



Õiguskantsler

Jevgeni Ossinovski
minister
Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie nr
Meie 03.03.2015 nr 6-12/130213/1500952

Märgukiri Õigussuhete iseloom koolieelse lasteasutuse teenuse osutamisel

Austatud härra Ossinovski

Teile teadaolevalt alustasin omaalgatusliku menetluse, et selgitada välja, millist tüüpi õigussuhted munitsipaallasteaia¹ ja teenust saava isiku vahel tekivad. Menetluse ajendas olukord, kus kohalikud omavalitsusüksused kehtestavad koolieelse lasteasutuse seaduse § 15 lg 4 alusel mitte ainult lasteaeda vastuvõtu ja sealt väljaarvamise kordasid, vaid ka tingimusi sinna vastuvõtmiseks ja sealt väljaarvamiseks. Massilist õigusrikkumist arvestades tekkis esiteks küsimus, kas olemasolev regulatsioon on selle adressaadile piisavalt arusaadav, muu hulgas lasteaia teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel tekkiva suhte õigusliku olemuse osas. Kuna puudub selgus, milline õigussuhe munitsipaallasteaia teenuse osutaja ja lapsevanema vahel tekib, on keeruline hinnata, kas eelviidatud volitusnormiga vastuolus olevat sisuliste tingimuste kehtestamist tuleb vaadelda kui põhiseadusest tuleneva seaduslikkuse põhimõtte rikkumist või on tegu nt teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel tekkiva lepingulise suhte osaks olevate tüüpitingimuste kehtestamisega. Peale küsimuse regulatsiooni õigusselguse kohta kerkis ka küsimus, kas seadusandja on regulatsiooni piisavalt läbi mõelnud ning võtnud arvesse tegelikku olukorda lasteaia teenuse osutamisel.

Teile saadetud teabe nõudmises soovisin Teie arvamust, milliste õigussuhete tekkimist on seadusandja koolieelsesesse lasteasutusse vastuvõtmisel ja sealt väljaarvamisel ning lasteasutuse teenuse osutamisel Teie hinnangul silmas pidanud ning milliste aktide/lepingute kaudu oleks Teie seisukohale vastavate õigussuhete korral reguleeritud lapse lasteasutusse vastuvõtmine, väljaarvamine ning teenuse osutamine.

Täna Teid vastuse eest, mille teabe nõudmisele andsite. Paraku leian ka pärast Teie selgituste saamist, et üheselt pole selge, millised õigussuhted lapse munitsipaallasteaeda väljaarvamisel ja talle teenuse osutamisel tekivad ning kuidas kohalik omavalitsus peaks või saaks neid õiguspäraselt reguleerida.

Seetõttu pean vajalikuks esitada alljärgnevalt oma seisukoha, millised need õigussuhted olla võivad ning millised on ühe või teise variandi eelised ja kitsaskohad.

¹ Rääkides märgukirjas koolieelsetest lasteasutustest, pean ma silmas munitsipaallasteaedu koolieelse lasteasutuse seaduse § 4 mõttes. Kui jutt on eralasteadadest, on sellele otseselt viidatud.

Palun Teil minu analüüsiga tutvuda ja kujundada seisukoht, millised õigussuhted peaksid teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel munitsipaallasteaia teenuse osutamisel tekkima. Seejärel palun Teil kujunenud seisukohast tulenevalt algatada koolieelse lasteasutuse seaduse muutmise eelnõu koostamine nii, et regulatsioon oleks selge ja üheselt mõistetav.

Siinkohal pean oluliseks rõhutada, et otsuse tegemisel erinevate lahendusvariantide vahel oleks lähtekohaks lapse parimate huvide kaitse põhimõte, st lapsevanema või eestkostja tegevuse või tegevusetuse tõttu ei saaks „karistada“ laps.

Palun Teil anda oma seisukoht koos selgitusega, millal ja mida kavatsete selle elluviimiseks teha, hiljemalt 01.07.2015. a

I Õiguslik analüüs

Koolieelsed lasteasutused on [koolieelse lasteasutuse seaduse](#) (edaspidi nimetatud KELS) § 1 lg 1 järgi koolieast noorematele lastele hoitu ja alushariduse omandamist võimaldavad õppeasutused. Sama paragrahvi lõike 2 järgi toetab lasteasutus lapse perekonda, soodustades lapse kasvamist ja arenemist ning tema individuaalsuse arvestamist. Niisiis on lasteasutusel kaks funktsiooni: osutatakse lapsehoiuteenust ja antakse alusharidust. Sellest tulenevalt on teenuse sihtgrupiks või sellest kasusaajaks minu hinnangul nii lapse perekond, kellele hoiuvõimalus on vajalik töö ja pereelu ühildamiseks, aga ka laps ise, kellele tagatakse turvaline keskkond vanemate eemalviibimisel ning luuakse võimalused alushariduse omandamiseks.² Kokkuvõtvalt on perede ja laste seisukohast tegu väga olulise avaliku teenusega.

