili Lasteaia järjekorda. Järelikult pole Määruse § 2 lõike 5 esimene lause põhikohtuasja lahendamisel asjassepuutuv.

c) Määruse § 2 lõike 5 teise lause ja lõike 6 esimese lause asjassepuutuvus

Määruse § 2 lõike 5 teine lause ja lõike 6 esimene lause kujutavad endast minu arvates KELS § 15 lõike 4 alusel kehtestatud menetlusnorme, mis määravad taotlejate paljususe korral kindlaks lasteaiakohtade eraldamise põhimõtte. Sätetest tuleneb, et lasteasutuse koha taotlejate järjekord on koostatud vanemate kirjalike avalduste ajalise esitamise alusel ning laste lasteasutusse vastu võtmine toimub avalduste laekumise järjekorras.

KELS § 10 lõike 1 järgi loob valla- või linnavalitsus kõigile poolteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on antud valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Sättest tuleneb, et kohalik omavalitsus on kohustatud tagama koha koolieelses lasteasutuses kõigile neile lastele, kelle puhul on täidetud kolm tingimust: laps on vanuses poolteist kuni seitse aastat, lapse (rahvastikuregistrijärgne) elukoht on kõnealuse kohaliku omavalitsuse territooriumil ning lapse vanem on avaldanud soovi koht lasteasutuses saada.

Selle, kuidas ülalnimetatud koha saamise tingimustele vastavale lapsele koht menetluslikult tagatakse/eraldatakse, on seadusandja jätnud valla- või linnavalitsuse korraldada. Täpsemalt näeb KELS § 15 lõige 4 ette, et valla- või linnavalitsus kehtestab laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra.

Nimetatud sättest tuleneb valla- ja linnavalitsustele õigus (ja kohustus) kehtestada menetlusnormid KELS § 10 lõike 1 järgi lasteaia koha saamiseks õigustatud lapse lasteasutusse vastuvõtmise/väljaarvamise täpsemaks reguleerimiseks. Seega ei või KELS § 15 lõike 4 alusel antava õigusaktiga kitsendada nende laste hulka, kellele valla- ja linnavalitsus on kohustatud tagama koha koolieelses lasteasutuses.

Kiili Vallavalitsus on KELS § 15 lõike 4 alusel kehtestanud lapse lasteasutusse vastuvõtmise ja väljaarvamise korraldamiseks Määruse, mille § 2 lõike 5 teise lause järgi on lasteasutuse koha taotlejate järjekord koostatud vanemate kirjalike avalduste ajalise esitamise alusel. Sama paragrahvi lõike 6 esimese lause järgi aga toimub laste lasteasutusse vastu võtmine avalduste laekumise järjekorras.

Lapse lasteasutusse vastuvõtmise menetlus on oma olemuselt haldusmenetlus. Määruse § 2 lõike 2 järgi tuleb vanemal lapsele lasteaia koha saamiseks esitada vormikohane avaldus. Koolieelse lasteasutuse teenuse olemusest tulenevalt on selge, et taotlejaid võib olla (vähemalt teatud ajavahemikul)⁴ rohkem kui üks. Järelikult peab haldusorgan lasteasutuse kohti taotlejatele eraldama teatud menetluspõhimõtte alusel. Minu arvates on loogiline ja tavapärane

⁴ KELS § 16¹ lõike 2 järgi algab õppeaasta 1. septembril. Kuigi laste vastuvõtmine lasteasutusse võib toimuda kogu aasta vältel, on siiski tavaline, et lasteasutuses koha saanud lastest komplekteeritakse rühmad õppeaasta alguseks.

(antud juhul ei tulene seadusest kohustust mõnd KELS § 10 lg 1 nimetatud tingimustele vastavat koha taotlejat teistele eelistada), et kõik taotlused reastatakse võrdse kohtlemise tagamiseks kronoloogiliselt ning taotlused rahuldatakse (kohad eraldatakse) selle järjekorra alusel.

Kui kohtade eraldamisel selgub, et kõiki järjekorras olevaid taotlusi pole lasteaia kohtade vähesuse tõttu võimalik rahuldada, siis taotluste rahuldamata jätmise põhjus ei seisne minu arvates mitte selles, et taotlusi rahuldatakse ajalise järjekorra alusel, vaid selles, et vald pole täitnud oma KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustust luua piisavalt kohti koolieelses lasteasutuses. Kui kohti oleks loodud piisavas koguses, ei sõltuks taotluse rahuldamine või mitterahuldamine Määruse § 2 lõike 6 esimeses lauses sätestatud menetluspõhimõttest, sest nuginii rahuldatakse kõik esitatud taotlused. Seega ei takista vanemate taotluste esitamise aja põhjal loodud järjekord ja selle järjekorra alusel laste lasteasutusse võtmine iseenesest taotluse rahuldamist.

Ehkki seadus ei sätesta tähtaega, mille jooksul tuleb koha taotlus rahuldada ja koht lasteasutuses tagada, leian, et seda tuleb teha vastavalt haldusmenetluse seaduse § 5 lõikele 2 võimalikult kiirelt (mõistliku aja jooksul)⁵. Minu hinnangul pole põhjendatud tõlgendada Määruse § 2 lõike 6 esimest lauset nii, et Kiili vald saab loobuda KELS § 10 lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmisest või lükata selle kohustuse täitmine ebamõistlikult pikaks ajaks edasi. Sellisel juhul oleks tegu vallale antud õigusega määrata ise KELS § 10 lõikes 1 nimetatud kohustuse täitmise tingimusi. Niisugust volitust koolieelse lasteasutuse seadus kohalikule omavalitsusüksusele ei anna. Nagu öeldud, saab valla- või linnavalitsus KELS § 15 lõike 4 järgi kehtestada vaid lasteasutusse vastuvõtmise menetluse.

Eeltoodu tõttu leian, et Määruse § 2 lõike 5 teine lause ja lõike 6 esimene lause pole põhikohtuasja lahendamisel asjassepuutuvad normid, kuna kaebaja laps ei saanud kohta lasteasutuses mitte neis sätetes sisalduvate menetluspõhimõtete tõttu, vaid põhjusel, et Kiili vald ei ole täitnud oma KELS § 10 lõikest 1 tulenevat kohustust tagada piisavalt munitsipaallasteaia kohti.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

⁵ Määratlemata õigusmõiste „mõistlik aeg” sisustamisel tuleb muu hulgas arvestada koolieelse lasteasutuse teenuse eesmärki, milleks on peale alushariduse võimaldamise lapsele hoiuvõimaluse tagamine ajaks, mil vanemad ei saa olla lapsega kodus, kuna teenivad näiteks pere ülalpidamiseks raha.