

Õiguskantsleri hinnangud 2015. aastal vastu võetud „Koolieelse lasteasutuse seaduse“ sätetele ja õiguslikule korrale kohalike omavalituste kohustuste osas lasteasutuste kohtade jaotamise küsimustes

Kohtumine leidis aset Tallinna Tehnikaülikooli poolt elluviidava projekti „Efektiivsus ja õigus lasteaias ja koolikohtade jagamisel: mehhanismi disain“ (EEMD) raames, mida toetavad EV Sotsiaalministeerium ja *Norway Grants*.

Õiguskantsleri Kantselei on andnud hinnanguid lastevanemate õiguse suhtes koha saamisele lasteasutuses mitmes kaasuses, sh 2006. a., 2007.a. ja 2009. a. kaasused. Kuna õiguskantsleri soovitusel on nn pehmed ja neil ei ole karistatavat või sundivat jõudu, siis hiljem ei ole õiguskantsler võtnud kohalike omavalitsuse (KOV) vastavaid kaasuseid käsitleda. Kõik sellised kaasused suunatakse kohtusse, kuna kohtuotsus on täitmiseks kohustuslik. Paraku on iga kohtuasi vaid ühte last või peret puudutav ja seega saab küll ühel juhtumil lahendi, mis paraku ei ole laienenud (või õiguspraktika laieneb aeglaselt) teistele samalaadsetele juhtumitele.

Formaalselt on koolieelse lasteasutuse seaduse (KELSi) sõnastus vastavates paragrahvides (§ 10 ja § 15) alates 2015. a. muudatustest järgmine:

§ 10 Kohaliku omavalitsuse kohustus

- (1) Valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil 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, [...].*

§ 15 Teeninduspiirkond

- (1) Lasteasutuse teeninduspiirkonna kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu. [...]*
- (2) Vanematele on lapse jaoks lasteasutuse valik vaba, kui soovitud lasteasutuses on vabu kohti.*
- (3) Valla- või linnavalitsus võtab kõigepealt lasteasutusse vastu lasteasutuse teeninduspiirkonnas elava lapse, eelistades võimaluse korral lapsi, kelle samas elukohas elavate sama pere teised lapsed käivad samas lasteasutuses. Pärast teeninduspiirkonnas elavate laste vastuvõttu võetakse vabade kohtade olemasolul lasteasutusse lapsi väljastpoolt teeninduspiirkonda, eelistades esmajärjekorras samas vallas või linnas elavaid lapsi, seejärel teeninduspiirkonnas töötavate vanemate lapsi. Väljaspool teeninduspiirkonda elavate laste vastuvõtul arvestatakse ajaliselte varem esitatud taotlusi.*
- (4) Laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra kehtestab valla- või linnavalitsus. [...]*

KELS § 10 lõige 1 sätestab perede kohasaamise õiguse – kõikidel lastel, kes on saanud pooleteise aastaseks ning kelle elukoht ja vähemasti ühe vanema elukoht on KOVi territooriumil, on võrdne õigus saada lasteasutusse koht. Mingeid materiaalseid nõudeid, s.o sisulisi eeldusi, sh. laste vanus, mõlema vanema registrijärgne aadress vms kohasaamisele lisaks eelnimetatutele (vanus ning lapse ja ühe vanema elukoht) seada ei tohi. Kohalikud omavalitsused on püüdnud argumenteerida, et kui meil kõigile kohta pakkuda ei ole, siis piiratud ressursi tingimustes tuleb kuidagi puuduolevate lasteaiakohtade probleem lahendada ja lisa-eeldusi kehtestada, keda eelistada ja mis alusel, sest kõigile ei jätku. Õiguskantsler ei ole sellist praktikat KOV kehtestatavate lisa-eelduste näol aga lubatavaks pidanud – see oleks rikkumise aktsepteerinud ja „ukse avamine“ lapse (ja vanemate) õiguste rikkumisele. Lähtuda tuleb põhimõttest, et kõik KELS § 10 lõikes 1 nimetatud lapsed peavad saama lasteaiakoha.

Lisaeelduste kehtestamise aluseks ei saa olla ka KELS § 15 lg 4 – normis viidatud valla- või linnavalitsuse kehtestatav „kord“ tähendab menetluskorda, mitte luba sisulisi nõudeid kehtestada. Põhimõtteliselt võib kord ette näha menetlusliku järjekorra moodustamise, kuid järjekord ei või kujuneda sisuliseks piiranguks – koht tuleb mõistliku aja jooksul (avalduse esitamisest või vastavasse vanusesse jõudmisest) igal juhul sättes nimetatud lapsele tagada.