Koolieelse lasteasutuse teenuse peab kohalik omavalitsus võimaldama juhul, kui isik vastab seaduses, st KELS § 10 lg 1 sätestatud teenust saama õigustatud isikule kehtestatud nõuetele. Selle teenuse tagamine on kohaliku omavalitsuse avalik-õiguslik ülesanne.³

Koolieelse lasteasutuse teenuse osutamise otsuse tegemine

KELS § 10 lõike 1 järgi loob valla- või linnavalitsus 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, mille rahastamisele kohaldatakse KELS § 27 lõigetes 3 ja 4 sätestatut.

Muid tingimusi lapse lasteasutusse vastuvõtmiseks seadus ei sätesta. Ka ei anna koolieelse lasteasutuse seadus kohalikele omavalitsustele volitust muude või täiendavate lapse lasteasutusse vastuvõtmise tingimuste kehtestamiseks. Selliseks väiteks annab alust KELS § 15 lg 4, mille järgi peab kohalik omavalitsusüksus kehtestama vaid lapse lasteasutusse vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise korra ehk menetlusreeglid. Vastuvõtmise tingimuste kehtestamiseks volitusnorm puudub. Järelikult tuleb koht võimaldada kõigile, kes KELS § 10 lg 1 tingimustele vastavad (silmas pidades mh ka KELS § 15 lg 3 järjekorranõudeid).

² [Eesti Vabariigi haridusseaduse](#) § 14 järgi on alusharidus teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kogum, mis loob eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis. Sama seaduse § 24 lg 1 järgi omandatakse alusharidus põhiliselt kodus ning selle eest vastutavad vanemad või neid asendavad isikud. Perekondlikku kasvatust toetavad ja täiendavad koolieelsed lasteasutused. Koolieelse lasteasutused on haridusasutused haridusseaduse § 3 lg 2 järgi ning sama sätte lg 3 järgi on riigile ja kohalikele omavalitsustele kuuluvad munitsipaalaridusasutused avalikud haridusasutused.

³ RKHK 19.06.2014 otsus asjas nr [3-3-1-19-14](#), p 12.

Selle üle, kas on täidetud KELS § 10 lg 1 tingimused lapsele koha võimaldamiseks, otsustab seadusest tulenevalt kohalik omavalitsus vanema taotluse alusel. Kohalik omavalitsus teeb otsuse, kas lapsele kohta koolieelses lasteasutuses võimaldada või mitte (kas on täidetud KELS § 10 lg 1 sätestatud tingimused ning kuidas on konkreetsel juhul täidetud KELS § 15 lg 3 sätestatud järjekorranõuded) haldusmenetluses,⁴ lähtudes kohaliku omavalitsuse üldaktiga kehtestatud lapse koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise korrast (KELS § 15 lg 4).⁵

Haldusmenetlus algatatakse niisiis lapsevanema taotlusega, milles vanem avaldab soovi kohta lasteaias saada. Oma seisukoha, kas lapsele koht võimaldada või sellest keelduda, väljendab haldusorgan haldusaktis.⁶

Lapsele koolieelse lasteasutuse teenuse osutamine

Kui lapse koolieelsesse lasteasutusse võtmisel (talle teenuse võimaldamisel) tekivad kohaliku omavalitsuse ja isiku vahel avalik-õiguslikud suhted ning see asjaolu on seadusest suhteliselt selgelt tuletatav, siis millised suhted tekivad teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel teenust osutades, pole paraku üheselt selge. Nimelt ei sätesta koolieelse lasteasutuse seadus sõnaselgelt, millises õiguslikus vormis kohalikul omavalitsusel koolieelse lasteasutuse teenust osutada tuleb.

Põhimõtteliselt on võimalik osutada koolieelse lasteasutuse teenust kahes erinevas vormis:

- avalik-õiguslik vorm, kus teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel on avalik õiguslik suhe;
- eraõiguslik vorm, kus teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel on eraõiguslik suhe (sõlmitakse vastav teenuse osutamise leping).

Riigikohus on korduvalt rõhutanud, et avalikke ülesandeid võib täita nii avalik-õiguslikus kui ka eraõiguslikus vormis. Olukord, kus seadusandja on jätnud täpsustamata teenuse osutaja ja teenuse saaja vaheliste suhete õigusliku iseloomu, põhjustab kohtuvaidlusi⁷ ja on seetõttu kahetsusväärne. Näiteks on Riigikohtu halduskollegium leidnud, et olukorras, kus kohalik omavalitsus täidab talle pandud avalikku ülesannet tagada lapsele lasteaiakoht eraõigusliku isikuga sõlmitud halduslepingu kaudu, ei muutu lasteaiakoha kasutaja ja avalikku ülesannet täitva eraõigusliku isiku vahel sõlmitud leping halduslepinguks, kui lepingu täitmisega ei kaasne riigivõimu volitusi.⁸ Oluline on siiski tähele panna, et antud kaasuses kohaliku omavalitsuse ja äriühingu vaheline haldusleping kohustas äriühingut sõlmima lapsevanematega lasteaiakoha kasutamise lepingud. Võib küsida, kas juhul, kui leping sõlmitakse munitsipaallasteaia ja lapsevanema vahel, oleks lepingu õiguslik olemus teistsugune? Milline on õiguslik suhe juhul, kui lepingut üldse ei sõlmita? Kas kohalikul omavalitsusel on suvaõigus valida eri õiguslike (era-

⁴ RKHK 12.05.2014 otsus asjas nr [3-3-1-5-14](#), p 15; RKPJK 19.03.2014 otsus asjas nr [3-4-1-63-13](#), p 33.

⁵ RKPJK 19.03.2014 otsus asjas nr [3-4-1-63-13](#), p 27: „Korra all tuleb mõista seda, kuidas toimub pöördumine lasteaiakoha saamiseks, kuidas pöördumisi menetletakse, ja muid tehnilisi küsimusi, mis puudutavad lasteaiakoha eraldamist või lasteaiast väljaarvamist. Seega tuleb korda mõista menetlusena.“

⁶ RKHK 12.05.2014 otsus asjas nr [3-3-1-5-14](#), p 15.

⁷ Näited kohtupraktikast, kus avalik võim on andnud ülesande/teenuse täita erasektorile, kuid on jätnud lahendamata küsimuse, kas ülesande täitja või teenuse osutaja ja tarbija vahel on tegu era- või avalik-õigusliku suhtega, vt RKHK 29.01.2009 otsus asjas nr [3-3-1-78-08](#) (jäätmeevo-ettevõtja ja jäätmevaldaja vaheline suhe); RKHK 05.04.2010 määrus asjas nr [3-3-1-7-10](#) (soojusettevõtja ja soojuse tarbija vaheline suhe); RKHK 03.11.2010 otsus asjas nr [3-3-1-27-10](#) (soojusettevõtja ja soojuse tarbija vaheline suhe); RKHK 13.02.2013 määrus asjas nr [3-3-1-49-12](#) (kaugkütte võrguettevõtja poolt soojuse ostmiseks korraldatud konkurss); RKPJK 22.11.2010 määrus asjas nr [3-4-1-6-10](#) (vee-ettevõtja ja tarbija vahelised suhted); RKT 25.09.2013 otsus asjas nr [3-2-1-80-13](#), p 52 jj (jäätmeevo-ettevõtja ja jäätmevaldaja vaheline suhe kui seadusest tulenev lepingusarnane võlasuhe); RKHK 19.06.2014 otsus asjas nr [3-3-1-19-14](#), p 15 (lasteaiateenuse osutaja ja lapsevanematega sõlmitav lasteaiakoha kasutamise leping).

⁸ RKHK 19.06.2014 otsus asjas nr [3-3-1-19-14](#), p 15.

või avalik-õiguslik) vormide vahel? Leian, et selgus tekkiva õigussuhte õigusliku vormi osas on oluline, kuna eri vormidel on erinevad õiguslikud tagajärjed teenuse osutaja ja teenuse saaja jaoks.

Tõite oma teabe nõudmise vastuses välja, et Teil ei õnnestunud tuvastada seadusandja tahet selles küsimuses koolieelse lasteasutuse seaduse loomisel. Selleks, et selgitada välja, millist vormi on seadusandja pidanud silmas koolieelse lasteasutuse seaduse alusel teenuse osutamisel, tuleks minu arvates hinnata, kuid võrd on seadusandja soovinud sekkuda ülesande täitmisel ning milliseks soovis seadusandja teenuse osutaja ja teenuse saaja vahelised suhted kujundada. Minu hinnangul on võimalik, et seaduse loomisel ei mõeldud tekkivate suhete õiguslikku iseloomu läbi piisava põhjalikkusega, mistõttu ei vastagi kehtiv regulatsioon täiel määral ei ühe ega teise (avalik-õigusliku või eraõigusliku) suhte olemusele. Seepärast peaks eelkõige läbi mõtlema, millisenä soovib seadusandja seda suhet näha ja miks ning siis vastavalt seadust ka muutma.