Eeltoodud küsimusest tuleb eristada aga juhtumit, kui põhimõtteliselt on KOV-i kõigile lasteaiakohta pakkuda, kuid teatud kindlatesse KOV lasteaedadesse on suurem „tung“.

KELS § 15 lõige 1 sätestab, et KOV volikogu peab oma määrusega kehtestama teeninduspiirkonnad, kusjuures KOV võib kehtestada ühe teeninduspiirkonna üle kogu KOVi territooriumi. KELS § 15 lõige 2 väidab, et vanemate valik on lasteaiapiirkondade ülene ehk vanem võib eelistada mistahes lasteaeda KOVi territooriumil. KELS § 15 lõigete 3 ja 4 tõlgendus on, et lisaks peab KOV töötama välja lasteasutuste vastuvõtukorra. KELS § 15 lg 3 lubab valla- või linnavalitsusel laste jaotust teeninduspiirkonna lasteasutuste vahel reguleerida, st kehtestada sisulised kriteeriumid, millest lähtuda laste jagamisel konkreetsete lasteasutuste vahel. Samas ei ole KOV nende kriteeriumite seadmisel täiesti vaba. KELS § 15 lg 3 annab suunised, mida KOV peab järgima. Kõigepealt peab KOV lasteasutusse vastu võtma lasteasutuse teeninduspiirkonnas elava lapse, eelistades võimaluse korral lapsi, kelle samas elukohas elavate sama pere teised lapsed käivad samas lasteasutuses. Seaduse sõnastus „võimaluse korral“ jätab KOVile kaalutusruumi ja võimaluse arvestada ka teiste tema enda poolt kehtestatud kriteeriumitega. Samas seadusandja suunist eelistada õdesid-vendi tuleb siiski ka arvestada ja sellest kõrvalekaldumist põhjendada. Teine seadusandja suunis on, et eelistada tuleb esmajärjekorras samas vallas või linnas elavaid lapsi. Taaskord nende vahel valiku tegemisel on vallal kaalutusruum. Seadus näeb ette, et eelistada tuleb teeninduspiirkonnas töötavate vanemate lapsi ja väljaspool teeninduspiirkonda elavate laste vastuvõtul arvestada ajaliselt varem esitatud taotlusi. Neid kriteeriume tuleb kindlasti arvestada, kuid ka siin võib KOV oma kehtestatud kriteeriumitest lähtudes teha erandeid, kui ta suudab põhjendada, miks ta seaduses ette nähtud üldistest suunistest kõrvale kaldus.

Määrusega toimub KOV-i jaoks esimene kaalumisetapp: määruse kui üldakti kehtestamisel peab KOV kaardistama asjakohased kriteeriumid (lisaks seaduses ette antutele, millega tuleb ka arvestada), seadma need enda jaoks tähtsuse järjekorda ning nende kasutamist ja prioriteetsust põhjendama. Mõistlik oleks jätta n-ö lõtkud, et põhjendatud juhtudel võib siiski ka kõrvale kalduda, tagamaks konkreetsetel juhtumil lapse parimaid huve arvestav otsustus.

Kaalumise teine etapp toimub siis, kui määrust järgides hakatakse konkreetse lapse suhtes tegema otsust, sh vajab ka see otsus kindlasti põhjendamist, sest selle otsuse tagajärjel piiratakse omakorda teise lapse õigusi koht saada.

Kokkuvõtvalt, KOVil on õigus kehtestada lasteaiakohtade määramise kord, mis vastab nende arusaamisele sotsiaalsest õiglusest niikaua kui KELSi § 10 lõige 1 (kõigile võimaldatakse koht) ei rikuta. Seadus ei nõua rangelt ainult õdede-vendade ja koduläheduse kriteeriumist lähtumist. Nendest kriteeriumitest kõrvale kaldumine võib olla põhjendatud lapse parimatest huvidest lähtuvate kaalutlustega. Seadus ei piira kuidagi alternatiivsete prioriteetide (näiteks sotsiaalselt nõrgemate perede toetamise) seadmist. Prioriteetide klasside omavahelisele järjestusele ei tehta samuti piiranguid. Oluline on, et kohalik omavalitsus enda seatud prioriteete ja nende omavahelist kaalumist suudaks argumenteeritult põhjendada. KOVi kehtestatud kord peaks olema selge ning läbipaistev.