Alljärgnevalt toon välja olulisema, millele minu hinnangul tuleks suhte avalik-õiguslikuna või eraõiguslikuna liigitamisel tähelepanu pöörata.

Avalik-õiguslik suhe

Kohtupraktikale tuginedes saab öelda, et suhte avalik-õiguslikuks või eraõiguslikuks liigitamisel on oluline välja selgitada, kas teenuse osutaja kasutab ülesande täitmisel avaliku võimu volitusi või mitte (st omab õigust otsustada haldusvälise isiku õiguste ja kohustuste üle või kohaldada sundi).⁹ Kui teenuse osutaja kasutab teenuse osutamisel avaliku võimu volitusi, on tegu avalik-õigusliku suhtega, kui ei kasuta, on suhe eelduslikult (st kui seadusandja ei ole soovinud mingil põhjusel teisiti ette näha) eraõiguslik.

Olukorras, kus koolieelse lasteasutuse teenuse olulisemad tingimused on reguleeritud avalik-õiguslikult ning otsuse laps lasteasutusse vastu võtta või ta sealt välja arvata teeb kohalik omavalitsus (s.o avalik võim), ei kasuta koolieelse lasteasutuse teenuse vahetu osutaja (s.o lasteaed) teenuse osutamisel võimuvolitusi. Samal seisukohal on ka Riigikohus¹⁰.

Vaatamata Riigikohtu hinnangule ning arvestades, et ka koolieelse lasteasutuse seaduses endas puudub regulatsioon, mis viitaks seadusandja soovile teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel eraõigusliku (lepingulise) suhte tekkimisele, tuleks minu arvates siiski küsida, mis põhjusel peaks (juhul, kui teenust osutatakse munitsipaallasteaias) teenuse osutamise üle otsustamist, teenuse osutamist ja teenuse osutamise lõpetamist vaatlema kui erineva õigusliku olemusega suhteid kohaliku omavalitsuse ja teenuse saaja vahel. Teenuse saaja jaoks võib olla raskesti mõistetav, mis ajahetkel peaks suhe muutuma avalik-õiguslikust eraõiguslikuks ja vastupidi¹¹,

⁹ RKHK 20.10.2003 otsus asjas nr [3-3-1-64-03](#), p 12; RKHK 19.06.2014 otsus asjas nr [3-3-1-19-14](#), p 15.

¹⁰ RKHK 19.06.2014 otsus asjas nr [3-3-1-19-14](#), p 15.

¹¹ Vt nt RKEK 01.07.2014 kohtumäärus asjas nr [3-2-4-1-04](#), p 13: „Ülaltoodust järeldub, et kuigi Tallinna linnale kuuluva sotsiaaleluruumi üüri suurus on märgitud üürilepingus, ei toimu selle kehtestamine ega muutmine üürileandja ja üürniku vahelise kokkuleppe sõlmimisega, vaid sotsiaaleluruumi üüri suurus määratakse ja seda muudetakse avalik-õiguslikult.[---] Üüri tõstmisel tegutses Tallinna Elamumajandusamet oma avalik-õigusliku pädevuse alusel, mitte Tallinna linna, kui tsiviilõigussuhte subjekti esindajana.“. Samuti vt RKHK 13.11.2014 otsus asjas nr [3-3-1-44-14](#), p 19: „Arst täidab VangS § 37 lg 3 alusel töövõimelisust hinnates avalik-õiguslikku ülesannet. [---] Vangla arst on vangla teenistuja ning kui ta annab haldusmenetluses ebaõige koos-kõlastuse, siis muudab see õigusvastaseks ka kooskõlastusele tugineva käskkirja.“ Vrd samas RKEK 28.08.2012 määrus asjas nr [3-3-4-1-12](#), p 9: “Käesolevas asjas on sarnaselt viidatud kohtuasjaga samuti vaidluse esemeks vangla meditsiinitöötaja tegevus tervishoiuteenuse osutamisel, täpsemalt ravivajaduse diagnoosimine ja ravimite määramine. Selle hinnangu andmisel osutas vangla meditsiinitöötaja kaebajale tervishoiuteenust, mistõttu kujunes vangla ja kaebaja vahel välja eraõiguslik suhe“.

eriti juhul, kui kirjalikku lepingut poolte vahel ei sõlmita.¹² Suhte kvalifikatsioonist sõltub aga see, milliseid õiguskaitsvahendeid kasutada, mh kas vaidluse korral tuleks pöörduda halduskohtusse või üldkohtusse. Praegu reguleerib koolieelse lasteasutuse seadus eelkõige munitsipaallasteasutuste tegevust ning enamuse kohalike omavalitsusi pakuvadki teenust läbi oma asutuse. Tõsi, välistatud pole ka teenuse sisseostmine eraõiguslikult isikult, ehkki otsesõnu seadus seda ette ei näe.¹³ Võib küsida, kas teenuse osutamine kohaliku omavalitsuse enda asutuse kaudu võiks olla asjaolu, mis eristaks tekkivaid suhteid analoogsetest olukordadest, nt võrguteenuste osutamisel tekkivatest suhetest¹⁴, mistõttu oleks põhjust õigusselguse huvides käsitleda suhet teenuse osutaja ja selle saaja vahel avalik õiguslikuna.

Samas tuleb silmas pidada, et analoogne küsimus suhte olemusest tõusetub ka muude kohaliku omavalitsuse osutatavate teenuste puhul, mis oma olemuselt võivad rohkemal või vähemal määral sarnaneda koolieelse lasteasutuse teenusega (munitsipaaleluruumi võimaldamine, invatransporditeenus, üldhooldekodu teenus jne). Viitaksin lähemalt sotsiaalhoolekande seaduses reguleeritud kohaliku omavalitsuse rahastatavale lapsehoiuteenusele. Ehkki seni on teenuse vahetu osutaja olnud sageli eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, siis seoses KELS § 10 lg 1 muudatusega alates 01.01.2015 on kohalikud omavalitsused hakanud pakkuma rohkem munitsipaallapsehoiuteenust ning seda osutatakse vastava lepingu alusel.¹⁵ Kui arvestada, et ka koolieelse lasteasutuse osutatava teenuse osaks on lapse hoidmine ning Eesti Vabariigi haridusseaduse järgi omandatakse alusharidus peamiselt kodus, on minu arvates ilmne nende teenuste sarnasus. Seega on oluline näha suhte olemuse üle otsustamisel laiemat pilti, kuidas sobituks avalik-õiguslik suhe teenuse osutaja ja selle saaja vahel muude kohaliku omavalitsuse osutatavate teenuste osutamisel tekkivate õigussuhetega.

Arvesse tuleb võtta sedagi, et kui suhe põhineb avalik-õiguslikel normidel, tuleks leida lahendus teenuse osutaja muredele olukorras, kus teenuse saaja rikub talle pandud kohustusi (ei pea kinni kodukorras, ei maksa lasteaiatasu ja toiduraha vms). Koolieelse lasteasutuse seadus siin lahendusi ei anna, samuti pole volitatud kohalikke omavalitsusi seadusest erinevaid (seal reguleerimata) tingimusi teenuse osutamisele seadma. Näiteks ei tulene seadusest kohalikule omavalitsusele õigust lõpetada teenuse osutamine kodukorra rikkumise või tasu maksmata jätmise puhul. Samas osutatakse teenust peaaesjalikult avaliku raha arvel ning selle kasutamise otstarbekus tuleks igal juhul tagada. Kokkuvõtvalt, kui jääda teenuse avalik-õigusliku regulatsiooni juurde, tuleks seaduses selgelt sätestada, mil viisil ja mis ulatuses saab teenuse osutaja seada teenuse saajale teenuse tingimusi ning mis võimalused on teenuse osutajalt nõuda nende tingimuste täitmist.

Teile saadetud teabe nõudmises märkisin, et vormiliselt oleks võimalik anda lapsele koha võimaldamise haldusakt koos kõrvaltingimustega [haldusmenetluse seaduse](#) (edaspidi HMS) § 53 lg 2 p 1 tuginedes. Kõrvaltingimustes saaks täpsustada isiku kohustusi teenuse saamisel, mh mis saab siis, kui seatud tingimusi ei täideta. Põhimõtteliselt poleks kõrvaltingimustega haldusakti andmine kohalikule omavalitsusüksusele ülemäära koormav, kuna kehtestada võib teatud haldusakti tüüpvormi. Nagu aga eespool öeldud, ei tulene koolieelse lasteasutuse seadusest võimalust kohustuste rikkumise korral nt laps lasteaiakohast ilma jätta (haldusakt kehtetuks tunnistada) või rakendada muid sanktsioone.

¹² Nt [Tallinna lasteaeda vastuvõtmise ja väljaarvamise kord](#).

¹³ Eraldi küsimus on, kas seadus peaks selle võimaluse sõnaselgelt ette nägema ning kas peaks sätestama ka ülesande üleandmise vormina halduslepingu sõlmimise võimaluse, mida praegu pole.

¹⁴ Seadusandja ongi sellisel puhul ette näinud regulatsiooni, et avalikku ülesannet täidab eraõiguslik isik ning tarbijal tekib suhe eraõigusliku lepingu alusel selle isikuga.

¹⁵ Nt [Tartu linnas](#) pakutakse lapsehoiuteenust munitsipaallasteaias ning teenuse saamiseks sõlmitakse isikuga vastav leping. Vt ka [Tallinnas](#).

Oma teabe nõudmises Teile selgitasin veel, et põhimõtteliselt oleks üheks võimaluseks juhul, kui teenuse saaja ja teenuse osutaja vahel peaksid olema avalik-õiguslikud suhted, reguleerida seda suhet halduslepinguga, mille võib HMS § 98 lõike 1 järgi sõlmida halduse üksikakti andmise asemel. Teenuse saaja jaoks võiks selle lahendusvariandi puhul olla positiivne see, et HMS § 102 lg 2 alusel võib haldusorgan halduslepingut ühepoolselt muuta või halduslepingu lõpetada vaid juhul, kui see on tingimata vajalik, et vältida ülekaaluka avaliku huvi rasket kahjustamist. Seega on tegu erandlike olukordadega.¹⁶ HMS § 102 lg 3 näeb ette, et ühepoolse muutmise või lõpetamise korral peab haldusorgan hüvitama lepingu teisele poolele sellega tekitatud varalise kahju. Kohaliku omavalitsuse vaatenurgast võib haldusakti ja halduslepingu vahel valimisel aga just lepingu ühepoolse muutmise või lõpetamise allutamine lepinguõiguse reeglitele olla mõttekohaks, kas seda varianti valida.

Eraõiguslik suhe

Teisalt on Riigikohus leidnud, et suhte eraõiguslikuks või avalik-õiguslikuks liigitamisel tuleb arvestada selle suhte tegelikku sisu ja olemust.¹⁷ Kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud, on õigussuhe eraõiguslik.¹⁸ Näiteks ei erine Riigikohtu arvates tervishoiuteenuse osutamine vanglas ning sellega kaasnevad meditsiinilised otsused, ravivõtted jms olemuslikult tervishoiuteenuse osutamisest mujal. Kohus leidis, et ehkki vanglas tervishoiuteenuste osutamist on täiendavalt reguleeritud avaliku õiguse normidega, reguleerivad seda olukorda esmajoones samad normid, mis kehtivad tervishoiuteenuste osutamisel väljaspool vanglat ning kohtu arvates tekib vanglaarsti poolt tervishoiuteenuse osutamisel vangla ja kinnipeetava vahel eraõiguslik lepinguline suhe.¹⁹

Koolieelse lasteasutuse teenus on teenus, mida lisaks kohalike omavalitsuste tagatavale teenusele on võimalik saada ka eraõiguslikes koolieelsetes lasteasutuses. Kohaliku omavalitsuse tagatav teenus ja eraõigusliku isiku pakutav teenus ei erine teineteisest olemuslikult. Nt [erakooliseaduse](#) § 11 lg 4 p 1 järgi peab era koolieelse lasteasutuse õppekava vastama koolieelse lasteasutuse riiklikule õppekavale, § 13 lg 4 järgi tagab erakool õpilase koolis viibimise ajal tema tervise kaitse ja koostab tervisekaitse-eeskirjade ja -normide kohase päevakava, § 16 lg 1 järgi määrab õpilaste arvu erakooli klassis või rühmas erakooli nõukogu, arvestades õppeasutustele õigusaktides kehtestatud piiranguid.

Kui kohaliku omavalitsuse tagatava teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel tekib eraõiguslik suhe, peaks teenuse osutaja ja teenuse saaja suhete ese ja teenuse osutamise tingimused kajastuma nende vahelises lepingus.²⁰ Koolieelse lasteasutuse seadus sellist lepingut sõnaselgelt ette ei näe. Praktika nende sõlmimise osas on erinevates kohalikes omavalitsustes erinev. On neid

¹⁶ RKHK 23.04.2007 otsus asjas nr [3-3-1-13-07](#), p 8.

¹⁷ „Siiski võib avaliku võimu kandja astuda või sattuda avaliku ülesande täitmisel või ülesande täitmiseks vajalike vahendite tagamisel suhetesse, mis on sarnased eraisikute vahelistele suhetele. Kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt, samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud, räägib see suhte eraõiguslikuks kvalifitseerimise kasuks. Sellisel juhul ei ole põhjust asendada eraõiguslikku regulatsiooni avalik-õiguslikuga”, RKEK 20.12.2001 otsus asjas nr [3-3-1-15-01](#), p 11.

¹⁸ RKEK 07.04.2011 kohtumäärus asjas nr [3-3-4-1-11](#), p 9.

¹⁹ Ehkki reeglina on tervishoiuteenuse osutamine vanglas eraõiguslik suhe, siis „Arst täidab VangS § 37 lg 3 alusel töövõimelisust hinnates avalik-õiguslikku ülesannet“, RKHK 13.11.2014 otsus asjas nr [3-3-1-44-14](#), p 19.

²⁰ Eraõiguslike suhete tekkimist on Riigikohus tuvastanud mitmel juhul: näiteks kohaliku omavalitsuse omandisse kuuluva eluruumi või muu vara üürile või rendile andmise puhul (RKHK 20.04.2006. a otsus asjas nr [3-3-1-31-06](#); RKHK 28.09.2004. a otsus nr [3-3-1-42-04](#)), vanglas meditsiiniteenuse osutamine (RKEK kohtumäärus [3-3-4-1-12](#), p 9 ja 10), vanglas kaupade müük (RKEK 31.01.2013. a otsus asjas nr [3-3-1-48-12](#), p 10).

omavalitsusi, kus lepingu sõlmimise kohustus nähakse ette KELS § 15 lõikes 4 nimetatud lasteasutusse vastuvõtmise ja väljaarvamise korras, kusjuures tihtipeale on ka lepingu tingimused või lausa lepingu kohustuslik vorm eelnimetatud õigusaktiga kinnitatud.²¹ On ka neid omavalitsusi, mis lepingu sõlmimist ühegi õigusaktiga ei reguleeri ning kirjalikku lepingut teenuse saajaga ei sõlmita. Seega esimene küsimus, mis kehtiva õiguse pinnal tõusetub, on, kas ja millal teenuse osutamise leping tekib, kui kohaliku omavalitsuse õigusaktid sellise lepingu sõlmimist ette ei näe.

Nagu öeldud, otsustab kohalik omavalitsus isikule teenuse osutamise haldusmenetluses, väljastades vastava haldusakti. KELS § 10 lg 1 järgi on teenuse osutamise otsustamise aluseks lapsevanema soov. KELS § 15 lg 4 järgi kehtestab kohalik omavalitsus lapse lasteasutusse vastuvõtmise korra, sätestades muu hulgas, kuidas täpselt peab vanem oma soovi avaldama. Seda lapsevanema sooviavaldust algatada haldusmenetlus koolieelse lasteasutuse teenuse osutamise otsustamiseks saab samaaegselt vaadelda ka lapsevanema pakkumusena sõlmida koolieelse lasteasutuse teenuse osutamise leping. Kohaliku omavalitsuse otsus lapsele kohta võimaldada (teenust osutada) oleks, lisaks haldusotsusele, aga pakkumisega nõustumine.²² [Võlaõigusseaduse](#) (edaspidi VÕS) § 9 lg 2 järgi on pakkumusele nõustumise andmisega leping sõlmitud ajast, mil pakkumuse esitaja nõustumuse kätte sai. Seega on teenus osutaja ja lapsevanema vahel eraõiguslik teenuse osutamise leping sõlmitud ajast, mil lapsevanem sai kätte kohaliku omavalitsuse haldusakti koha andmise kohta. Pole oluline, et lepinguline suhe oleks vormistatud eraldi dokumendina.

VÕS § 27 lg 1 järgi on kehtivaks lepinguks vaja, et lepingupooled oleksid kokku leppinud nende õiguste ja kohustuste määramiseks olulistes tingimustes. VÕS § 23 lg 1 järgi võivad lepingupoolte kohustused olla kindlaks määratud lepingus või sätestatud seaduses või tuleneda lepingu olemusest ja eesmärgist; lepingupoolte vahel väljakujunenud praktikast; lepingupoolte kutse- või tegevusalal kehtivatest tavadest; hea usu ja mõistlikkuse põhimõttest. Seega pole kehtiva lepingu tekkimise takistuseks seegi, et pooled pole nendevahelisi lepingu tingimusi eraldi sõlmitavas dokumendis fikseerinud.

Teie vastusest minu teabe nõudmisele tuleneb, et kohalik omavalitsus ei või koolieelse lasteasutuse koha kasutamiseks seada täiendavaid tingimusi. Välistatud on tingimuste seadmine KELS § 15 lg 4 alusel kehtestatava määrusega, aga ka kohaliku omavalitsuse ja lapsevanema vahel sõlmitavas lepingus. Nõustun Teiega, et lepinguga ei või kehtiva seaduse alusel panna lapsevanemale kohustusi, mille täitmist ükski õigusakt vanemale ei pane. Nt ei võiks seetõttu leping sisaldada kokkulepet, et lasteasutusel on õigus suunata laps vajadusel erispetsialistide vastuvõtule ja saada selle kohta tagasisidet lastevanematelt või vanema kohustust esitada perearsti väljastatud vormikohane arstitõend ägedate krooniliste põletike ja nakkushaiguste puhul kohe pärast lapse tervenemist ning kollektiivi naasmist.²³ Mulle tundub, et kuna koolieelse lasteasutuse seadus ei sätesta selgelt keeldu panna vanematele kohustusi, mis seadusest ei tulene, viib eraõiguslikus suhtes olemise fakt nii kohaliku omavalitsuse kui vanema arvamusel, nagu annaks lepingulise vormi valik võimaluse suhteid vabalt kujundada. Ütlesite aga, et nii see pole. Ehkki kohalik omavalitsus peab ka eraõiguslikult tegutsedes hoiduma meelevaldsest käitumisest, arvestama põhiõigustega ja kaitsma isikute huve, eriti, kui suhted on eraõiguslikud vaid vormi poolest ja tegelikult täidetakse nende kaudu haldusülesandeid²⁴, oleks mõistlik eraõigusliku suhte

²¹ Nt [Audru valla kord](#), [Sauga valla kord](#).

²² RKEK 20.12.2001 kohtumäärus asjas nr [3-3-1-8-01](#), p 20.

²³ Näitena toodud kohustusi kajastavad mitmete kohalike omavalitsuste sõlmitavad lepingud, nt [Häädemeeste valla korraga](#) kinnitatud lepingu vorm.

²⁴ RKHK 22.10.2014 otsus asjas nr [3-3-1-42-14](#), p 15.

puhul reguleerida piisava selgusega, kas ja mis ulatuses võib koha kasutamiseks seaduses sätestamata tingimusi kehtestada/kokku leppida.

Muu hulgas ollakse praktikat arvestades ilmselt seisukohal, et lepingulised suhted annavad õiguse valida ükskõik milliseid õiguskaitsevahendeid. Lepingutes kohtab massiliselt kokkuleppeid kohaliku omavalitsuse õiguse kohta leping ühepoolset lõpetada või üles ütelda, kui vanem lepingut rikub. Koolieelse lasteasutuse seadus ei näe lapsevanema seaduses sätestatud kohustuste rikkumise korral ette võimalust last koolieelsest lasteasutusest välja arvata. KELS § 15 lg 4 tulenevalt saab last koolieelsest lasteasutusest välja arvata vaid seadusest tulenevatel alustel. Teie seisukoht selles küsimuses on teabe nõudest tulenevalt, et lepingu rikkumise tagajärjed (nt lasteaia kohatasu või toidukulu katmisega viivitamine, kodukorra rikkumine) ei saa olla aluseks koolieelsest lasteasutusest väljaarvamiseks, st kohalik omavalitsus ei saa lepingu rikkumise korral kasutada õiguskaitsevahendina lepingust taganemist või selle ülesütlemist, kuid võib nt nõuda kohustuse täitmist.

Märgin, et lisaks lepingust taganemisele või lepingu ülesütlemisele peaks samadel põhjustel olema välistatud ka oma võlgnetava kohustuse täitmisest keeldumise kui õiguskaitsevahendi kasutamine, kuna sellegi õiguskaitsevahendi kasutamine võib riivata tugevalt lapse huve (nt ei lubata last lasteaeda, kuni vanem pole võlga tasunud).

Eelnev tähendab, et kohaliku omavalitsuse võimalused oma kohustusi mitte täitvat vanemat korrale kutsuda on piiratud. Võib nõuda kohustuse täitmist, kahju hüvitamist või leppida kokku leppetrahvis, rahalise kohustuse täitmata jätmise puhul nõuda viivist. Kuna koolieelse lasteasutuse seadus selles osas midagi ei ütle, peavad lepingupooled lubatud õiguskaitsevahenditeni jõudma läbi seaduse tõlgenduse ja koolieelse lasteasutuse teenuse eesmärgi arvestades. Vältimaks erinevaid tõlgendustulemusi, peaks minu arvates juhul, kui seadusandja leiab, et teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel tekib eraõiguslik suhe, täpsustama seadust ka selles osas.

Kokkuvõtteks tõden, et eraõigusliku suhte tekkimine teenuse osutaja ja teenuse saaja vahel on kehtivat Riigikohtu praktikat arvestades võimalik. Kuna pole selge, kas seadusandja on soovinud suhet eraõiguslikuna näha, valitseb üldine selgusetus ja erinev praktika, mida võib eraõigusliku suhte raames kehtestada või kokku leppida ja mida mitte ning kuidas oma õigusi kaitsta. Selline olukord ei ole kooskõlas õigusselguse põhimõttega, mistõttu on vaja eraõigusliku suhte kasuks otsustamisel sätestada selgelt ja ühemõtteliselt nii kirjaliku lepingu sõlmimine kui selle lepingu lubatavad tingimused.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Aigi Kivioja 6938428;Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee