

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Marje Pärn

LAPSE ÕIGUSTE KAITSE KOOLIEELSE LASTEASUTUSE TEGEVUSE SUHTES

Magistritöö

Juhendaja
1. jur. Staatspr Andra Laurand

Tartu
2025

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
1. ÕIGUSSUHTED KOOLIEELSES LASTEASUTUSES	7
1.1. Koolieelse lasteasutuse õiguslik seisund	7
1.2. Koolieelses lasteasutuses tekkivad õigussuhted	10
1.2.1. Õigussuhete üldine piiritlemine	10
1.2.2. Kahe astme teooria.....	14
1.2.3. Õigussuhted koolieelses lasteasutuses	20
1.3. Lapse õiguste tõhus kaitse	22
2. JÄRELEVALVE KOOLIEELSES LASTEASUTUSES	26
2.1. Riiklik ja haldusjärevalve.....	26
2.2. Teenistuslik järevalve	32
3. LAPSE ÕIGUSTE TÕHUSA KAITSE TAGAMISE VÕIMALUSED.....	35
3.1. Ülevaade	35
3.2. Õiguskaitsevahendid kohtumenetlustes	36
3.2.1. Lapse õiguste kaitse tsiviilkohtumenetluses	36
3.2.2. Võimalused lapse õiguste kaitsmiseks halduskohtumenetluses	41
3.3. Järelevalve teostamise taotlemine.....	47
KOKKUVÕTE	55
PROTECTION OF THE CHILD'S RIGHTS IN RELATION TO THE ACTIVITIES OF THE PRESCHOOL INSTITUTION. Summary	59
KASUTATUD LÜHENDID	65
KASUTATUD KIRJANDUS	67
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	72
KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA.....	73

SISSEJUHATUS

ÜRO lapse õiguste konventsiooni¹ (edaspidi LÕK) preambulis toodud selgitus, et laps vajab oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset ja hoolt, näitab vajaliku suuna lastega seotud tegevustes ja otsustes. Laps on ühiskonna üks haavatavamaid liikmeid, kuid samas on tema võimalused enda õiguste eest seista kõige ahtamad. Lapse õiguste kaitseks on LÕK art-s 2 pandud konventsioonis esitatud õiguste tunnustamise ja tagamise kohustus riikidele. Kuigi riikidel tuleb kaitsta ja tagada kõigi isikute õigusi ja vabadusi, eeldatakse laste õiguste kaitsmisel kõrgendatud kaitset ja tähelepanu ning täiendavaid meetmeid ja pingutusi.² Riigid peavad olema valmis tegema enam ja panustama rohkem selleks, et ühegi lapse õigused ei jääks kaitseta.

Oluliseks põhiõiguseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse³ (edaspidi PS) § 37 lg-st 1 tulenev igaiüheõigus haridusele. Vastav õigus, aga ka riigile sellest tulenev kohustus, hõlmab kõiki haridustasemeid, sh alusharidust.⁴ Euroopa Liidu Nõukogu koostatud ELi lapse õiguste strateegia kohaselt on alusharidus ja lastehoid laste kognitiivse, keelelise ja sotsiaalse arengu jaoks oluline ning suund on võetud toetamiseks Euroopa Liidu liikmesriikide edasist ülespoole suunatud lähenemist alushariduses osalemises.⁵ Euroopa Liidu Nõukogu peab oluliseks, et võimalikult suur osa lastest omandaks alusharidust ja on andnud soovitus, et 2030. aastaks omandaks alusharidust vähemalt 45% alla 3-aastastest lastest ning 96% lastest vanuses 3 eluaastat kuni kohustusliku põhihariduse alustamise eani.⁶ Eesti Statistikaameti andmetel omandas 0-2-aastestest lastest Eestis alusharidust ehk käis koolieelses lasteasutuses 2021. aastal 37%, 2022. aastal 39% ja 2023. aastal 40% ning 3-6-aastastest lastest 2021. aastal 90%, 2022. aastal 90% ja 2023. aastal 89%.⁷ Eesti on Euroopa Liidu Nõukogu eesmärgi saavutamisele suhteliselt lähedal ning väga suur osa lastest, eriti vanuses 3-7, omandab Eestis alusharidust ehk käib koolieelses lasteasutuses.

¹ Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.

² Laste ja noorte õigused ja kohustused: Õigus kaitsele. Õiguskantsler. – <https://www.oiguskantsler.ee/tegevusvaldkonnad/laste-ja-noorte-oigused/laste-ja-noorte-oigused-ja-kohustused> (22.02.2025).

³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁴ Parrest, N. PSK § 37/8. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 tr. Tallinn: Juura 2020.

⁵ Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: ELi lapse õiguste strateegia. COM (2021) 142 final, Brüssel 24.03.2021, p 2.3. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142&from=en> (03.03.2025).

⁶ Nõukogu soovitus, 8. detsember 2022, mis käsitleb alusharidust ja lapsehoidu: Barcelona eesmärgid 2030. aastaks. – Euroopa Liidu Teataja 20.12.2022, C 484/01, lk 7-8. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1220\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1220(01)) (18.12.2024).

⁷ Alusharidus: koolieelsetes lasteasutustes käivate laste osatähtsus. Statistikaamet. – https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_haridus_alusharidus/HT01 (18.12.2024).

Riigi kohustus on tagada mitte üksnes alushariduse kättesaadavus, vaid alusharidust andes ka teised põhiõigused ja lapse igakülgne heaolu. Selles kontekstis leiab enim kajastust laste füüsilise ja vaimse heaolu tagamine, kuid vähem on leidnud käsitlemist lapse õiguste tagamise võimaluste ja sobiva menetluskeskkonna loomine. PS §-st 14 tulenev üldine põhiõigus menetlusele ja korraldusele kohustab avaliku võimu teostajaid aktiivsele tegevusele põhiõiguste rikkumise ärahoidmiseks ja vajalike abinõude rakendamiseks, sh sobiva menetluskeskkonna ja -reeglite kehtestamiseks.⁸ PS § 15 lg 1 annab igaiühele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse ning kohustab riiki vastava õiguse tagamiseks looma tõhusat kohtukorraldust.⁹ ÜRO Lapse Õiguste Komitee on kommentaaris nr 5 andnud suunise, et õiguste kaitseks ja rikkumiste heastamiseks peavad olema loodud ja kättesaadavad tõhusad õiguskaitsevahendid.¹⁰

Õiguskantsler tõstatas 2024. aastal küsimuse efektiivse ja tõhusa õiguskaitse olemasolu kohta koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes.¹¹ Olukorras, kus lapsevanemal¹² on vajadus lapse õiguste kaitseks rakendada õiguskaitsevahendeid või saada abi kohtust, ei pruugi kehtiv menetluskord õiguskantsleri hinnangul tegelikult lapse õigusi parimal viisil tagada.¹³ Käesoleva magistr töö eesmärk on analüüsida, kas kehtivad meetmed lapse õiguste kaitseks koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes on piisavad ning milliste meetmetega oleks võimalik tagada lapse õiguste tõhus kaitse. Eesmärgi saavutamiseks on autoril vaja lisaks välja selgitada, millised õigussuhted koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel eksisteerivad ning kuidas on Eestis korraldatud järelevalvemenetlus. Autor püstitab järgmised uurimisküsimused:

1. Millised õigussuhted koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel eksisteerivad?
2. Kuidas on Eestis korraldatud järelevalvemenetlused?
3. Millised võimalused on kõige tõhusamad lapse õiguste kaitseks koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes?
4. Kas ja milliseid muudatusi vajab kehtiv regulatsioon lapse õiguste tõhusamaks kaitseks?

⁸ Lust-Vedder, L. PSK § 14/19,27. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 tr. Tallinn: Juura 2020.

⁹ Pilving, I. PSK § 15/14. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 tr. Tallinn: Juura 2020.

¹⁰ Committee on the Rights of the Children. General Comment No. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), CRC/GC/2003/5, 27.11.2003, lk 7. – <https://digitallibrary.un.org/record/513415?v=pdf> (03.03.2025).

¹¹ Erinevad tsiviilkohtumenetluse küsimused. Õiguskantsleri märgukiri 03.05.2024 nr 6-1/231647/2402586. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Erinevad%20tsiviilkohtumenetluse%20k%C3%BCsimused.pdf> (03.03.2025).

¹² Autor käsitleb mõistega „lapsevanem“ töös kõiki lapse seaduslikke esindajaid. Vt lapse esindamine perekonnaseadus § 120 jj.

¹³ Erinevad tsiviilkohtumenetluse küsimused (viide 11).

Eesti õiguskirjanduses ei ole teada põhjalikumaid analüüse või uurimusi, mis käsitleksid lapse õiguste kaitset just õiguskaitsevahendite kasutamise ja kohtumenetluse kättesaadavuse osas. Arvestades koolieelse lasteasutuse rolli lapse arengu suunamisel ja lapse maailmapildi kujundamisel, on vajalik, et lapse õiguste rikkumisel oleks realselt võimalik pöörduda kohases ning lapse õigusi ja huve arvestavas menetluses kohtusse või tagatud oleksid muud meetmed, mis rikkumist ennetaksid või rikkumise kõrvaldamist võimaldaksid. LÕK art 3 lg 1 kohaselt tuleb igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes esikohale seada lapse parimad huvid. Ajas muutub ühiskonna arusaamine ning lapse füüsilise ja vaimse heaolu prioriteetide esikohale seadmise kõrval tuleb aina enam luua võimalused lapse õiguste efektiivseks kaitseks.

Viimastel aastatel on teravalt tõusetunud päevakorrale laste õiguste rikkumine seoses päevauinaku kohustuslikkusega koolieelses lasteasutuses.¹⁴ Kuigi õiguskantsleri sellekohases seisukohas on toodud, et koolieelne lasteasutus on kohustatud lapse õigusi arvestavalt andma lapsele võimaluse uneajal tegeleda ka muude vaiksete tegevustega¹⁵, seda tihtipeale siiski ei võimaldata.¹⁶ Lisaks eelmärgitule rikuvad koolieelsed lasteasutused lapse õigusi jättes neile pakkumata vajaliku toe¹⁷ või kohandamata ebaturvalise keskkonna¹⁸. Ühiskond ja lapsevanemad muutuvad aina teadlikumaks ning aina enam nähakse vajadust seista lapse õiguste eest. Magistritöö teema on aktuaalne, kuna analüüsib lapse õiguste tagamiseks loodud menetluskeskkonna ja meetmete sobilikkust ja efektiivsust ning püüab leida lapse õiguste tagamiseks tõhusaid meetmeid. ELi lapse õiguste strateegias on märgitud, et lastel on nii Euroopas kui rahvusvahelisel tasandil siiski raskusi õiguskaitse kättesaadavusega ning õiguste

¹⁴ Vt Vernik, K. Eesti lasteaedade ja koolide päevakavad peavad muutuma. – Err.ee, 12.06.2024. – <https://novaator.err.ee/1609368644/kene-vernik-eesti-lasteaedade-ja-koolide-paevakavad-peavad-muutama> (18.04.2025).

¹⁵ Puhkeaeg lasteaias. Õiguskantsleri märgukiri 14.06.2019 nr 7-5/190806/1903068. –

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-12/Puhkeaeg%20lasteaias_0.pdf (18.04.2025).

¹⁶ Unenõustaja: kohustuslik päevauinak lasteaias on iidne lahendus. Err.ee, eeter, 16.03.2024. – <https://eeter.err.ee/1609284375/unenoustaja-kohustuslik-paevauinak-lasteaias-on-iidne-lahendus> (18.04.2025).

¹⁷ Vt Lapse õigus saada lasteaiast vajalikku tuge. Õiguskantsleri märgukiri 20.06.2023 nr 7-5/230321/2303357. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Lapse%20C3%B5igus%20saada%20lasteaiast%20vajalikku%20tuge.pdf> (17.04.2025);

Logopeediteenuse osutamine lasteaias. Õiguskantsleri märgukiri 10.03.2025 nr 14-9/250098/2501673. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-03/Logopeediteenuse%20osutamine%20lasteaias_0.pdf (17.04.2025);

Logopeedi abi korraldamine. Õiguskantsleri märgukiri 20.11.2023 nr 7-5/231642/2305931. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Logopeedi%20abi%20korraldamine.pdf> (17.04.2025);

Logopeedi abi lasteaias. Õiguskantsleri märgukiri 26.09.2023 nr 7-5/230962/2304915. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Logopeedi%20abi%20lasteaias.pdf> (17.04.2025).

¹⁸ Kuld, M. Lasteaia mänguväljak laguneb ja on ohtlik. Vald on jätnud abipalve kaks aastat vastusetä. – Sakala, 22.08.2023. – <https://sakala.postimees.ee/7839361/mure-lasteaia-manguvaljak-laguneb-ja-on-ohtlik-vald-on-jatnud-abipalve-kaks-aastat-vastusetata> (17.04.2025).

rikkumisel tõhusate õiguskaitsevahendite kasutamisega. Riike kutsutakse üles õigusmõistmise kättesaadavuse parandamisele ning selleks vajalike vahendite eraldamisele.¹⁹

Selleks aga, et hinnata kehtestatud menetluskeskkonna sobivust või leida efektiivsemaid lahendusi lapse õiguste kaitsmiseks, tuleb aru saada keerukatest koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhetest, kus on põimunud era- ja avalik õigus ning süveneda PS § 37 lg-st 5 tulenevasse järelevalvemenetluse võimalustesse koolieelse lasteasutuse tegevuse üle. Magistritöö jaguneb kolmeks peatükiks, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks. Esimeses peatükis käsitleb autor koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhteid, nende piiritlemise võimalusi ning avab kahe astme teooria käsitlust vastavate õigussuhete näitel. Samuti toob autor välja lapse õiguste kaitse tagamise eesmärgid ja vajadused. Teine peatükk keskendub riikliku ja haldusjärelevalve mõistekäsitlusele ning nende eristamise keerukustele. Antud peatükis annab autor selgituse ka teenistusliku järelevalve olemuse kohta. Kolmandas peatükis analüüsib autor kehtiva menetluskorra sobivust lapse õiguste kaitseks koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes ning käsitleb võimalusi õiguskaitsevahendite tõhusaks rakendamiseks nii hagita menetluses kui halduskohtumenetluses. Lisaks uurib autor antud peatükis järelevalvemenetluse sobivust lapse õiguste kaitsmiseks ning lapsevanema nõudeõiguse olemasolu järelevalve korraldamiseks.

Käesoleva magistritöö puhul on tegemist eelkõige analüütilise ja kvalitatiivse uurimusega. Autor selgitab kehtiva õigusliku regulatsiooni sisu ning analüüsib, milline õigusruum parimale lahendusele kaasa aitaks. Töö kirjutamisel käsitleb autor õiguskirjanduses käsitletud teemasid välja kujunenud kohtupraktika toel. Peamisteks allikateks on õiguskirjandus, temaatilised artiklid, õigusaktid ning kohtupraktika. Autor toetub mitme teema avamisel Saksa õiguslastele artiklitele, mille käsitlus on sarnane Eesti õigusruumile.

Magistritööd enim iseloomustavad märksõnad: alusharidus, õigussuhted, õiguskaitsevahendid, järelevalve.

¹⁹ Komisjoni teatis (viide 5), p 4.

1. ÕIGUSSUHTED KOOLIEELSES LASTEASUTUSES

1.1. Koolieelse lasteasutuse õiguslik seisund

Koolieelsete lasteasutuste toimimist reguleerib koolieelse lasteasutuse seadus²⁰ (edaspidi KELS), kuid käesoleva magistritöö koostamisel ei saa tähelepanuta jätta ka 1. septembril 2025 jõustuvat alusharidusseadust²¹ (edaspidi AHS), millega koolieelse lasteasutuse seadus kaotab kehtivuse. Arvestades töö eesmärki ja fookust, ei muuda alusharidusseaduse kehtima hakkamine ja koolieelse lasteasutuse seaduse kehtetuks muutmise töö aktuaalsust ning kuna seadus ei muuda alushariduse andmise üldisi põhimõtteid²², on magistritöö käsitlus kehtiv ja rakendatav ka alusharidusseaduse kehtima hakkamisel. Töös käsitletakse põhilise alusharidust korraldava õigusaktina koolieelse lasteasutuse seadust, kuid paralleelselt tuuakse vajadusel viited alusharidusseadusele, mis võivad mõjutada hilisemat töö tõlgendamist ja tööst arusaamist.

Koolieelne lasteasutus on koolieast noorematele lastele hoitu ja alushariduse omandamist võimaldav asutus (KELS § 1 lg 1). Kuigi nii koolieelse lasteasutuse seadus kui 1. septembril 2025 jõustuv alusharidusseadus eristavad vastavalt lapse vanusele lasteasutuste liike, ei ole see käesolevas magistritöös vajalik ning mõistega „koolieelne lasteasutus“²³, „lasteasutus“ või „lasteasutus“ käsitleb autor kuni seitsmeaastastele lastele alusharidust andvaid asutusi olenemata nende konkreetsest liigist.

KELS § 4 lg 1 kohaselt jagunevad koolieelsed lasteasutused munitsipaal- ja eralasteasutusteks. Hetkel reguleerib eralasteasutuste tegevust suuremas osas erakooliseadus²⁴ (edaspidi EraKS) ning koolieelse lasteasutuse seadus niivõrd, kuivõrd erakooliseadus ei sätesta teisiti (KELS § 4 lg 3). Alusharidusseaduse jõustumisega toimub selles regulatsioonis küll teatav nihe ning

²⁰ Koolieelse lasteasutuse seadus. – RT I, 26.04.2024, 5.

²¹ Alusharidusseadus. – RT I, 09.01.2025, 1.

²² Alusharidusseaduse eelnõu seletuskiri. 419 SE, lk1. –

<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2ecdddc7-37dc-465d-b2b8-f948532db20b/alusharidusseadus/> (22.02.2025). Uue seaduse kehtestamise eesmärk on luua suurem sidusus alushariduse lõpptaseme ja põhihariduse lähtetaseme vahel, tagada lapsele vajalikud tugiteenused, reguleerida lapse arengu ja koolivalmidusega seotud teabe liikumist, toimub lastehoidude ja lastesõimede integreerimine ning õppevaga koostamisega seotud muudatused, täpsustatakse kohaliku omavalitsuse kohustusi. Eelmärgitud muudatused käesoleva magistritöö sisulist analüüsi ei mõjuta.

²³ Alusharidusseadus mõisteti „koolieelne lasteasutus“ ei kasuta, kuid kuna seaduses on käsitletud alushariduse andmist kuni seitsmeaastastele lastele, hõlmab käesolevas magistritöös kasutatud mõiste ka alusharidusseaduses toodud lastehoidusid ja lasteasutusi.

²⁴ Erakooliseadus. – RT I, 28.12.2022, 43.

eralasteasutuste tegevust hakkab olulisel määral reguleerima ka alusharidusseadus (AHS § 1 lg 1, § 2 lg 1), kuid erakooliseadus sellega kehtivust ei kaota ja osa regulatsioonist jääb siiski sinna. See aga ei muuda erakooli, sh koolieelse lasteasutuse (EraKS § 2 lg 2 p 1) õiguslikku seisundit. EraKS § 1 lg 1 alusel on tegemist eraõigusliku juriidilise isikuga. Kuigi seaduse tasandil on eralasteasutuse asutamisele, toimimisele ja tegevusele sätestatud erinõuded, on alushariduse andmisel EraKS § 17 lg 1 järgi tegemist siiski võlaõigusseaduse²⁵ (edaspidi VÕS) 8. osa regulatsioonile alluva teenuse osutamisega ning erakooli ja lapsevanema vahel tekib teenuse osutamisel lepinguline suhe. Selline õigussuhe on juba seaduse tasandil piiritletud ning lepingulisest suhtest tulenevate õigusvaidluste lahendamisele kohaldatakse tsiviilkohtumenetluse seadustiku²⁶ (edaspidi TsMS) sätteid (TsMS § 1).

2020. aastal tegutses Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetel Eestis 552 munitsipaal- ja 57 eralasteasutust.²⁷ Kuigi vastavad arvud on pidevas muutumises, peegeldab see siiski Eesti koolieelsete lasteasutuste proportsioone, kus ligikaudu 90% koolieelsetest lasteasutusest moodustavad munitsipaallasteasutused. Põhjus tuleneb asjaolust, et KELS § 10 lg 1²⁸ kohaselt on valla- või linnavalitsusel kohustus luua vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimalus käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Riigikohus on märkinud, et kohalik omavalitsus peab vastava kohustuse täitma mõisliku aja jooksul, milleks kohtupraktikas on peetud kahte kuud vanema taotluse esitamisest.²⁹ Üldjuhul täidab kohaliku omavalitsuse üksus vastavat ülesannet munitsipaallasteasutuse kaudu ning seetõttu on eralasteasutusel alushariduse andmisel pigem toetav roll, põhiline rõhk alushariduse andmisel on munitsipaallasteasutustel. Edaspidi käsitleb autor magistritöös koolieelse lasteasutusena just munitsipaallasteasutusi.

²⁵ Võlaõigusseadus. – RT I, 04.07.2024, 18.

²⁶ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 31.12.2024, 41.

²⁷ Alusharidus. Haridus- ja Teadusministeerium. – <https://www.hm.ee/uldharidus-ja-noored/alus-pohi-ja-keskharidus/alusharidus> (18.12.2025).

²⁸ AHS § 5 lg 1 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus tagab kõigile pooleteise- kuni kolmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle omavalitsusüksuse territooriumil ja kelle vanem on avaldanud soovi lastehoiukohta kasutada, võimaluse käia oma territooriumil asuvas lastehoius ning kõigile kolme- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle omavalitsusüksuse territooriumil ja kelle vanem on avaldanud soovi lasteaiakohta kasutada, võimaluse käia oma territooriumil asuvas lasteaias; alusharidusseaduse eelnõu seletuskiri (viide 22), lk 11 – võrreldes kehtiva KELS § 10 lg 1 sätestatuga ei muutu kohaliku omavalitsuse ülesande olemus tagada pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele võimalus alushariduse omandamiseks.

²⁹ RKPJKo 06.02.2023, 5-22-10, p-d 33-34; AHS § 6 lg 3 sätestab kohtupraktikast tulenevalt konkreetse tähtaja.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse³⁰ (edaspidi TsÜS) § 25 lg 2 kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus avalik-õiguslik juriidiline isik ning kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse³¹ (edaspidi KOKS) § 10 lg 1 kohaselt on avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks vald või linn. Mõiste vald või linn tähistab siin aga vaid juriidilist abstraktsiooni avalik-õigusliku juriidilise isiku tähistamiseks. KOKS § 2 lg-st 1 tuleneb kohaliku omavalitsuse üksuse – valla või linna – õigusvõime, st õigus, võime ja kohustus seaduse alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu. Teovõimet saavad teostada aga vaid füüsilised isikud ning nende kaudu organid, mille nimel nad tegutsevad.³² See tähendab, et kohaliku omavalitsuse üksus saab tegutseda enda organite kaudu. Haldusmenetluse seaduse³³ (edaspidi HMS) § 8 lg 1 kohaselt on haldusorgan seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Tuleb aga arvestada, et organid ja asutused ei ole iseseisvad avalik-õiguslikud juriidilised isikud, vaid täidavad ülesandeid kohaliku omavalitsuse üksuse – valla või linna – kui avalik-õigusliku juriidilise isiku nimel.³⁴ Munitsipaallasteasutus on seega kohaliku omavalitsuse üksuse organ ehk asutus, mis täidab enda ülesandeid vastava valla või linna nimel ning ei ole iseseisev juriidiline isik. See tähendab, et institutsionaalselt kuulub munitsipaallasteasutus kohaliku omavalitsuse üksuse koosseisu, kuid organisatsiooniliselt on tegemist siiski iseseisva asutusega.³⁵

Kohaliku omavalitsuse üksuse asutus on moodustatud kohaliku omavalitsuse üksuse ülesannete täitmiseks, talle on selleks ette nähtud vahendid ning eesmärk seisneb eelkõige avalike teenuste osutamises väljaspool kohaliku omavalitsuse üksust seisvatele õigussubjektidele.³⁶ Avaliku ülesande mõistet seadusandlusest ei leia, kuid Eesti õiguskorra põhimõtteid arvestades saab avalikke ülesandeid määratleda kui vahetult seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või õigusnormist tõlgendamise teel tuletatud ülesandeid.³⁷ Riigikohus on selgitanud, et avalikke ülesandeid võib õiguslikult määratleda kui seadusega või seaduse alusel haldusinstitutionidele pandud ülesandeid või ülesandeid, mis on tõlgendamise teel vastavast õigusnormist tuletatud.³⁸ Samuti on Riigikohus

³⁰ Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 31.12.2024, 48.

³¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 30.06.2023, 28.

³² Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1995, lk 71, 81.

³³ Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.

³⁴ Merusk (viide 32), lk 71.

³⁵ *Ibidem*, lk 72.

³⁶ Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 399; Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Tallinn: Juura 2014, lk 104.

³⁷ Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – *Juridica* 2000/8, lk 500.

³⁸ RKEKm 16.02.2010, 3-3-4-1-10, p 5.

lisanud, et avalik ülesanne ei tähenda tingimata, et tegemist peab olema täidesaatva võimu volituste kasutamisega.³⁹ KOKS § 6 lg 2 paneb kohaliku omavalitsuse üksusele muu hulgas ülesandeks korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste ülalpidamist. Vastavat ülesannet täidavad kohaliku omavalitsuse üksuse nimel tema asutustena munitsipaallasteasutused. Alushariduse andmine munitsipaallasteasutuses on avalik ülesanne, mille iseloomulikuks jooneks on asjaolu, et võimuvolitusi nende täitmiseks ei kasutata.⁴⁰ Munitsipaallasteasutus on seega kohaliku omavalitsuse üksuse – valla või linna – avalikku ülesannet täitev asutus, mis tegutseb vastava kohaliku omavalitsuse üksuse nimel, kuid omab sealjuures teatavat organisatsioonilist iseseisvust.

1.2. Koolieelses lasteasutuses tekkivad õigussuhted

1.2.1. Õigussuhete üldine piiritlemine

Tuvastamaks, millised on võimalikud ja efektiivseimad variandid lapse õiguste kaitseks koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes, on vajalik aru saada, millised õigussuhted koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel tekivad. Eelnevalt selgitas autor, milline on munitsipaallasteasutuse õiguslik seisund ning arvestades, et munitsipaallasteasutus täidab avalik-õigusliku juriidilise isiku nimel avalikku ülesannet, võiks esmane seos tekkida haldusõigusega. Haldusõigus koosneb õigusnormidest, mis kehtivad haldustegevuse, haldusmenetluse ja halduskorralduse jaoks. Haldusõiguse regulatsioon ulatub aga haldusorganitest ja nende tegevusest kaugemale ning reguleerib esmajoonel haldusorganite ja kodaniku vahelisi suhteid.⁴¹ Kui aga keskenduda haldusorganite ja kodanike vahelistele suhetele, tuleb nentida, et õigussuhete jagamine avalikuks õiguseks (mille üheks osaks on ka haldusõigus) ja eraõiguseks ei olegi nii lihtne kui esmapilgul võib näida.⁴²

Riigikohus on selgitanud, et Eesti õigusele on avaliku ja eraõiguse eristamine omane.⁴³ Avalik õigus on määratud reguleerima spetsiifilisi suhteid, mis kaasnevad avaliku võimu teostamisega ning mille üheks osapooliks on avaliku võimu kandja. Eeldada võib, et avalike ülesannete täitmine on reguleeritud avaliku õiguse normidega. See aga ei tähenda, et avaliku võimu kandja ei või astuda või sattuda avaliku ülesande täitmisel suhetesse, mis on sarnased eraisikute

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. – *Juridica* 2014/10, lk 734.

⁴¹ Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 23.

⁴² *Ibidem*, lk 30.

⁴³ RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 11.

vahelistele suhetele.⁴⁴ Avalik õigus ja eraõigus lähtuvad erinevatest põhimõtetest ja funktsioonidest ning tegemist on kahe fundamentaalselt erineva õiguse toimimise režiimiga.⁴⁵ Avaliku võimu teostamine on lähtealustes riigi kui avalik-õigusliku juriidilise isiku õigus. Riigi pädevuses on kehtestada normid, mille alusel saavad avaliku võimu teostamise pädevused ja volitused ka teised haldusekandjad⁴⁶, sh kohaliku omavalitsuse üksus. PS § 14 kohaselt on avaliku võimu kandjad põhiõiguste adressaatideks, st avaliku võimu kandja ülesanne on põhiõiguste tagamine.⁴⁷ Avaliku õiguse reeglid kindlustavad, et halduskandja püsiks kõigis oma tegevustes demokraatlik ja seaduslik, järgiks põhiseaduslikke ja teistest seadustest tulenevaid aluseid ning täidaks oma ülesandeid efektiivselt ja tõhusalt.⁴⁸ Eraõigus aga koordineerib suhteid ja käitumisootusi juriidiliselt võrdsete õigussubjektide vahel.⁴⁹ Eraõigus lähtub PS § 19 lg-s 1 sätestatud üldisest vabaduspõhiõigusest ja tehingute tegemisel privaatautonomia põhimõttest, mille kohaselt isikud on oma õiguste ja kohustuste kujundamisel vabad.⁵⁰ Eraõigus lahendab olemasolevaid ja tekkida võivaid huvide konflikte eraisikute vahel.⁵¹ See ei tähenda, et eraõigussuhted eksisteeriks n-ö iseenda maailmas, eraldi avalikust õigusest. On ju seadusandja loonud õigusliku raamistiku eraõigussuhtes tegutsemiseks ning taganud kontrolli ja jõustamismeetmed nendes õigussuhetes isikute põhiõiguste kaitseks.⁵² Avalik õigus ja eraõigus ei eksisteeri üksteisest eraldi, kuid kummagi õiguse toimimise režiimi eesmärk ei ole teist tõrjuda või teise üle domineerida.⁵³

Üldjuhul seadusandja õigusnormi kirja pannes aga piiritlemist avaliku ja eraõiguse vahel ei teosta, seega on aja jooksul kujunenud erinevad teooriad avaliku ja eraõiguse piiritlemiseks.⁵⁴ Piiritlemisteoriatega tegeleti juba Vana-Kreeka ja Vana-Rooma ajal, Eesti õigusteadlastest käsitles teemat süvitsi 1939. aastal Artur-Tõeleid Kliimann enda teoses „Õiguskord“.⁵⁵ Aja jooksul on välja kujunenud mitmeid teooriaid – olulisuse teooria (saksa keeles *Wichtigkeitstheorie*), traditsiooniline teooria (saksa keeles *Traditionstheorie*), suveräänsuse teooria (saksa keeles *Hoheitstheorie*), usaldusisiku teooria (saksa keeles *Sachwaltertheorie*) ja

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Ernits, M. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum – *Juridica* 2023/4-5, lk 293-294.

⁴⁶ Madise, Ü. PSK § 3/2. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 tr. Tallinn: Juura 2020.

⁴⁷ Lust-Vedder, PSK § 14/7.

⁴⁸ Becker, F. Öffentliches und Privates Recht. – *NVwZ* 2019/19, lk 1386.

⁴⁹ *Ibidem*, lk 1387.

⁵⁰ Varul, P. jt. Tsiviilõiguse üldosa. Õigusteaduse õpik. Tallinn: Juura 2012, 4 ptk/1.

⁵¹ Maurer (viide 41), lk 30.

⁵² Becker (viide 48), lk 1388-1389.

⁵³ *Ibidem*, lk 1392.

⁵⁴ Posser, H., Wolff, H. A. (koost). *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Kommentar*. 45. Aufl. München: C.H. Beck 2018, § 40/217.

⁵⁵ Kliimann, A.-T. *Õiguskord*. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939, lk 133. – <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/143915> (23.01.2025).

pädevusteooria (saksa keeles *Kompetenztheorie*) –, kuid õiguskirjanduses on käsitletud ja praktikas enim kasutatud pigem kolme – huviteooria, subordinatsiooniteooria ja subjektiteooria.⁵⁶

Huviteooria on üks vanemaid, ulatudes tagasi Vana-Rooma aega.⁵⁷ Huviteooria kohaselt moodustavad avaliku õiguse avalikkuse huve teenivad õigusnormid ning eraõiguse individuaalseid huve teenivad õigusnormid. Huviteooriat on iseloomustatud Rooma juristi Ulpianuse väljendiga: *publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem*.⁵⁸ Tõlgitud on lause: „avalik õigus on see, mis peab silmas Rooma riigi seisundit, eraõigus on see, mis peab silmas üksikisikute huve“.⁵⁹ Huviteooria sisustamise aspektist on lause mõte, et avalik õigus lähtub riigi huvidest, eraõigus üksikisiku huvidest.

Kuigi huviteooria on avaliku ja eraõiguse piiritlemisel oluline, laialdaselt kasutatav ning teatud olukordades hästi rakendatav, ei ole see tänapäeval siiski enam piisav, kuna paljud õigusnormid lähtuvad üheaegselt nii avalikust kui erahuvist.⁶⁰ Juba A.-T. Kliimann märkis, et riik tungib üha suuremal määral erahuvide valdkonda ning see, mis varem oli eraõiguse sfääriks, muutub avalikuks huviks.⁶¹ Riik käitub ja tegutseb ka valdkondades (nt vara omandamine ja müük, tööõigus jms), mis on reguleeritud eraõigusele suunatud normidega, kuid sel hetkel kohalduvad need ometi ka riigile.⁶² Vaatamata enda ebatäiuslikkusele, on teooria kasutamine praktikas siiski küllaltki suur.⁶³

Teine laialdaselt kasutatav teooria on subordinatsiooniteooria, mille kohaselt on piiritlemise aluseks alluvus- ehk subordinatsioonisuhe – avaliku õiguse puhul on alluvussuhe reeglina olemas, eraõiguses on üldjuhul tegemist aga poolte võrdsusega.⁶⁴ Avaliku õiguse puhul saab rääkida hierarhilistest suhetest, kus riik on n-ö kõrgemal positsioonil, jõustades oma legitiimseid ja seaduslikke huve. Eraõigussuhtes hierarhilisus puudub ning õigussuhted toimivad läbirääkimiste ja koordineerimise teel.⁶⁵ Lisaks on avalikule õigusele omane, et

⁵⁶ Krüger, E. Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs. Abgrenzung von Privatrecht und öffentlichem Recht. – JuS 2013/7, lk 598.

⁵⁷ *Ibidem*, lk 599.

⁵⁸ Maurer (viide 41), lk 30.

⁵⁹ Merusk (viide 32), lk 25.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ Kliimann (viide 55), lk 137.

⁶² *Ibidem*, lk 138.

⁶³ Krüger (viide 56), lk 598.

⁶⁴ Maurer (viide 41), lk 31.

⁶⁵ Becker (viide 48), lk 1387.

suhteid reguleeritakse ühepoolset haldusakti või muu ühepoolset jõustatava aktiga, eraõigussuhtes aga toimub suhete reguleerimine lepingute alusel, mis vajavad kehtimiseks mõlema poole taht.⁶⁶

Tänapäevases ühiskonnas, mis aina rohkem lähtub oma tegevuses isikute põhiõiguste kaitsest, nihkub ka subordinatsiooniteooria aina rohkem tagaplaanile.⁶⁷ Kui varasemalt kasutas riik oma n-ö kõrgemat positsiooni ja allutas kodanikud enda võimule, siis aina rohkem tiheneb riigi ja kodaniku koostöö ja võrdsus ning avalik-õiguslik suhe ei tähenda enam tingimata hierarhiliselt kodaniku endale allutamist.⁶⁸ Samuti astub riik ise aina rohkem suhetesse, mis põhinevad võrdsusel alustel ning kus puudub avalikule õigusele omane hierarhia – näiteks halduslepingule omased õigussuhted. Eraõiguses jällegi võib esineda just selliseid hierarhiaid, kus üks pool on teise suhtes tugevamal positsioonil – näiteks hooldusõigussuhted perekonnaõiguses ja suhted tööõiguses.⁶⁹ Seega ei ole ka subordinatsiooniteooria puhul tegemist täiusliku avaliku ja eraõiguse piiritlemise teooriaga.⁷⁰ Eriti võib siinkohal tuua välja soodustava halduse valdkonna, kus isiku õigus nõuda enda subjektiivsete õiguste kaitset ja riigilt vastavat käitumist, ei allu kuidagi subordinatsiooniteooria reeglitele.⁷¹

Subjektiteooria kohaselt aga kuuluvad avaliku õiguse hulka õigusnormid, mis on suunatud kõrgema võimu kandjale ning eraõiguse hulka õigusnormid, mis kehtivad igäühe suhtes.⁷² Tegemist on algselt kujunenud subjektiteooria käsitlusega, mis keskendub õigussuhete asemel rohkem normidele ning jaotus avalik-õiguslike ja eraõiguslike normide vahel toimub selle järgi, kellele õigusnorm formaalselt suunatud on.⁷³ Aina rohkem leiab aga õiguskirjanduses, eriti Saksa õiguskirjanduses, käsitlemist modifitseeritud ehk materiaalne subjektiteooria. Materiaalne subjektiteooria lähtub mitte sellest, kellele õigusnorm on suunatud, vaid sellest, keda õigusnorm õigustab või kohustab. Kui õigusnormi õigustatud või kohustatud subjektiks on avaliku võimu kandja, kuulub õigusnorm avaliku õiguse hulka. Kui aga õigusnormi õigustatud või kohustatud subjektiks on igäüks, on tegemist eraõiguse osaga.⁷⁴ Sellest lähtuvalt

⁶⁶ Maurer (viide 41), lk 31.

⁶⁷ Krüger (viide 56), lk 599.

⁶⁸ Becker (viide 48), lk 1387.

⁶⁹ Krüger (viide 56), lk 599; Becker (viide 48), lk 1387.

⁷⁰ Merusk (viide 32), lk 25.

⁷¹ Maurer (viide 41), lk 31.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Pärnamägi, I. Eraõiguse normid avaliku korra osana. – *Juridica* 2016/6, lk 392.

⁷⁴ Krüger (viide 56), lk 600.

määratleb materiaalne subjektiteooria avaliku õiguse kui riigi eriõiguse (sh erikohustuse) ning eraõiguse kui igapäheõiguse.⁷⁵

Sarnaselt kahele eelmisele piiritlemisteoriale, ei ole ka subjektiteooria täiuslik ega taga igas olukorras avaliku ja eraõiguse vigadeta piiritlemise võimalust. Kõigepealt on leitud, et paljud õigusnormid puudutavad nii riiki kui üksikisikut ning sellisel juhul muutub subjektiteooria alusel piiritlemine keeruliseks.⁷⁶ On kritiseeritud, et ainuüksi õigusnormi subjekti teadmine ei võimalda tegelikult teha lõplikku otsustust õigusnormi õigusliku sisu ja iseloomu kohta.⁷⁷ Näiteks võib õigusnorm olla suunatud riigile, kuid õigusnormi tegelik sisu annab eraisikule õiguse riigi poole pöörduda ja enda õigusnormist tulenevaid subjektiivseid õigusi realiseerida. Lisaks võivad õigusnormid sisaldada õigusi ja kohutusi, mille kandjaks võib olla nii eraisik kui riik.⁷⁸

Ükski eeltoodud avaliku ja eraõiguse piiritlemisteoriatest ei taga täielikku ja igas olukorras rakendatavat õigussuhte eristamist. Kuigi teatud üksikjuhtumite puhul on nende rakendamine võimalik ja nad tagavad ka selguse, kasutatakse neid pigem siiski kas koos või teatud kombinatsioonides. Tihti peale on piiritlemisteoriat valikul abiks minevikus sarnases olukorras kasutatud ning edu taganud teooria valimine.⁷⁹

1.2.2. Kahe astme teooria

Eelnevas alapeatükis käsitletud piiritlemisteoriat käsitlesid õigussuhte piiritlemist tervikuna kas eraõiguslikuks või avalik-õiguslikuks, kuid keerukamate, eriti pikemaajaste ja erinevatel alustel kujunenud õigussuhete puhul ei ole selline tervikliku õigussuhte eristamine alati võimalik. Selliste õigussuhete selgitamiseks kasutatakse kahe astme teooriat. Kahe astme teooria arenes õigussuhete kirjeldamisel välja alles 1950. aastate algul ning selle kohaselt eristatakse õigussuhetes, mis esialgu võivad paista tervikuna avalik-õiguslikena ja saada alguse avalik-õiguslikult suhtest, ka eraõigussuhteid.⁸⁰ Seejuures kasutatakse konkreetse õigussuhte määramiseks küsimusi „kas“ ja „kuidas“. Kui avaliku võimu kandja teeb otsuseid, mis vastavad küsimusele „kas“ ehk avaliku võimu kandjal on kaalutluskoht, kas otsus teha ja

⁷⁵ *Ibidem*; Posser (viide 54), § 40/222.

⁷⁶ Posser (viide 54), § 40/224.

⁷⁷ *Ibidem*, § 40/225.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ Krüger (viide 56), lk 602.

⁸⁰ Posser (viide 54), § 40/260.

millistel alustel või võimalus jätta otsus tegemata, on tegemist üldjuhul avalik-õigusliku osaga suhtest. Kui aga avaliku võimu kandja teeb otsuseid, mis vastavad küsimusele „kuidas“ ehk millisel moel õigusi ja kohustusi realiseeritakse, on võimalikud lisaks avalik-õiguslikele suhetele ka eraõiguslikud suhted.⁸¹ See tähendab, et kahe astme teooria puhul langetatakse esmalt otsus avaliku õiguse alusel ning seejärel toimub selle täideviimine eraõiguslikele norme järgides.⁸² Sellest ka teooria nimetus – kahe astme teooria – avalik-õiguslike suhteid sisaldav esimene aste ja eraõigussuhteid sisaldav teine aste.⁸³ Kui esimeses astmes toimub õigussuhte reguleerimine üldjuhul haldusakti või muu ühepoolse aktiga, siis teises astmes reguleeritakse õigussuhet kokkulepet eeldaval viisil, näiteks lepinguga.⁸⁴ Selline regulatsioon on omane eelkõige soodustavale haldusele ehk olukorras, kui õigussuhtest tekib kodanikule eelis – toetuste maksmine, avaliku teenuse osutamine jms.⁸⁵ Tekib olukord, kus avaliku võimu kandja tegutseb nii avalik-õiguslikul kui eraõiguslikul alusel.⁸⁶

Kahe astme eristamine muutubki oluliseks, kui avalik-õiguslik suhe ja eraõigussuhe põimuvad – avalik sektor kasutab eraõiguslike vorme või struktuure, et reguleerida küsimusi, mis eelduslikult on avalik-õiguslikud.⁸⁷ Kahe astme teooria viib tulemuseni juhul, kui konkreetse õigussuhte kujundamisel on kahe astme vahel selge erinevus.⁸⁸ Kui esialgu oli eesmärgiks allutada kogu halduse tegevus avalik-õiguslikele piirangutele, ka eraõiguslike vorme kasutades, siis üha enam on see jäänud tagaplaanile.⁸⁹ Kahe astme teooria vajalikkus tuleb päevakorda, kui õigusselguse ja õiglase tulemuse saavutamiseks toimub õigussuhte kujundamine kahes astmes.⁹⁰ Ei saa kindlasti väita, et kahe astme teooria puhul on teine aste reguleeritud vaid eraõiguse normidega. Sidusus avaliku õigusega jääb ning tihtipeale on tsiviilõigusliku lepingu sõlmimise menetluskord reguleeritud siiski täiendavalt ka avalik-õiguslike normidega ja avalikule õigusele omaselt.⁹¹ Seetõttu võib kahe astme eristamine ning konkreetse piiri tõmbamine kahe astme vahel olla ka komplitseeritud.

⁸¹ Krüger (viide 56), lk 601.

⁸² Maurer (viide 41), lk 288-289.

⁸³ Kramer, U. jt. Die Zweistufentheorie im Verwaltungsrecht oder: die immer noch bedeutsame Frage nach dem Ob und Wie. – JA 2011 nr 11, lk 810.

⁸⁴ Posser (viide 54), § 40/260.

⁸⁵ Bader, J., Ronellenfitsch, M. (koost). *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar*. 65. Aufl. München: C.H. Beck 2024, § 35/210.

⁸⁶ Maurer (viide 41), lk 288.

⁸⁷ Kramer (viide 83), lk 810.

⁸⁸ Posser (viide 54), § 40/260.

⁸⁹ Bader (viide 85), § 35/210.1.

⁹⁰ Posser (viide 54), § 40/260.

⁹¹ Aedmaa, A. jt. *Haldusmenetluse käsiraamat*. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 251.

Kahe astme teoriast tulenevaid õigussuhteid on Riigikohus käsitlenud erinevates kohaliku omavalitsuse vara kasutusele andmise olukordades, märkides, et era- ja avalikku õigust ei ole praktikas võimalik üksteisest täielikult lahutada ning paljudel juhtudel tuleb avaliku võimu tegevuse suhtes kohaldada üheaegselt nii era- kui avaliku õiguse norme.⁹² Kohus on selgitanud, et selline olukord võib kujuneda avalik-õigusliku juriidilise isiku osalemisel eraõiguslikes suhetes, sest neis suhetes peab avalik-õiguslik juriidiline isik jätkuvalt arvestama põhiõigustega, proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguspärase ootuse ja teiste avaliku õiguse põhimõtete ja normidega.⁹³ Õigussuhe kvalifitseeritakse aga Riigikohtu praktika kohaselt eraõiguslikuks, kui avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud.⁹⁴

Koolieelsesse lasteasutusse koha andmine ning teenuse osutamine koolieelses lasteasutuses alluvad Riigikohtu hinnangul samuti kahe astme teooriale. Koha taotlemine ja andmine toimub Riigikohtu selgituste kohaselt haldusmenetluses ja lasteaiakoha andmise kohustus on kohaliku omavalitsuse ülesanne. Küll aga ei teki Riigikohtu hinnangul kohaliku omavalitsuse ja lapsevanema vahel avalik-õiguslikku suhet, kui munitsipaallasteaed osutab alushariduse andmiseks ja lastehoiu funktsiooni täitmiseks lasteaiateenust.⁹⁵ Riigikohus on täpsustanud, et munitsipaallasteaed täidab lasteaiateenuse osutamisel küll lapsevanema nõude täitmiseks avalikku ülesannet, aga kuna sellise lepingu täitmisega ei kaasne riigivõimu volitusi, võib alushariduse andmise ja lastehoiu teenuse funktsioone täita ka eraõiguslikus vormis. Riigikohtu seisukoha järgi tekivad munitsipaallasteaia ja teenust saava isiku vahel teenuse osutamisel eraõiguslikud suhted, mis vastavad käsunduslepingu tunnustele VÕS § 619 mõttes.⁹⁶

Kuigi kahe astme teooria aitab selgitada keerukaid õigussuhteid ning on leidnud rakendamist ka kohtupraktikas, on kahe astme teooria kohaldamist ühe enam kritiseeritud, eriti seetõttu, et kahe astme teorias on selle rakendajad näinud n-ö päästerõngast keeruliste õigussuhete selgitamiseks ning seda kasutatakse tihti peale meelevaldselt olukordades, kus see ei kohaldu või kus see ei ole vajalik.⁹⁷ Kriitikud on seisukohal, et kahe astme eristamine osutub sageli keerukamaks kui praktikas arvatakse ning kahe astme teooriat tuleks kasutada vaid juhul, kui

⁹² RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 14; RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 12.

⁹³ *Ibidem*.

⁹⁴ RKEKm 20.12.2001, 3-3-1-8-01, p 13; RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 11; RKEKm 24.03.2015, 3-3-4-1-15, p 9; RKTKo 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 13.

⁹⁵ RKTKo 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 13.

⁹⁶ RKTKo 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 13.

⁹⁷ Kramer (viide 83), lk 815.

kahte õigussuhet on tegelikult võimalik eristada.⁹⁸ Ühe põhjusena on välja toodud, et tihtipeale sisalduvad teises astmes ehk lepinguga kokku lepitud asjaolud juba ka esimeses astmes tehtavas otsuses (haldusaktis) ning piiritlemine, et millise astme õigussuhtesse need asjaolud kuuluvad, muutub sellega kohe keerukamaks.⁹⁹ Ehk siis juba esimeses astmes määratakse tihti kindlaks olulised teenuse tingimused, mis hiljem on teises etapis sõlmitava lepingu olulised tingimused.¹⁰⁰ Siinkohal on kriitikud küsinud, kas esimeses astmes tehtud otsus jääb teises astmes lepingu sõlmimisel kehtima ja võib jätkuvalt mõjutada teise astme tegevusi või esimese astme otsus lepingu sõlmimisega kaob.¹⁰¹ Samas on vastusena märgitud, et õigussuhete eristamine selliselt, et avalik-õiguslik suhe lõpeb eraõigusliku lepingu sõlmimisega, ei ole samuti mõeldav, kuna peab jääma võimalus tehtud otsus tagasi pöörata ehk haldusakt tühiseks või kehtetuks tunnistada, ka pärast eraõigusliku lepingu sõlmimist.¹⁰² Sellest on tuletatud kriitikute järgmine küsimus, et kui mõlemad õigussuhted eksisteerivad kõrvuti, miks on üldse vajalik nende eristamine.¹⁰³

Teine oluline kriitikute püstitatud küsimus on, et mis saab teises astmes sõlmitud lepingust, kui esimese astme otsus vaidlustatakse, tühistatakse või tunnistatakse kehtetuks või kui esimese astme otsus on küll olemas, kuid teises astmes ei jõuta lepingu sõlmimisel kokkuleppele. Saksa õiguskirjanduses on leitud, et positiivne otsus esimeses astmes ei saa olla kohustuslikuks aluseks sõlmida teises astmes leping, v.a juhul, kui avaliku võimu enda nõudmised on ebaseaduslikud või kuritahtlikud.¹⁰⁴ Saksa õigusteadlase Hartmut Maureri hinnangul võiks jaatada, et haldusakti kehtivus on lepingu kehtivuse eeltingimuseks ning haldusakti kehtetuse korral on kehtetu või muutub kehtetuks ka leping.¹⁰⁵ Alternatiivina on nähtud, et haldusakt võiks sisaldada lisatingimusi ja kohustusi ning sellega loob haldusakt püsiva õigussuhte, millel on nii avalik-õiguslik kui eraõiguslik iseloom.¹⁰⁶

Õigusteadlane Ulrich Stelkens on pakkunud lahendusena kahe astme teooria rakendamise asemele võimaluse muuta õigusnormi selliselt, et avaliku võimu kandja saaks enda ülesandeid täita ka vaid lepingu sõlmimisega. Sellisel juhul jääks ära eraldi esimeses astmes tehtav otsus

⁹⁸ *Ibidem*; Posser (viide 54), § 40/261.

⁹⁹ Kramer (viide 83), lk 815.

¹⁰⁰ Posser (viide 54), § 40/262.

¹⁰¹ Kramer (viide 83), lk 816.

¹⁰² Posser (viide 54), § 40/262.

¹⁰³ Kramer (viide 83), lk 816.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

¹⁰⁵ Maurer (viide 41), lk 294-295.

¹⁰⁶ *Ibidem*, lk 295; Posser (viide 54), § 40/261.

(haldusakt vms) ning otsus tehakse koos lepingu sõlmimisega ja selle regulatsioon sisalduks seega lepingus. Kuna avaliku võimu kandja täidaks jätkuvalt avalikku ülesannet ja tegemist oleks avalik-õigusliku suhtega, ei oleks enam vajalik kahe eraldi õigussuhte (kahe astme) esitamine ja erinevatest õigussuhetest tuleneva kohtualluvuse määratlemine.¹⁰⁷

Üldiselt on kriitikud seisukohal, et kuna kahe astme teooria piiritleb samade õigussubjektide vahel tekkinud õigussuhte erinevaid osasid, põhjustab see õigussuhte tarbetut lõhkumist, mis toob kaasa vajaduse lähtuda erinevatest õigusnormidest ning see omakorda toob kaasa õigusliku ebakindluse ja raskendab õiguskaitset.¹⁰⁸

Lähtuvalt Eesti kohtute praktikast¹⁰⁹ nõustub autor, et koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhtes on nii avalik-õiguslikke kui ka eraõiguslikke jooni. Eriti arvestades, et tegemist ei ole ühekordse, vaid pikemalt kestva õigussuhtega, kus võib näha erinevate õigussuhete põimumist. Küll aga jagab autor ühist seisukohta kriitikutega küsimuses, kas sellise õigussuhte, kus tegelikult päris selget piiri avaliku õiguse ja eraõiguse vahele tõmmata ei saa, piiritlemine on üldse vajalik. Haldusakti andmisega on õigussuhe koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel tekkinud. Tegemist on tervikliku õigussuhtega, millega tekivad mõlemale poolele õigused ja kohustused, mis on reguleeritud seaduse ja kohaliku omavalitsuse õigusaktidega. Pooltel puudub võimalus tingimusi läbi rääkida või kokku leppida õigusaktides sätestatud erinevalt.¹¹⁰ Seetõttu ei ole autori hinnangul eraldi lepingu sõlmimine enam vajalik ja tegelikult ka õigustatud. Leping sõlmimisega reguleeritakse juba tekkinud õigussuhet teistkordselt. See ei anna haldusaktile lisandväärtust, sest tingimused on juba kas haldusaktist või õigusaktidest tulenevad. Sellisel juhul tekibki küsimus, milline õigussuhe siis koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel tegelikult on, kui õigussuhe on üheaegselt reguleeritud nii avalik-õiguslike haldusaktide ja õigusaktidega kui eraõiguslike lepingutega. Autor ei püüa selle seisukohaga seista vastu asjaolule, et poolte vahel tekib siiski ka lepingulaadne õigussuhe, kuid on seisukohal, et selle õigussuhte tekkimiseks ja reguleerimiseks ei ole vajalik ega ka õiguslikult korrektne eraldi lepingu sõlmimine. Ka Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et avaliku teenuse osutamisel lepingulaadse õigussuhte tekkimiseks ning selle alusel õiguskaitse saamiseks ja nõuete esitamiseks ei ole vajalik eraldi eraõigusliku lepingu sõlmimine.¹¹¹ Autori

¹⁰⁷ Kramer (viide 83), lk 816.

¹⁰⁸ *Ibidem*, lk 815.

¹⁰⁹ Vt RKEKm 17.05.2023, 2-23-2831, p 6; RKTko 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 13.

¹¹⁰ Nt KELS § 27 lg-te 3 ja 4 kohaselt kehtestab koolieelse lasteasutuse kulude katmises osalemise määra (lasteaia kohatasu) lapsevanematele valla- või linnavolikogu.

¹¹¹ TlnRngKm 08.08.2024, 2-23-150376, p 7.2.

seisukohta toetab ka asjaolu, et koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel lepingu sõlmimata jätmine ei muuda tegelikult mitte kuidagi koolieelse lasteasutuse ega lapsevanema õigusi ja kohustusi. Kui laps on koolieelsesse lasteasutusse vastu võetud, tekib kohustus lapsele vastavat teenust osutada ning teha seda õigusaktides sätestatud tingimustel, vanemal aga tekib õigus teenust saada ning kohustus teenuse eest vastavalt õigusaktides sätestatule tasuda.

Lisaks eelmärgitule nõustub autor kriitikutega osas, et eraõigusliku lepingu sõlmimisega võib tekkida olukord, kus haldusakti tühisuse tuvastamise või kehtetuks tunnistamisega ei ole selget arusaama, mis saab lepingu kehtivusest ning vastupidi, lepingu ülesütlemisega tekib küsimus haldusakti kehtivuse osas. VÕS § 186 kohaselt lõpeb leping muu hulgas võlasuhte lõpetamise kokkuleppega, lepingust taganemisega või lepingu ülesütlemisega, haldusakti tühisuse alused aga tulenevad HMS § 63 lg-st 2 ning kehtetuks tunnistamise alused HMS 4. peatüki 4. jaost. Need ei ole omavahel kuidagi seotud, mis tähendab, et ühe lõppemine ei mõjuta teise kehtivust. Haldusakti on koolieelsel lasteasutusel võimalik tühiseks või kehtetuks tunnistada ühepoolset, lepingu lõpetamiseks on aga enamjaolt vajalik kokkulepe. Võlaõigusseadusest ei tulene selliseid ühepoolse lõpetamise aluseid, mis annaksid võimaluse leping üles öelda, kui sellele eelnenud haldusakt on tühiseks või kehtetuks tunnistatud. Sellise õigusliku dilemma vältimiseks on autori hinnangul mõislik vältida ka õigussuhte topelt reguleerimist ehk lasteaiateenuse osutamisel piisaks vaid haldusakti andmisest. Saksamaa Münchener Halduskohtu praktikast on näide, kus kohus käsitles koolieelse lasteasutuse teenuse osutamisel kahe astme teooriat, sealjuures haldusakti ja lepingu kehtivuse küsimusi ning jõudis järeldusele, et kuigi koolieelne lasteasutus oli üles öelnud teenuse osutamise lepingu, oli haldusakt jätkuvalt kehtiv ning koolieelsel lasteasutusel säilis kohustus teenust osutada.¹¹² Vastav lahend ilmestab hästi, et kahe astme teooria rakendamisel ning avalike ja eraõigussuhte eristamisel ei saa lähtuda kõigest asjaolust, et sõlmitud on leping, vaid analüüsida tuleks õigussuhte sisu ja selles tegelikult tekkinud õigussuhteid.

Eelnevaga ei soovi autor öelda, et kahe astme teooria rakendamine ei tule sellistel juhtudel üldse kõne alla, vaid märkida, et kriitika selle rakendamise osas on välja kasvanud praktikas tekkinud takistusest ning isegi kui õigussuhtes on olemas eraõiguslik element, ei ole selle reguleerimine eraldi lepingu sõlmimisega alati vajalik ja mõistlik. Autori hinnangul on koolieelse lasteasutuse teenuse osutamine samastatav muude kohaliku omavalitsuse seadusest

¹¹² Verwaltungsgericht München, 12 CE 12.2170, 10.10.2012. – NJW 2013, 249, p-d 44 ja 49.

tulenevate ülesannete täitmisega ning toetudes Tallinna Ringkonnakohtu seisukohale¹¹³, ei ole eraõigussuhte tuvastamiseks vajalik eraldi lepingu olemasolu.

1.2.3. Õigussuhted koolieelses lasteasutuses

KELS § 10 lg 1 annab lapsevanemale õiguse enda pooleteise- kuni seitsmeaastasele lapsele lasteaiakoha saamiseks ning kohustuse kohalikul omavalitsusel vastav koht tagada. Õigussuhe koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel tekib hetkest, mil lapsevanem vastavat kohta taotlema hakkab. Lähtudes alapeatükis 1.2.1 käsitletud piiritlemisteoriatest ning arvestades, et KELS § 10 lg-s 1 toodud norm kuulub soodustava halduse hulka, ei välista autor koheselt ühtegi piiritlemisteoriat. Huviteooria siinkohal ilmselgelt aga ei kohaldu, kuna õigusnorm ei teeni ainuüksi avalikke või eraõiguslikke huve, vaid on kombinatsioon neist mõlemast. Subordinatsiooniteooria käsitluse juures välja toodud kriitika soodustava halduse osas on siinkohal asjakohane, sest õigusnorm on küll riiki kohustav, kuid seda vaid eraisikute subjektiivsete õiguste kaitseks. Subjektiteooria aitab lahendusele veidi lähemale jõuda, sest õigusnorm kohustab muu hulgas avaliku võimu kandjat ning seetõttu võiks seda pidada avaliku õiguse osaks.

Tänapäevase arusaamise kohaselt on haldussuhtele ehk avalik-õiguslikule suhtele iseloomulik ühe poole õigus nõuda kohustatud subjektilt teatud toimingute tegemist ning teise poole kohustus vastav toiming teostada.¹¹⁴ Kui tavapärast toimib see selliselt, et seadusega on antud kohaliku omavalitsuse üksusele õigus nõuda toimingute tegemist ja isiku kohustus toiming teha, siis on haldussuhetes ka vastupidiseid võimalusi.¹¹⁵ Alushariduse omandamisel tekkivad õigussuhted kuuluvad just sellesse viimasesse kategooriasse. Alushariduse andmise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusele tuleneb kohaliku omavalitsuse korraldamise seadusest, vanema õigus koolieelses lasteasutuses lapsele koha saamiseks aga koolieelse lasteasutuse seadusest. Tahteavaldus, mille lapsevanem esitab, ei tulene tema enda valikust ja äranägemisest, vaid lähtub talle seadusega antud võimalusest.¹¹⁶ Sellest lähtuvalt võib alushariduse andmisel tekkivaid õigussuhteid pidada üldjoontes avalik-õiguslikeks.

¹¹³ TlnRngKm 08.08.2024, 2-23-150376.

¹¹⁴ Merusk (viide 32), lk 29.

¹¹⁵ *Ibidem*, lk 30.

¹¹⁶ *Ibidem*.

Haldusõigussuhted tekivad faktilistest asjaoludest või konkreetsest teost.¹¹⁷ HMS § 14 lg 1 kohaselt algab haldusmenetlus taotluse esitamisest. Vanema esitatud tahteavaldus on avalikku ülesannet täitva munitsipaallasteaia teo aluseks ehk munitsipaallasteaia otsuse¹¹⁸ aluseks, kas laps lasteaia nimekirja arvata või mitte. Tegemist on haldusorgani ühepoolse üksikjuhtumit reguleeriva otsusega, mille eesmärk on teatud õiguslike tagajärgede tekitamine.¹¹⁹ Vastava otsuse puhul võiks kõne alla tulla selle liigitumine haldusaktiks. HMS § 51 lg 1 järgi on haldusakt haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalikõiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt. Munitsipaallasteasutuse otsus laps lasteaia nimekirja arvata või seda mitte teha, vastab kõigile eelmärgitud haldusakti tunnustele. Vajalik on hinnata, kas munitsipaallasteaed on antud juhul selleks haldusorganiks, kes haldusakti saab anda. Riigikohus on analüüsinud haldusorgani mõistet ning leidnud, et haldusmenetluses määratakse haldusorgani nimel tegutsevad isikud HMS § 8 lg 2 kohaselt haldusorganisiseselt ning kui tegemist ei ole just üksikisikust koosneva haldusorganiga, võib haldusorgani nimel tegutsemiseks volitada iga isikut, kes kuulub haldusorgani organisatsioonilisse struktuuri.¹²⁰ Kohaliku omavalitsuse üksus täidab talle pandud ülesannet enda asutuse – munitsipaallasteasutuse – kaudu, kes on pädevaks haldusorganiks. Munitsipaallasteaia otsus reguleerib vaid konkreetset üksikjuhtu ning sellega tekib lapsevanemale konkreetne õigus, aga ka kohustused või jäetakse sellega talle vastav õigus andmata. Seega saab munitsipaallasteaia otsust lasteaiakoha andmiseks või andmata jätmiseks lugeda haldusaktiks, millega tekib asutuse ja lapsevanema vahel haldusõigussuhe.

Eelnevast järeldub, et koolieelses lasteasutuses koha taotlemisele ja andmisele kohalduvad haldusmenetluse sätted ning koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel tekkiva õigussuhte puhul on tegemist avalik-õigusliku suhtega. Tegemist ei ole aga tavapärase üksikjuhtumi reguleerimisele suunatud haldustegevusega, vaid tekkinud õigussuhe on püsiv ja pikaajaline. Kui õigussuhte alguses saab rääkida avalik-õiguslikust suhtest, siis õigussuhte kestel – teenuse osutamise käigus – tuleb käsitleda ka munitsipaallasteaia tegutsemist eraõigussuhtele

¹¹⁷ *Ibidem*, lk 58.

¹¹⁸ Praktikas teevad lasteaiakoha andmise otsuseid nii valla- ja linnavalitsused kui munitsipaallasteaiad. Arvestades aga, et mõlemad esindavad oma ülesannete täitmisel linna või valda kui avalik-õiguslikku juriidilist isikut, tekib õigussuhe eraisiku ja avalik-õigusliku juriidilise isiku vahel, keda esindab konkreetne asutus. Magistritöös käsitletakse lugemise lihtsustamiseks õigussuhteid koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel, mis aga ei erine sellest, kui otsuse oleks teinud valla- või linnavalitsus.

¹¹⁹ Merusk (viide 32), lk 58-59.

¹²⁰ RKHKo 07.06.2018, 3-16-586, p 15.

sarnanevas raamistikus. Tegemist on n-ö teises astmes tekkinud õigussuhtega, mida raamistab oma õigusnormide ja regulatsiooniga avalik õigus, kuid mis sisult sarnaneb eraõigussuhtele.

1.3. Lapse õiguste tõhus kaitse

Lapse õiguste kaitse sai olulise rahvusvahelise juriidilise tagatise 1989. aastal, kui võeti vastu ÜRO lapse õiguste konventsioon. Eesti ühines sellega 26. septembril 1991. Lapse õiguste konventsiooni sissejuhatuses on märgitud, et laps vajab oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset ja hoolt, kaasa arvatud vastav seaduslik kaitse. LÕK art 2 kohustab osalisriike tunnustama konventsioonis esitatud õigusi ja tagama need igale nende jurisdiktsiooni all oleva lapsele. See tähendab, et juba rahvusvahelisel tasandil on tunnustatud lapse erandlikku ja kaitsmist vajavat positsiooni, mille tagamiseks tuleb meetmeid rakendada mitte ainult lapse vanematel, vaid ka riigil, kohalikul omavalitsusel, sotsiaalhoolekandel ning kõigil lapsega kokku puutuvatel isikutel.¹²¹ Absoluutselt igas lapsega seotud valdkonnas tuleb aga rakendada LÕK art-t 3, mis igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeesutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt kohustab esikohale seadma lapse parimad huvid¹²². Euroopa Liidu lepingu¹²³ art 3 lg-ga 3 on Euroopa Liit ühe enda ülesandena sätestanud lapse õiguste kaitse edendamise ning Euroopa Liidu inimõiguste harta¹²⁴ art 24 lg-d 1 ja 2 kordavad lapse õiguste konventsiooni põhimõtteid, mille kohaselt on lastel õigus heaoluks vajalikule kaitsele ja hoolitsusele ning kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada lapse huvid.

Eesti õiguses aitab vastavat eesmärki täita lastekaitseadus¹²⁵ (edaspidi LasteKS), mille § 2 sätestab seaduse eesmärgiks last väärtustava ning lapse arengut soodustava käitumise ja elulaadi kujundamise ühiskonnas, last toetava keskkonna loomise, lapse huvide esikohale seadmise, lapse elukvaliteedi parendamise, lapse igakülgse arengu toetamise ning tervist ja heaolu ohustavates tingimustes olevale lapsele õigeaegse ja asjakohase abi ja hoolduse tagamise kooskõlas ÜRO lapse õiguste konventsiooni ja selle lisaprotokollidega ning Euroopa

¹²¹ Laste ja noorte õigused ja kohustused (viide 2).

¹²² Eestikeelses tõlkes on kaduma läinud selle sätte kõige olulisem komponent ehk esikohale ei ole vaja seada mitte lihtsalt lapse huve, vaid lapse parimad huvid.

¹²³ Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – Euroopa Liidu Teataja 07.06.2016, C202. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT> (23.01.2025).

¹²⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – Euroopa Liidu põhiõiguste harta 07.06.2016, C202. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT> (23.01.2025).

¹²⁵ Lastekaitseadus. – RT I, 31.12.2024, 23.

Liidu põhiõiguste harta ja teiste asjakohaste õigusaktidega. ÜRO Lapse Õiguste Komitee on lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte tunnistanud üheks neljast lapse õiguste konventsiooni üldpõhimõttest.¹²⁶

Laps viibib koolieelses lasteasutuses suure osa enda ajast ning on ülimalt oluline, et osutatav teenus ja selle tingimused lähtuksid lapse parimatest huvidest. LÕK art 3 lg-st 3 tuleneb osalisriikidele kohustus tagada, et laste hoolduse või kaitse eest vastutavad asutused, teenistused ja organid vastaksid pädevate ametivõimude kehtestatud normidele, eriti mis puudutab ohutust ja tervishoidu, personali suurust ja sobivust ning ka nende üle toimuva järelevalve kompetentsust. Kuigi esmajärjekorras keskenduvad eeltoodud õigusaktid lapse füüsilise ja vaimse tervise kaitsele (nt LÕK art 19 lg 1), ei saa ära unustada ka õigusruumi, mis tuleb kujundada selliselt, et lapse õigused oleks tagatud ning vajadusel on võimalik lapse õiguste kaitseks kasutada efektiivseid õiguskaitsevahendeid.

Kuigi eeldus on, et kõik lapsega kokku puutuvad asutused, eriti aga koolieelsed lasteasutused täidavad eelmärgitud põhimõtteid lapse õiguste tagamiseks ja lapsele sobiva keskkonna loomiseks, võib siiski osutada vajalikuks rakendada lapse õiguste kaitseks õiguskaitsevahendeid või muid meetmeid. Praktikast on näiteid, kus koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema arusaamine lapse heaolust lahkneb. Sotsiaalministri 24. septembri 2010 määruse nr 61 „Tervisekaitseõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“¹²⁷ § 14 lg 4 kohaselt tuleb lastele alates neljandast eluaastast võimaldada puhkeajal une asemel ka muud vaikset tegevust. Seda rakendatakse siiski vaid üksikutes lasteaedades¹²⁸ ning sellest tõusetuvad vaidlused on jõudnud ka kohtusse.¹²⁹ Samuti on lasteaedadel tihti probleeme KELS § 14 lg-st 2 tuleneva kohustuse, mille kohaselt tagatakse lapsele vajaduse korral logopeedi ja eripedagoogi või muu tugiteenus, täitmisega.¹³⁰ Vajalikuks võib osutada kahju hüvitise taotlemine olukorras, kus koolieelne lasteasutus ei ole täitnud enda ülesannet korrektselt ja

¹²⁶ Committee on the Rights of the Children. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29.05.2013, lk 3. – <https://digitallibrary.un.org/record/778523?v=pdf> (03.03.2025).

¹²⁷ Sotsiaalministri 24. septembri 2010 määruse nr 61 „Tervisekaitseõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“ – RT I 2010, 69, 526.

¹²⁸ Koppel, K. Seaduse järgi on lasteaia lõunauni vabatahtlik, reaalsus on sageli teine. – Err.ee, 18.06.2024. – <https://www.err.ee/1609370282/seaduse-jargi-on-lasteaia-lounauni-vabatahtlik-reaalsus-on-sageli-teine> (19.04.2025).

¹²⁹ Vt RKEKm 17.05.2023, 2-23-2831.

¹³⁰ Vt Lapse õigus saada lasteaia vajalikku tuge. Õiguskantsleri märgukiri 20.06.2023 nr 7-5/230321/2303357. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Lapse%20%C3%B5igus%20saada%20lasteaia%20vajalikku%20tuge.pdf> (17.04.2025).

lapsel on sellega seoses tekkinud kahju või potentsiaalse kahju tekkimise vältimiseks tuleb koolieelse lasteasutuse rikkumine peatada.¹³¹

ÜRO Lapse Õiguste Komitee on andnud suunised, et kõigis otsustes, mis võivad konkreetset last, laste gruppe või lapsi üldiselt mõjutada, olgu mõju positiivne või negatiivne, tuleb otsustusprotsessis vastavaid mõjusid hinnata ning otsuste tegemisel nendega arvestada.¹³² Lapsega seotud otsustusprotsessis on eeldatud kõrgendatud kaitset ja tähelepanu, et lapsel vajalik kaitse ei oleks takistatud sellest, kui tal endal või tema vanematel selleks kõige paremad võimalused puuduvad.¹³³ Ka LasteKS § 21 lg 1 märgib, et kõigi last mõjutavate otsuste vastuvõtmisel, vastu võtmata jätmisel ning otsuse kavandamisel eri võimaluste vahel valimisel tuleb selgitada välja lapse huvid ning lähtuda otsuse tegemisel nendest kui esmatähtsast kaalutlusest. ÜRO Lapse Õiguste Komitee kommentaaris nr 5 on eraldi välja toodud, et õiguste kaitseks ja rikkumiste heastamiseks peavad olema loodud ja kättesaadavad tõhusad õiguskaitsevahendid. Arvestades, et laps ei suuda ise enda õigusi kaitsta ning sõltub selles enda vanematest, tuleb eritist tähelepanu pöörata just sellele, et lapse õigused sellises positsioonis kaitseta ei jääks. Sarnane kohustus tuleneb PS §-st 14 – õigus korraldusele ja menetlusele. Sätte kohaselt on isikutele antud subjektiivne õigus, mille realiseerimiseks peab aga olema tagatud ka vastav menetlus, nt järelevalvemenetluse näol. PS § 15 lg-st 1 tuleneva kohtukaebeõiguse realiseerimiseks peab aga olema tagatud efektiivne kohtusse pöördumise võimalus ning tõhus kohtumenetlus.

Riigile on pandud kohustus pöörata erilist tähelepanu, et lastele ja nende vanematele oleksid kasutada tõhusad võimalused lapse õiguste tagamiseks. Selleks tuleks tagada teave ja nõustamine, aga ka võimalikult lihtne juurdepääs kohtumenetlusele ning vajalik abi kohtusse pöördumiseks. Vastavate nõuete täitmiseks peavad andma aluse siseriiklikud õigusaktid, mille kaudu oleksid loodud tõhusad õiguskaitsevahendite kasutamise võimalused.¹³⁴ Selleks, et luua lapse õigusi efektiivselt kaitsev õigusruum ning õiguskaitsevahendite kasutamise võimalused, on ÜRO Lapse Õiguste Komitee kommentaari nr 19 kohaselt vajalik seda toetada avalikest vahenditest.¹³⁵ See tähendab, et riik ei saa lapse õiguste kaitsmisel lähtuda kuluefektiivsusest

¹³¹ Vt RKTko 05.04.2017, 3-2-1-128-16.

¹³² Committee on the Rights of the Children. General comment No. 14 (viide 126), lk 4.

¹³³ Laste ja noorte õigused ja kohustused (viide 2).

¹³⁴ Committee on the Rights of the Children. General comment No. 5 (viide 10), lk 7.

¹³⁵ Committee on the Rights of the Children. General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children's rights (art. 4), CRC/C/GC/19, 20.07.2016, lk 4. – <https://digitallibrary.un.org/record/838730?v=pdf> (03.03.2025).

või eelarvepiirangutest. Sobivad meetmed ja võimalused tuleb tagada olenemata sellest, et need on kulukad, suurendavad halduskoormust või ei lähtu alati välja kujunenud õiguspraktikast.

Kuigi nii rahvusvahelisel kui kohalikul tasandil on ette nähtud lapse õigusi arvestava otsustus- ja menetlusprotsessi loomine, näitavad ÜRO Lapse Õiguste Komitee lõppjärgeldused Eesti viienda kuni seitsmenda perioodilise aruande kohta veel 2024. aastal, et puudujäägid siiski eksisteerivad ning jätkuv soovitus riigile on töötada välja menetlus, mille põhjal hinnata lastega seotud riigisiseste seaduste ja poliitika mõju lapse õigustele, samuti tagada, et kõigis seadusandlikes, haldus- ja kohtumenetlustes ja -otsustes võetakse arvesse lapse õigust tema huvide esikohasele seadmiseks ning seda ka kohaldatakse.¹³⁶

¹³⁶ Lapse Õiguste Komitee lõppjärgeldused Eesti viienda kuni seitsmenda perioodilise aruande kohta. CRC/C/EST/CO/5-7, 18.06.2024, lk-d 2 ja 4. – https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2024-11/Lapse%C3%95igusteKomiteeL%C3%B5ppi%C3%A4reldused_2024.pdf (23.02.2025).

2. JÄRELEVALVE KOOLIEELSES LASTEASUTUSES

2.1. Riiklik ja haldusjärevalve

PS § 37 lg-st 5 tuleneb, et hariduse andmine on riigi järevalve all. Säte hõlmab kõiki haridustasemeid, sh alushariduse andmist.¹³⁷ Arvestades Eesti õigusruumile omast kaalutusõigust ning sätete tõlgendamisruumi, on olemas oht, et avaliku võimu tegevus võib sattuda vastuollu kehtiva õigusega. Sel põhjusel on ette nähtud ning pidevalt arendatud ka kontrolli avaliku võimu tegevuse üle.¹³⁸ Kuigi järevalve teostamise olulisust ning vajadust on teadvustatud kogu aeg alates Eesti iseseisvumisest, on järevalve mõistete käsitus, sisu ja eesmärgid olnud pidevas muutumises. Selleks, et aru saada, millist kontrollifunktsiooni on võimalik kasutada koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes ning kuidas tegelik praktika välja näeb, on autori hinnangul vajalik aru saada, kuidas järevalve liigid on kujunenud ning miks siiski on säilinud teatav ebamäärasus. Kuna riikliku ja haldusjärevalve eristamise praktika on olnud muutlik ja põimitud ning sellega on raskusi tänaseni, käsitleb autor neid võrdlevalt.

1939. aastal käsitles erinevaid järevalve liike A.-T. Kliimann, kes eristas halduse enda teostatavat kontrolli haldusväliste isikute üle – politseiline kontroll ja sundsooritusvahendid¹³⁹ – ning halduse enda üle teostatavat kontrolli¹⁴⁰. Halduse sees toimuva ehk immanentse kontrolli jagas A.-T. Kliimann teenistusvalveks ja riigivalveks. Teenistusvalve omakorda oli kontroll, mida teostati alluvussuhtes kontrollitava tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle. Riigivalvet sisustas ta aga järgmiselt: „immanentne halduskontrolli liik, mis seisneb autonoomsete ühikute, eriti autonoomsete territoriaalsete või huvikondlike omahaldusühikute tegevuse õiguspärasuse kontrollimises.“¹⁴¹ Seega oli riigivalve erinevate halduse kandjate vahel teostatav kontroll, kuhu alla kuulus ka kohaliku omavalitsuse üle teostatav järevalve.

Taasiseseisvunud Eestis jätkus järevalve liikide määratlemisel A.-T. Kliimanni kirjeldatud käsitus. Kuigi 1. juulini 2014 kehtinud Vabariigi Valitsuse seaduse¹⁴² (edaspidi VVS) § 75 andis õiguse teostada riiklikku järevalvet ning teha selle käigus ettekirjutusi ja anda otsuseid,

¹³⁷ Parrest, PSK § 37/8.

¹³⁸ Merusk (viide 32), lk 115.

¹³⁹ Eliaser, R. (koost), Kliimann, A.-T. Haldusõiguse üldosa: autoriseeritud konspekt. Tartu: 1939, lk 213 – <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/16383> (27.02.2025).

¹⁴⁰ *Ibidem*, lk 238.

¹⁴¹ *Ibidem*, lk 239.

¹⁴² Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 27.12.2013, 33 (kehtis kuni 30.06.2014).

riikliku järelevalve mõistet seadus tegelikult ei avanud. Täpsemalt puudus seaduses nii riikliku järelevalve konkreetne sisu, järelevalvesubjektid kui ka riikliku järelevalve eristamine haldusülesannete täitmise üle teostatavast haldusjärelevalvest.¹⁴³ Sellegipoolest mõisteti riikliku järelevalve all pigem halduse internset kontrolli ehk ühe halduskandja või haldusorgani järelevalvet teise halduskandja või haldusorgani üle, kellega neil puudub alluvussuhe ning selle sisuks oli kontroll haldustoimingute õiguspärasuse üle.¹⁴⁴ Sinna alla kuulus ka järelevalve kohaliku omavalitsuse üle.¹⁴⁵ Halduse väline kontroll ehk halduse kontroll selle väliste isikute üle oli reguleeritud eriseadustega ning käsitles endast eelkõige politsei teostatavat kontrolli avaliku korra täitmise üle.

Tegelik olukord kujunes aga selliseks, et mõistega riiklik järelevalve tähistati nii riigi ja muude avaliku võimu kandjate üle ametite ja inspeksioonide poolt teostatavat järelevalvet kui haldusväliste isikute üle teostatavat kontrolli.¹⁴⁶ Ühe mõiste kasutamine kahes erinevas tähenduses tekitas aga segadust ja oli eksitav.¹⁴⁷ Kuna riikliku järelevalve pädevuste ja volituste süsteem oli lünklik ning nähti vajadust kujundada seni kehtinud riikliku järelevalve süsteem ümber terviklikuks korrakaitseõiguse süsteemiks, leiti lahendusena kehtestada täiesti eraldi korrakaitseseadus, mis käsitleks põhjalikumalt ka riiklikku järelevalvet.¹⁴⁸ Korrakaitseseaduse kehtestamisega muudeti Vabariigi Valitsuse seadust, kuhu toodi sisse eraldi haldusjärelevalve mõiste. Kehtiva VVS¹⁴⁹ § 75 sätestab, et riiklikku järelevalvet teostatakse korrakaitseseaduses ja teistes seadustes sätestatud alustel ja korras. Korrakaitseseaduse¹⁵⁰ (edaspidi KorS) § 2 lg 4 alusel on riiklik järelevalve korrakaitseorgani tegevus eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja ja tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine. KorS § 1 järgi on korrarikkumine avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumine või õigushüve kahjustamine ning § 4 lg 1 järgi on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.

¹⁴³ Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – *Juridica* 2004/7, lk 501.

¹⁴⁴ Merusk (viide 32), lk 117.

¹⁴⁵ *Ibidem*, lk 115.

¹⁴⁶ Laaring, M. Haldusjärelevalvest läbi riikliku järelevalve prisma. – *Juridica* 2019/4, lk 255.

¹⁴⁷ Joamets, K. Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. – *Riigikogu Toimetised* 2003, nr 8, lk 4. – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Riiklik-j%C3%A4relevalve-vajab-suuremat-t%C3%A4helepanu.pdf> (19.02.2025).

¹⁴⁸ Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri. 49 SE, lk 7. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseseadus/> (27.02.2025).

¹⁴⁹ Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 30.12.2024.

¹⁵⁰ Korrakaitseseadus. – RT I, 14.03.2023, 29.

Eelnevast tuleneb, et riiklik järelevalve toimub vaid korrakaitseseaduses sätestatud alustel ning on eksterne järelevalve ehk on suunatud haldusväliste ohtude väljaselgitamisele ja tõrjumisele.¹⁵¹ Riiklikku järelevalvet ei kohaldata KorS § 1 lg 7 kohaselt ühe haldusekandja või haldusorgani poolt teise haldusekandja või haldusorgani haldusülesande täitmise üle järelevalve teostamisele. Riikliku järelevalve vormis sekkumine avaliku õiguse normide rikkumise või rikkumise ohu korral saab toimuda vaid seni, kuni seadusandja ei ole sekkumise võimalust teistsuguses vormis ette näinud – nt haldusjärelevalve vormis.¹⁵²

Haldusjärelevalvet sisustab aga alates 1. juulist 2014 VVS § 75¹ lg 1, mille kohaselt on haldusjärelevalve ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. Tegemist on haldusesisesel ehk internel järelevalve liigiga, kus üks haldusekandja teostab kontrolli teise haldusekandja haldusülesande täitmise üle või kus sama haldusekandja organite vahel toimub väljaspool alluvusvahekorda haldusülesande täitmise seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll.¹⁵³ Seega toimub haldusjärelevalve, erinevalt riiklikust järelevalvest, üksnes haldusesiseselt ja avalike ülesannete täitmise üle.¹⁵⁴

Haldusjärelevalve tunnuseks on, et erinevalt riiklikust järelevalvest, ei piirata selle teostamisel üldjuhul isikute, kelle üle järelevalvet teostatakse, põhiõigusi. Seda põhjusel, et avaliku halduse kandjad on PS § 14 alusel põhiõiguste adressaadid. Neil endal puuduvad põhiõigused (v.a protsessuaalsed õigused) ning nende ülesanne on põhiõiguste tagamine.¹⁵⁵ Sellest tulenevalt võib haldusjärelevalve teostamine olla intensiivsem ja kaugemale ulatuv kui riikliku järelevalve menetlus.¹⁵⁶ Riikliku järelevalve käigus on korrakaitseorgani sekkumisõigus piiratud mingi õigushüve või subjektiivsete õiguste kaitse vajadusest lähtudes kas ohu ennetamise, tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisega, kusjuures järelevalvemeetmed peavad olema proportsionaalsed. Seevastu haldusjärelevalve raames on sekkumisõigus tunduvalt laiaulatuslikum – protesti rahuldamise eelduseks on vaidlustatava haldusakti või tegevusetuse objektiivne õigusvastasus.¹⁵⁷ Haldusjärelevalve eesmärk on lisaks haldusülesande täitmisel tekkinud ohtude tõrjumisele ja korrarikkumiste kõrvaldamisele ka

¹⁵¹ Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 148), lk 14.

¹⁵² Laaring, M. jt. Korrakaitseseadus: kommenteeritud väljaanne, lk 17. – https://digiriiul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/1869/2017%2008%20korrakaitseadus_kommenteeri_tud-WEB.pdf?sequence=3&isAllowed=y (19.02.2025).

¹⁵³ Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 148), lk 14; Laaring (viide 152), lk 8.

¹⁵⁴ Laaring (viide 152), lk 8.

¹⁵⁵ Ernits, M. Holders and Addressees of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia – *Juridica International*, 1999/IV, lk 24

¹⁵⁶ Korrakaitseseaduse eelnõu seletuskiri (viide 148), lk 14-15.

¹⁵⁷ RKHKm 17.01.2019, 3-17-911, p 26.

ülesannete täitmise otstarbekuse kontrollimine.¹⁵⁸ Haldusjärelevalvega soovitakse tagada, et haldustegevus toimuks maksimaalselt efektiivselt, mõjusalt ning riigi heaolu suurendavalt.¹⁵⁹

Üheks haldusjärelevalve liigiks on ka VVS §-s 75³ sätestatud haldusjärelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Koolieelse lasteasutuse seadus sätestab täpsemalt pädevus- ja volitusnormid järelevalve teostamiseks koolieelse lasteasutuse tegevuse üle. Kui enne korrakaitseaduse kehtima hakkamist oli KELS¹⁶⁰ 6. peatüki kohaselt õigus koolieelse lasteasutuse üle teostada riiklikku järelevalvet, siis riikliku ja haldusjärelevalve eristamisega 1. juulist 2014 asendus koolieelse lasteasutuse seaduses riiklik järelevalve haldusjärelevalvega. KELS § 28 lg 1 sätestab, et haldusjärelevalvet lasteasutuste ja nende pidajate tegevuse õiguspärasuse üle teostab Haridus- ja Teadusministeerium eesmärgiga tagada alushariduse kättesaadavus ja sellele võrdsetel alustel juurdepääsetavus, õppe ja kasvatus korraldamine ning selle kvaliteet ja tulemuslikkus. Kehtima hakkav AHS § 48 lg 1 eristab haldusjärelevalvet munitsipaallasteasutuse ja tema pidaja ning riiklikku järelevalvet eralasteasutuse ja tema pidaja tegevuse õiguspärasuse üle, et tagada lapse arengu toetamine, alushariduse kättesaadavus ja sellele võrdsetel alustel juurdepääs, õppe- ja kasvatusetegevuse korraldamine ja kvaliteet.

Kuigi eelnevast jääb mulje, et pärast 1. juulit 2014 on riiklik ja haldusjärelevalve eristatud, neil on oma eesmärgid ja rakendusala, see tegelikult siiski nii lihtne ei ole. Mait Laaring on toetudes Saksa õigusele märkinud, et pädevuskonflikti ohu ja haldusorganite tegevuse häirumise tõttu ei ole korrakaitseorganitel esemelist pädevust sekkuda teiste avaliku võimu kandjate ja -organite tegevusse ning välistatud on ka järelevalvemeetmetest tulenevate volituste rakendamine. Siinkohal mõeldakse nii avalik-õiguslikus vormis toimuvasse haldustegevusse kui eraõiguslikus vormis toimuvasse haldustegevusse sekkumist.¹⁶¹ Vastavad seisukohad ei ole aga ühtsed ning mõnes käsitluses on leitud, et korrakaitseorgan võib sekkuda selliste tegevuste osas, mis ei halva ega kahjusta teise haldusekandja või haldusorgani avalik-õiguslike põhiülesannete täitmist.¹⁶² Korrakaitseaduse eelnõu seletuskirjas käsitleti samuti põgusalt võimalust, et riiklik järelevalve saaks toimida erinevate haldusorganite vahel ning toetudes Saksa õigusele jaatati sellist võimalust vaid vahetu ohu korral eriti olulistele õigushüvedele.¹⁶³ Pigem leiti, et avaliku halduse kandja on PS § 3 lg-s 1 sätestatud tulenevalt kohustatud

¹⁵⁸ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri (viide 148), lk 14-15.

¹⁵⁹ *Ibidem*.

¹⁶⁰ Koolieelse lasteasutuse seadus. - RT I, 13.12.2013, 16 (kehtis kuni 30.06.2014).

¹⁶¹ Laaring (viide 146), lk 256.

¹⁶² *Ibidem*, lk 257.

¹⁶³ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri (viide 148), lk 37.

teostama avalikku võimu ainult põhiseaduse ja muude seaduste alusel ning vältima sarnaselt teistele isikutele avaliku korra ohustamist ja rikkumist.¹⁶⁴

Kahjuks ei ole Eesti õiguses väga selgelt väljendatud seisukohta, kas halduse eraõiguslik tegevus võiks kuuluda riikliku järelevalve või haldusjärelevalve alla. Haldusjärelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle ning selleks, et piiritleda, milline järelevalve liik on sobilik ja võimalik, tuleb sisustada haldusülesande mõistet. Avalik haldus hõlmab nii isikute õigusi riivavat haldust, avalike teenuste osutamist kui halduse omavajaduste katmist.¹⁶⁵ Nagu autor juba eelnevalt töös leidis, võib haldusülesande täitmine toimuda nii avalik-õiguslikus kui eraõiguslikus vormis. M. Laaring on välja pakkunud eristamise n-ö haldusülesande tuuma ja abitegevuste vahel. Haldusülesande tuum hõlmab riivehaldust ja selle alla mahuvad sooritava halduse ülesanded ning abitegevused on selline osa haldusorgani tegevusest, mis ei hõlma avalike ülesannete täitmist ning mille täitmisel on haldusorgan samasuguses olukorras nagu võib olla iga eraõiguslik isik. M. Laaring leiab sellele kinnitust olukorrast, et seadusandja ei ole riiklikku järelevalvet haldusjärelevalvega dubleerinud näiteks liiklusjärelevalve, seadme ohutuse, kemikaaliohutuse, tervisekaitse või ehitusjärelevalve valdkonnas. Järeldub, et selliste tegevuste üle tuleks pigem teostada riiklikku järelevalvet, isegi kui need on vahetult seotud haldusülesannete täitmisega.¹⁶⁶ Autor jääb siiski kahtlevale seisukohale, kas haldusülesande tuuma ja abitegevuste eristamine praktikas alati ka õnnestub. Kohaliku omavalitsuse üksus täidab väga palju erinevaid ülesandeid ning ka ühe tegevuse sees võib olla tegemist nii haldusülesande tuuma kui abitegevusega. M. Laaring täpsemaid eristamise kriteeriume välja ei ole toonud ning puudub selgus, kuidas igal üksikjuhtumil abitegevusi haldusülesande tuumast eristada.

Riikliku järelevalve teostamist erinevate haldusekandjate vahel ei eita ka korrakaitseaduse kommenteeritud väljaanne, kus märgitakse, et riikliku järelevalve teostamine on välistatud üksnes haldusekandja organite vahel ja haldusekandjate vahel haldusülesande täitmise üle, kuid mitte nende ülesannete osas, kus haldusekandja toimetab samalaadselt eraisikutega.¹⁶⁷ Ei ole päris lõpuni selge, kas seadusandja mõte oli eristada riiklik järelevalve haldusjärelevalvest selliselt, et riiklikku järelevalvet teostatakse vaid halduseväliste isikute suhtes või oli seadusandja mõte, et nendes küsimustes, kus haldus tegutseb eraõiguse normide alusel, ka

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Laaring (viide 146), lk 258.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ Korrakaitseaduse eelnõu seletuskiri (viide 148), lk 14; Laaring (viide 152), lk 8-9.

halduse üle. Praktikaks nähtub siiski, et haldusekandjate vahel toimub ka riiklik järelevalve osas, kus üks haldusekandja tegutseb eraõiguslikus suhtes või vormis. Näiteks teostab Päästeamet riikliku järelevalve vormis kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste üle tuleohutuse kontrolli¹⁶⁸, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ehituslikku kontrolli¹⁶⁹ ning Terviseamet kontrolli tervisenõuete täitmise üle¹⁷⁰.

Seadusandja ei järgi riikliku ja haldusjärelevalve eristamisel ka ühesugust praktikat, mis külvab veelgi segadust. Kui muidu on ehitusseadustiku¹⁷¹ (edaspidi EhS) 15. peatükis käsitletud vaid riiklikku järelevalvet ning järelevalveorganid, nagu Päästeamet, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Amet ning Terviseamet, teostavad selle alusel kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste osas samuti riiklikku järelevalvet, on menetluses ehitusseadustiku muutmise eelnõu, millega üksikküsimuses antakse järelevalveorganile kohaliku omavalitsuse üksuse asutuste üle haldusjärelevalve teostamise õigus. Nimelt soovib riik kohaliku omavalitsuse omandis olevate hoonete avalikult nähtavate osade, samuti monumentide, skulptuuride, ausammaste jms rajatiste¹⁷² nõuetele vastavuse tagamiseks anda Justiitsministeeriumile haldusjärelevalve teostamise õiguse.¹⁷³ Küsimusi tekitab, miks antud juhul peab riik vajalikuks anda kohaliku omavalitsuse üksuse omandis oleva hoone või rajatise nõuetele vastavuse osas haldusjärelevalve õigus, kuid muude ehitusseadustikus toodud nõuete täitmise osas jääb kehtima riikliku järelevalve pädevus.

Korralduseseaduse kehtestamisega 2014. aastal püüti küll segadust riikliku ja haldusjärelevalve eristamisel lahendada, kuid kuna seadusandja ei määratlenud täpsemalt riikliku järelevalve teostamise võimalusi haldusekandja nende tegevuste suhtes, mis väljuvad avaliku võimu teostamisest ning kus haldusekandja käitub sarnaselt eraõigusliku isikuga, on segadus siiski jätkuv. Autori hinnangul lahknevad mõistekasutus ja tegelik praktika omavahel.

¹⁶⁸ Vt Päästeameti ettekirjutus Narva linnale munitsipaalkooli tuleohutuse osas, 25.09.2019 nr 7.2-6.4/2155 – <https://adr.rescue.ee/paa/dokument/1203537> (19.04.2025).

¹⁶⁹ Vt Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti kiri Harku vallale järelevalvemenetluse lõpetamise kohta, 05.12.2023 nr 16-11/21-14033-022 – <https://jvis.ttja.ee/modules/dokumendiregister/view/917327> (19.04.2025).

¹⁷⁰ Vt Haridusasutuste elukeskkonna järelevalve. Terviseamet. – <https://www.terviseamet.ee/keskkonnatervis/ettevotjale-ja-kohalikule-omavalitsusele/haridusasutused> (19.04.2025).

¹⁷¹ Ehitusseadustik. – RT I, 04.12.2024, 4.

¹⁷² Ei tohi olla vaenu õhutav ega toetada või õigustada okupatsioonirežiimi või agressiooniakti, genotsiidi, inimsusevastase kuriteo või sõjakuriteo toimepanemist.

¹⁷³ Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimiseseaduse rakendamise seaduse ning riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 746 UA, lk 5. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b37f5973-52c5-4202-ac86-0dab876fdd77/Ehitusseadustiku%20C+ehitusseadustiku+ja+planeerimiseseaduse+rakendamise+seaduse+ning+riigivaraseaduse+muutmise+seadus/> (19.04.2025).

Kui haldusekandjate vahel peaks toimuma haldusjärelvalve ning haldusekandja väliste isikute suhtes riiklik järelvalve, siis praktikas toimub teatud osas haldusekandjate vahel samuti riiklik järelvalve. See tähendab, et teatud koolieelse lasteasutuse tegevuse osas (nt lasteaiakohtade andmine, lapsevanema ootejärjekorda arvamine, lapse lasteaiast väljaarvamine jms) toimub haldusjärelvalve ning teatud tegevuste osas (nt mänguväljaku atraktsioonide ohutus, lasteaiahoone ohutus jms) toimub riiklik järelvalve.

2.2. Teenistuslik järelvalve

Eelnevalt kirjeldatud riiklikust ja haldusjärelvalvet erineb märgatavalt aga teenistuslik järelvalve. Teenistusliku järelvalve olemust ja vajalikkust kirjeldas juba A.-T. Kliimann, nimetades seda teenistusvalveks ning märkides, et seda teostavad kõrgemad instantsid alluvate tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle. Sellise järelvalve teostamine andis õiguse alluvatele juhiseid ja korraldusi jagada, samuti korrigeerida ja asendada alluvate antud haldusakte. Kuna täita tuli vaid õiguspäraseid korraldusi, oli loodud eraldi regulatsioon õigusvastaste korralduste täitmisest keeldumiseks või kui korraldust tuli siiski täita, vastutusest vabanemiseks. Kodanike nõudeõigust teenistusliku järelvalve meetmete kasutamiseks eitati.¹⁷⁴

Uuesti tekkis teenistuslik järelvalve sõnaselgelt Eesti õiguskorda Vabariigi Valitsuse seaduse jõustumisega 1995. aastal ning kohalike omavalitsuste teenistuslik järelvalve 1999. aastal.¹⁷⁵ Hetkel reguleerib teenistusliku järelvalve korraldamist riigi valitsusasutustes VVS § 93 lg 1 ning kohaliku omavalitsuse tasandil KOKS § 66¹ lg 1. Viimane sätestab, et teenistuslik järelvalve on valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll. See tähendab, et teenistusliku järelvalve puhul toimub kontroll kõrgemalseisvate organite ja ametnike poolt neile alluvate organite ja asutuste tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse üle. Õiguspärasuse kontroll sisaldab endas haldustoimingute vastavuse kontrolli kehtiva õiguskorra nõuetele, otstarbekuse kontroll aga sisaldab teostatud toimingute otstarbekuse hindamist.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Eliaser (viide 139), lk 239.

¹⁷⁵ Parrest, N. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. – *Juridica* 2016/6, lk 381-382.

¹⁷⁶ Merusk (viide 32), lk 116.

Kohaliku omavalitsuse tasandil teostab linna- või vallavalitsus kui täitevorgan järelevalvet linna- või vallavalitsuse kui ametiasutuse ja ametiisikute üle ning samuti linna- või vallavalitsuse kui ametiasutuse hallatavate asutuste ja nende juhtide üle. Ametiasutuse hallatav asutus on kohaliku omavalitsuse eelarvest finantseeritav asutus, mille põhifunktsiooniks on avalike teenuste osutamine. Sinna alla liigituvad ka munitsipaallasteaiad.¹⁷⁷ Võrreldes riikliku ja haldusjärelevalvega, mis kontrollib vaid õppe- ja kasvatustegevuse õiguspärasust, on teenistusliku järelevalve pädevus laiem – kontrollitakse asutuse juhtimise ja tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust.¹⁷⁸ Otstarbekuse kontroll võib hõlmata muu hulgas finantsvahendite kasutamise kontrolli, asutusesisete dokumentide (nt kodukord) kontrolli ja asutuse erinevate tegevuste kontrolli (nt õpetamisel tehtavad igapäevased tegevused, päringutele vastamine jms).¹⁷⁹ Teenistusliku järelevalve teostamisel on kontrolli teostajal õigus anda kontrollitavale täitmiseks kohustuslikke korraldusi, sekkuda alluvate asutuste ja ametnike tegevusse ning tühistada nende poolt vastu võetud haldusakte.¹⁸⁰

Kui A.-T. Kliimann selgitas enda töös ka teenistusliku järelevalve käigus tehtud korralduste täitmisest keeldumise või vastutusest vabanemise protseduure, siis praegu sellist konkreetset menetluskorda ette nähtud ei ole. Teenistusliku järelevalve tulemusi vaidlustada ei ole võimalik. Nagu autor magistritöös ka eelnevalt välja tõi, esindavad munitsipaallasteasutused enda ülesannete täitmisel valda või linna ning kuna järelevalve toimub ühe juriidilise isiku sees – asutused ei ole juriidiliselt iseseisvad, ei ole võimalik selle erinevatel organitel üksteise tegevust vaidlustada – iseenda vastu kohtusse või muu instantsi poole ei ole võimalik pöörduda.¹⁸¹

Teenistuslik järelevalve erineb riiklikust ja haldusjärelevalvest selle poolest, et see ei täida alati tagantjärele kontrollifunktsiooni tekkinud probleemide lahendamiseks, vaid seda võidakse kasutada ka lihtsalt olukorra kaardistamiseks või probleemide tekkimise ennetamiseks.¹⁸² Kuigi sellisel puhul kasutatakse aeg-ajalt teenistusliku järelevalve instituuti, ei ole see otseselt

¹⁷⁷ Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Tallinn: Juura 2014, lk 104.

¹⁷⁸ Järelevalve: Teenistuslik järelevalve. Haridus- ja Teadusministeerium. – <https://www.hm.ee/ministeerium- uudised-ja-kontakt/ministeerium/jarelevalve> (22.02.2025).

¹⁷⁹ Teenistuslik järelevalve õppeasutustes. Haridus- ja Teadusministeerium. Tartu: 2022, lk 6 – https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/teenistuslik_jarelevalve_oppeasutustes_0.pdf (22.02.2025).

¹⁸⁰ Merusk (viide 32), lk 116.

¹⁸¹ Teenistuslik järelevalve õppeasutustes (viide 179), lk 17.

¹⁸² *Ibidem*, lk 9.

vajalik, sest kontrollija ja kontrollitava vahel eksisteerib ka üldine korraldusõigus, st suuniseid ja korraldusi on võimalik anda ka ilma teenistusliku järelevalveta.¹⁸³

Küll aga saab öelda, et kõik kohaliku omavalitsuse asutused puutuvad kokku isikute õiguste ja kohustuste tekkimisega ning seetõttu on vajalik tagada, et ei tekiks tahtmist ega võimalust neid õigusi kuritarvitada või rikkuda. Seda aitab tagada sisemiselt teenistusliku järelevalve instituut.

Teenistuslik järelevalve peaks koos riikliku ja haldusjärelevalvega moodustama tervikliku järelevalvesüsteemi, mis ideaalis peaks võimalikult säästlikult ja efektiivselt tagama isikute huve ja õigusi ning takistama halduskandjate mitteõiguspärast käitumist ja kuritarvitusi. Kuigi vastavad instituudid, võimalused ja tegevused on seadusandja ette näinud, ei saa selle toimivust siiski terviklikuks pidada.

¹⁸³ Parrest (viide 175), lk 382.

3. LAPSE ÕIGUSTE TÕHUSA KAITSE TAGAMISE VÕIMALUSED

3.1. Ülevaade

Koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhete analüüsi käigus sai selgeks, et tegemist on pigem keerukate õigussuhete süsteemiga, kus on esindatud nii avalik-õiguslikud kui ka eraõiguslikud suhted. Lasteaiakoha taotlemisel ja andmisel tekivad kõigepealt avalik-õiguslikud suhted, edasises teenuse osutamise etapis aga sisaldub suhetes ka eraõiguslikke elemente. Autor käsitles magistritöös põhjalikumalt selliste õigussuhete kirjeldamiseks ka kahe astme teooriat.

Praktikas on selliste õigussuhete puhul üheks keerukuseks kohtupädevuse eristamine. Kohus ei saa toetuda üksnes lepingule antud nimetusele või hagiavalduses toodud üksikutele faktilistele asjaoludele, vaid peab sisuliselt tuvastama, millise õigussuhtega on tegemist.¹⁸⁴ Koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhte puhul on selge lasteaiakoha taotlemisel ja andmisel tekkiv õigussuhe, mis on avalik-õiguslik. Autor analüüsis alapeatükis 1.2.3 koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhte tekkimist ning jõudis järeldusele, et lapse lasteaiakoha kandmise otsus vastab haldusakti tunnustele ja sellega tekib avalik-õiguslik suhe. Sellisest suhtest tõusetuvad vaidlused lahendatakse halduskohtumenetluse seadustiku¹⁸⁵ (edaspidi HKMS) § 1 lg 1 alusel halduskohtus ning siinkohal ei teki lapsevanemal küsimust, millise kohtu poole vaidluse tekkimisel lapse huvide kaitseks pöörduda.

Teises astmes ehk lasteaiateenuse osutamisel on avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud suhted põimunud ning õiguskaitse rakendamine selle võrra keerulisem. Järgnevates alapeatükkides käsitlebki autor just teises astmes ehk eraõigusele sarnanevates suhetes tekkinud õigusvaidluste lahendamise praktikast ning võimalusi. Kõigepealt analüüsib autor lapse õiguste kaitsmise võimalusi tsiviilkohtumenetluses, sh hagita menetluses ning edasi püüab autor leida, kas lapse õiguste kaitse tuleks kõne alla ka halduskohtumenetluses. Seda just põhjusel, et esimeses astmes ehk avalik-õiguslikest suhetest tekkinud vaidlused alluvad halduskohtule ning see annaks lapsevanemale võimaluse lahendada kõik vaidlused lapse õiguste kaitseks ühes kohtus.

¹⁸⁴ Ernits (viide 45), lk 295.

¹⁸⁵ Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 06.07.2023, 30.

Kohtumenetluse võimaluste kõrval tuleks PS § 14 ja § 37 lg 5 kohaselt ette näha ka kohane järelevalvemenetlus. Viimases alapeatükis analüüsib autor järelevalvemenetluse efektiivsust lapse õiguste kaitse tagamiseks koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes ning lapsevanema võimalust järelevalve teostamist taotlelda.

3.2. Õiguskaitsevahendid kohtumenetlustes

3.2.1. Lapse õiguste kaitse tsiviilkohtumenetluses

Tsiviilkohtumenetluse üldise põhimõtte kohaselt lahendab tsiviilkohus vaidlusi, mis tulenevad eraõigussuhtest (TsMS § 1) ning kus pooled on üksteisega võrdses positsioonis. Arvestades, et kohtud on koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel teenuse osutamisel tekkinud õigussuhte kvalifitseerinud eraõiguslikuks¹⁸⁶, analüüsib autor kõigepealt lapse õiguste kaitsmise võimalusi ja efektiivsust tsiviilkohtumenetluses. Kohtute praktika¹⁸⁷ kohaselt tuleb koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhtest teenuse osutamisel tõusetunud vaidlus lahendada hagimenetluses. Seega on tegemist võistleva menetlusega, kus kumbki pool peab tõendama neid asjaolusid, millele tuginevad tema nõuded ja vastuväited (TsMS § 230 lg 1 esimene lause). Selle kaudu määravad menetluse pooled kindlaks asjaolud, mille põhjal teeb kohus otsuse ning poolel endal lasub vastutus tuua kohtu ette tema jaoks olulised asjaolud.¹⁸⁸ Tsiviilkohtumenetluse eeldus on, et pooled, kes eraõigussuhtes privaatautonomia alusel on kokku leppinud ja kujundanud enda õigussuhte, on võimelised seda võrdsel positsioonil kaitsma ka kohtumenetluses.¹⁸⁹

Siinkohal tekib autori hinnangul kohe aga ka esimene vastuolu – koolieelne lasteasutus, kes esindab valda või linna, ning lapsevanem ei ole vaidluses tegelikult võrdsel positsioonis. Avalikus sektoris on oluliselt rohkem ressursse ja võimalusi, et ise või esindaja kaudu omada kohtumenetluses oluliselt tugevamat positsiooni kui eraisik. Kuna lapsel tsiviilkohtumenetlusteovõime puudub, sõltub tema positsioon kohtumenetluses teda esindava vanema tahtest, oskustest, võimetest ja rahalistest võimalustest. Vanemad on koolieelse lasteasutusega juba tekkinud õigussuhte kaudu aga teatavas subordinatsioonisuhtes.¹⁹⁰ Neil ei

¹⁸⁶ Vt RKEKm 17.05.2023, 2-23-2831, p 8; RKTko 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 13.

¹⁸⁷ *Ibidem*.

¹⁸⁸ Kõve, V. jt (koost). Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2017, § 5/3.1a.

¹⁸⁹ *Ibidem*, 1. ptk/2a; Pärsimägi, A. Hagimenetlus. Hagid ja taotluste esitamine. 4. tr. Tallinn: Juura 2018, § 1/1.

¹⁹⁰ Merusk, K., Pilving, I (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013, § 2/I.

ole tihti vaba valikut, kas siseneda koolieelse lasteasutusega õigussuhtesse, sest kui neil on soov tööl käia ning enda lapsele alusharidust võimaldada, puuduvad neil olulised alternatiivid ning neile seadusega ette nähtud õiguste realiseerimine teiste vahenditega ei ole võimalik. Tekib sundolukord, kus lapsevanem, vajades teenust, lepib tingimustega, mida koolieelse lasteasutus pakub.¹⁹¹ Privaatautonoomiast ja õigussuhte kujundamisest ei saa koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhte puhul rääkida.

Autor möönab, et tegelikult puudub paljudes hagimenetlustes poolte võrdsus, kuid eraõiguslikes suhetes on pooltel reeglina olnud vabadus valida lepingupartnerit ning kujundada õigussuhtest tulenevad õigused ja kohustused. Koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel toimuva vaidluse korral ei ole aga tegemist tavapärase vaidlusega, vaid see toimub õigusruumis oluliselt nõrgemal positsioonil oleva lapse õiguste kaitseks. Samuti on haldusorganil oluliselt rohkem ressursse kohtumenetluste pidamiseks. Nagu autor alapeatükis 1.3 välja tõi, ei ole lapse õiguste kaitse pelgalt tema füüsilise ja vaimse tervise ja arengu kaitse, vaid tagada tuleb ka tema õiguste efektiivse kaitsmise võimalused ehk piisavad ja efektiivsed õiguskaitsevahendid ning nende tegeliku kasutamise võimalikkus. Vaidlus ebavõrdsel positsioonil võistlevas menetluses sellist eesmärki kindlasti täita ei aita.

Hagimenetluse pool peab ise olema aktiivne selleks, et kohus tema seisukohas veenduks ning lahendi tema kasuks teeks.¹⁹² Siinkohal tekibki autori hinnangul teine ohukoht, nimelt tõendite hankimine ja esitamine. Lapsevanema võimalused koolieelses lasteasutuses toimuva osas tõendeid koguda on piiratud. Kuigi seadusandja on TsMS § 236 lg 2 kohaselt sellistes olukordades ette näinud võimaluse taotleda kohtult tõendite kogumist, ei ole see sisult siiski niivõrd lihtne. Kohtule tuleb vastavas taotluses esitada põhjendus tõendi kogumise vajalikkuse kohta, samuti andmed, mis võimaldaksid kohtul korraldada tegevusi tõendite kogumiseks ning dokumentaalse tõendi puhul võimalikult täpne kirjeldus, kellelt ja millist dokumenti nõutakse.¹⁹³ Seega ei ole säte ette nähtud selleks, et taotleda kohtult üldiselt kõigi menetluses tähtsust omavate tõendite kogumist – see liigituks juba kohtu uurimispõhimõtte alla (HKMS § 2 lg 4). Sellise koormuse asetamine lapsevanemale ei aita kuidagi tagada lapse õiguste efektiivset kaitset ning pigem tekib oht, et lapsevanema teadmatusest või oskamatusest tulenevalt võivad jääda olulised asjaolud ja tõendid esitamata ning lapse õigused kaitseta.

¹⁹¹ Merusk (viide 190), § 2/I.

¹⁹² Kõve (viide 188), § 5/3.2.1 b.

¹⁹³ Kõve, V. jt (koost). Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Komm vlj. Tallinn: Juura 2018, § 236/3.2 b.

Õiguskantsler on enda 2024. aasta märgukirjas välja toonud ka hagimenetluse kulukuse aspekti.¹⁹⁴ Autor nõustub õiguskantsleriga, et lapsevanemad on kohustatud lapse õiguste kaitseks läbima kõige kulukamat kohtumenetlust. Lisaks asjaolule, et võistleva menetluse keerukusest tulenevalt võib vanem vajada juriidilist nõustamist ja esindamist, tuleb ka lihtsalt kohtusse pöördumiseks tasuda märkimisväärseid summasid riigilõivu näol (TsMS § 139 lg 2). Riigilõivuseaduse¹⁹⁵ (edaspidi RLS) § 59 lg 1 kohaselt lähtutakse hagiavalduse esitamisel riigilõivu tasumisel hagi hinnast. Kui lapsevanem taotleb kahju hüvitamist, on tema minimaalne riigilõivu suurus 100 eurot (TsMS § 124 lg 1, RLS lisa 1), mittevaralise nõude puhul tuleb lapsevanemal tasuda aga riigilõivu 420 eurot (TsMS § 132 lg 1, RLS lisa 1). Arusaadavalt on riigilõiv seotud vajadusega katta vähemalt teatud osas kohtu tehtavad kulud ning tagada, et kohtusse ei pöördutaks kergekäeliselt ja alusetute nõuetega, kuid menetlustes, mis toimuvad lapse õiguste kaitseks, ei tohiks lähtuda kuluefektiivsusest. Riigikohus on märkinud, et liialt suure riigilõivu puhul võib tegemist olla ebaproportsionaalse piiranguga põhiõiguste realiseerimisel ning riigilõivu suurus ei tohi olla väljasuretava iseloomuga.¹⁹⁶ Lähtuvalt ÜRO Lapse Õiguste Komitee kommentaarist nr 19 tuleb lapse õiguste kaitse tagada avalikest vahenditest¹⁹⁷ ning liialt suure riigilõivu tasumise kohustus lapse õiguste kaitseks esitatud hagi asjalt seda eesmärki kindlasti ei täida.

Õiguskantsleri ettepanek¹⁹⁸ ühe võimalusena vabastada lapsevanemad riigilõivust või riigilõivu suurust vähendada on küll asjakohane, kuid ei taga siiski hagimenetluse korras lapse õiguste parimat ja efektiivset kaitset. Hagimenetluses on kohus seotud poolte välja toodud asjaoludega ning kohtulahend saab tugineda vaid sellele. Kohus lahendab asja sisuliselt ära ka siis, kui poolte esitatud asjaolud ja tõendid nõude aluseks olevatest sündmustest ja pooltevahelistest suhetest ei ole tervikpildi saamiseks küllaldased.¹⁹⁹ Autor on seisukohal, et hagimenetluses jääb seega alati variant, et lahend ei lähtu lapse parimatest huvidest ning isegi kui kohus seda teab, peab ta lahendi selliselt tegema. Oht, et lapse õigused jäävad hagimenetluses kaitsmata, võib liialt suure tõenäosusega realiseeruda.

PS § 14 kohaselt on põhiseaduslike õiguste ja vabaduste tagamine muu hulgas kohtuvõimu kohustus. Selle all saab muu hulgas mõista kohustust tagada tõhus ja õiglane menetlus enda

¹⁹⁴ Erinevad tsiviilkohtumenetluse küsimused (viide 11).

¹⁹⁵ Riigilõivuseadus. – RT I, 31.12.2024, 19.

¹⁹⁶ RKÜKo 12.04.2011, 3-2-1-62-10, p 48.3.

¹⁹⁷ Committee on the Rights of the Children. General comment No. 19 (viide 135), lk 4.

¹⁹⁸ Erinevad tsiviilkohtumenetluse küsimused (viide 11).

¹⁹⁹ Kõve (viide 188), § 5/3.2.1 a.

materiaalsete õiguste kaitseks.²⁰⁰ PS § 15 annab igapähele õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Riigikohus on märkinud, et PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise põhiõigusest koostoimes PS § 104 lõike 2 punktiga 14 ja §-ga 148 tuleneb seadusandja kohustus luua kohtusüsteem, mis kindlustab igapähele õigusemõistmise kättesaadavuse ehamõistlike pingutusteta.²⁰¹

Lisaks on riigikohus selgitanud, et tõhus õiguskaitsevahend tähendab, et seda on võimalik ka tegelikult kasutada.²⁰² Autor selgitas eelnevalt, millised takistused on hagimenetluses, et pidada seda lapse õiguste kaitsmisel tõhusaks ning kättesaadavaks õiguste kaitsmise vahendiks. Riigikohus on selgitanud, et PS §-dest 14 ja 15 tulenev õigus kohtulikule kaitsele sisaldab muu hulgas nii õigust tõhusale õiguskaitsele kui ausale õigusemõistmisele²⁰³, samuti lünkadeta kohtulikule kaitsele²⁰⁴. Isikul peab tekkima võimalus enda õigusi kohtumenetluses ka tegelikult maksma panna.²⁰⁵ Seadusandja kohustus on põhiseadusest tulenevalt kujundada kohtukorraldus ja menetlusnormid selliselt, et tagatud oleks lünkadeta ja tõhus õiguskaitse võimalus²⁰⁶. Menetlus ei tohi muutuda üle jõu käivaks²⁰⁷ ning riigieelarve kaudu tuleb tagada kohtupidamise piisav rahastus²⁰⁸.

Olukord, kus on küll loodud võimalus kohtu poole pöörduda, kuid see on tehtud isikutele liialt kulukaks, ei taga tegelikult kohtupõhiõiguse kasutamise võimalust.²⁰⁹ Eelmärgitust tuleneb, et juba Eesti Vabariigi põhiseaduse tasandil on pandud riigile kohustus luua selline kohtumenetlussüsteem, mis ka päriselt tagab kohtusse pöördumise võimalikkuse, isiku õiguste tõhusa kaitse ning kohase kohtumenetluse. Kui siia lisada ÜRO Lapse Õiguste Komitee kommentaarist nr 5 tuleneva suunise, et lapse õiguste kaitseks peavad olema loodud ja kättesaadavad tõhusad õiguskaitsevahendid²¹⁰, tuleb erilist tähelepanu pöörata, et kohtumenetlus oleks ka lapse õiguste kaitse seisukohast efektiivne ja tõhus. Hagimenetlus sellist ülesannet lapse õiguste kaitsmisel ei täida.

²⁰⁰ Lust-Vedder, PSK § 14/26.

²⁰¹ RKPJKo 10.05.2016, 3-4-1-31-15, p 36.

²⁰² RKÜKm 22.12.2000, 3-3-1-38-00, p 19.

²⁰³ RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31.

²⁰⁴ RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15, p 25; RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31.

²⁰⁵ RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31.

²⁰⁶ Pilving, PSK § 15/14.

²⁰⁷ Lust-Vedder, PSK § 14/26.

²⁰⁸ Pilving, PSK § 15/14.

²⁰⁹ Pilving, PSK § 15/80.

²¹⁰ Committee on the Rights of the Children. General comment No. 5 (viide 10), lk 7.

Õiguskantsler on enda kirjas²¹¹ ühe võimalusena toonud välja viia vastavad vaidlused hagita menetluste alla. Eelkõige võib seejuures näha kasu kohtule hagita menetluses pandud uurimiskohustusest. Seadusandja on ka varasemalt otstarbekuse põhimõttel näinud ette, et mitmeid olemuslikult vaidemenetlusi lahendatakse hagita menetluses.²¹² Eelkõige on tegemist asjadega, kus hagimenetluse formaalsete reeglite range järgimine ei võimalda asja efektiivset ja õiget lahendamist. Hagita menetluses aga ei ole lahendi tegemisel aluseks mitte niivõrd menetluslik taotlus, kuivõrd lähtutakse üldisemast eesmärgist, mis on vajalik kohtulahendiga saavutada.²¹³

Muud perekonnaasjad on seadusandja juba varasemalt liigitanud hagita menetluste alla (TsMS § 475 lg 1 p 8) ning seda suuresti just seetõttu, et kaitsta menetluses osalevate või menetlusega seotud laste huve. Üheks põhjuseks on hagita menetluses kohtul lasuv uurimispõhimõte (TsMS § 5 lg 3, § 477 lg-d 5 ja 7), mille kohaselt on vajalik avaliku huvi tagamiseks välja selgitada objektiivne tõde. Kohus täidab menetluses aktiivset rolli ning ei ole seotud pelgalt poolte esitatuga, vaid on kohustatud ise teavet ja tõendeid koguma.²¹⁴ Kohus peab olema veendunud, et asja lahendamisel tähtsust omavad asjaolud ei jääks välja selgitamata põhjusel, et menetlusosaline ei osanud ette näha vajadust esitada täiendavaid tõendeid, st kohtu roll ja tegutsemisvabadus hagita menetluses on oluliselt suurem kui hagimenetluses.²¹⁵ Hagita menetlus on osalisele lihtsam, kuna näiteks avalduse sisule puuduvad nõuded²¹⁶ ning tõendite vorme ette nähud ei ole.²¹⁷ Samuti käsutab menetlusõigusi enamasti kohus, mitte hagimenetlusele kohaselt menetlusosalised.²¹⁸

Hagita menetluses on lapse õigused kindlasti paremini kaitstud kui hagimenetluses, kuid ei saa siiski mööda vaadata, et ka hagita asjades ei ole kohus oma tegevuses piiramatult vaba. Olemuslikult on tegemist siiski hagiastjadega sarnanevate asjadega, mis lahendatakse hagita menetluses peamiselt otstarbekuse kaalutlustel.²¹⁹ Lisaks peab koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhetes arvestama ka avalik-õiguslikku aspekti. Vaidlused, mis tulenevad koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema avalik-õiguslikest suhetest (nt lasteaiakoha taotlemine

²¹¹ Kõve (viide 188), § 1/3.1.3 b; RKTKm 09.05.2011, 3-2-1-25-11, p 26.

²¹² Pärsimägi, A. Hagimenetlus. Hagi ja taotluste esitamine. 4. tr. Tallinn: Juura 2018, § 1/3.

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ Kõve (viide 188), § 5/3.6 a.

²¹⁵ *Ibidem*, § 5/3.6 b ja 3.6c; RKTKm 17.04.2013, 3-2-1-46-13, p 13.

²¹⁶ Kõve (viide 188), § 1/3.2 a.

²¹⁷ *Ibidem*, § 5/3.6 b.

²¹⁸ *Ibidem*, 48. ptk üldsätted/2 b.

²¹⁹ *Ibidem*, § 1/3.1.3 b.

ja lapse lasteaia nimekirja arvamine), lahendatakse halduskohtus. Hetkel on lapsevanemal vajalik otsustada, millise nõudega ta millisesse kohtusse peab pöörduma ning tihtipeale on osutunud korrektse kohtualluvuse määramiseks vajalikuks ka erikohtu sekkumine. Sellega tekib oht, et lapsevanem jätab üldse kohtusse pöördumata või menetlus venib ning lapse õigused ei saa kas üldse kaitset või toimub see ülemäärase viibimisega.

3.2.2. Võimalused lapse õiguste kaitsmiseks halduskohtumenetluses

Lapsevanema ja koolieelse lasteasutuse õigussuhe saab alguse avalik-õigusliku suhte tekkimisega. Lasteaiakoha taotlemisel ja andmisel tekib avalik-õiguslik suhe²²⁰, millest tekkinud vaidlus lahendatakse HKMS § 4 lg 1 kohaselt halduskohtumenetluses. Arvestades käesolevas töös toodud seisukohti koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema avalik-õiguslike ja eraõiguslike suhete eristamise keerukuse kohta ning õiguskantsleri²²¹ välja käidud mõtet lahendada need vaidlused tervikuna halduskohtumenetluses, analüüsib autor järgnevalt selliste vaidluste halduskohtumenetluses lahendamise võimalusi.

Halduskohtumenetlus lähtub võrreldes tsiviilkohtumenetlusega hoopis teistest eesmärkidest ning esmajoones on tegemist isikute õiguste kaitsuga olukorras, kus haldusorgan on täidesaatva võimu teostamisel käitunud õigusvastaselt. Halduskohtumenetluse võimalus peaks aitama vältida riigivõimu kuritarvitamist ja omavoli ning takistama väärhalduse teket.²²² Üldisema eesmärgina saab tuua, et halduskohtumenetluse normistiku eesmärk on kaitsta nõrgemal positsioonil paiknevat poolt ehk kodanikku. Sellise eesmärgipüstitusega tundub vastav menetlus kohane mitte ainult koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigusvaidluse lahendamiseks, mis on tekkinud koha andmise või andmata jätmisega, vaid ka sellistele õigussuhetele, kus on roll ka eraõiguslikul aspektil.

Halduskohtumenetluses on olulisel kohal samuti uurimispõhimõte (HKMS § 2 lg 4). Vastav põhimõte on tekkinud isikute põhiseaduslike õiguste tulemusliku kaitse tagamiseks ning kohus peab omavoli tõkestamiseks omama kõiki vajalikke andmeid materiaalse tõe igakülgeks väljaselgitamiseks.²²³ Kohus ei ole seotud menetlusosaliste esitatud asjaoludega ega neid kinnitavate tõenditega ning peab enda algatusel kõik menetluses tähtsust omavad faktilised

²²⁰ Vt RKTko 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 13; RKPJKo 19.03.2014, 3-4-1-66-13, p 38.

²²¹ Erinevad tsiviilkohtumenetluse küsimused (viide 11).

²²² Merusk (viide 190), § 2/I.

²²³ *Ibidem*, § 2/IV 1.

asjaolud välja selgitama. Vajadusel võib kohus menetlusosalistele teha ettepaneku esitada täiendavaid tõendeid või kogub kohus neid ise omal algatusel.²²⁴ Kohtu ülesanne halduskohtumenetluses on tagada, et olulised asjaolud ei jääks välja selgitamata seetõttu, et menetlusosaline ei näinud ette vajadust tõendit esitada.²²⁵ Halduskohtumenetluses toimub vaidlus haldusvälise isiku ja avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse, ametniku või muu isiku vahel ning ilmselgelt on kaebaja üldjuhul vastustajast nõrgemal positsioonil. Selleks, et tagada poolte sisuline võrdsus, ongi kohtul uurimispõhimõtte, selgitamiskohustus ja abistamise kohustus tõendite kogumisel ning välja töötatud menetluskulude jaotuse õiglasemad põhimõtted.²²⁶

Halduskohtumenetlus aitab oluliselt paremini tagada PS §-dest 14 ja 15 tulenevat riigi kohustust ja lapse õiguste tõhusat kaitset, samuti ei ole halduskohtumenetlus lapsevanemale ülemäära koormav. Kuigi Riigikohus on seni jõudnud järeldusele, et koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel teises astmes ehk teenuse osutamisel tekkinud õigusvaidlused lahendatakse tsiviilkohtumenetluses²²⁷, leiab autor, et muutuva Riigikohtu praktika²²⁸ valguses võib ka see seisukoht lapse parimate huvide tagamiseks vajada uuesti hindamist. Nimelt muutis Riigikohtu üldkogu enda 28. juuni 2021 lahendis varasemat seisukohta ning leidis, et vanglas kinnipeetavatele tervishoiuteenuse osutamine on küll lepingulaadne võlasuhe, kuid sellest tekkinud vaidlus tuleb lahendada kinnipeetavate parimate huvide kaitseks halduskohtumenetluses.²²⁹ Autori hinnangul saab koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhte osas tuua tugeva paralleeli vangla (riigi) ja kinnipeetava õigussuhtega ning Riigikohtu üldkogu antud seisukohta saaks üle kanda ka koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel tekkinud õigusvaidluste lahendamisele.

Riigikohus jäi jätkuvalt seisukohale, et kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamisel on tegu era- ja avalik-õiguslike suhete kompleksiga ning olukorras, kus avaliku võimu kandja seisund suhtes teise isikuga on olemuslikult, mitte ainult väliselt või vormiliselt, samaväärne seisundiga, milles võivad olla eraisikud, on tegemist eraõigussuhtega.²³⁰ See tähendab, et Riigikohus ei taganenud õigussuhete kvalifitseerimise praktikast ning leidis, et osa õigussuhetest võib

²²⁴ *Ibidem*, § 2/IV 2.

²²⁵ *Ibidem*.

²²⁶ *Ibidem*, § 2/VII 1.

²²⁷ Vt RKEKm 17.05.2023, 2-23-2831, p 8; RKTko 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 13.

²²⁸ RKÜKm 28.06.2021, 3-21-30.

²²⁹ *Ibidem*, p-d 25 ja 28.

²³⁰ *Ibidem*, p-d 22 ja 23.

jätkuvalt olla eraõiguslik, nagu on varem magistritöös märgitud kohtumenetlustes leitud ka koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhete puhul. Samas selgitas Riigikohus, et kinnipeetava ja vangla vaheline õigussuhe on esmajoones avalik-õiguslik, kus riik täidab kinnipeetavale tervishoiuteenust osutades avalikku ülesannet, kuid teeb seda eraõiguslikus vormis ning kinnipeetavale ravi tagamise puhul on tegemist riigi avalik-õigusliku kohustusega.²³¹

Autori hinnangul ei erine koolieelse lasteasutuse teenus sellest sugugi – esmajoones on koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema suhte puhul tegemist avalik-õigusliku suhtega ning koolieelne lasteasutus täidab enda seadusest tulenevat avalikku ülesannet. Autori hinnangul on koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema eraõigussuhte sisustamisel asjakohane Riigikohtu selgitus lepingulise suhte olemasolu kohta. Riigikohus leidis, et kuna kinnipeetaval puudub praktiliselt lepingu sõlmimisele omane vabadus valida teist lepingu poolt ning lepingu rahastamine on korraldatud lepingule mitteomaselt, on õigem rääkida kinnipeetava ja riigi vahelisest lepingulaadsest võlasuhtest, kuid tegemist ei ole lepinguga võlaõigusseaduse mõttes.²³² Selline lähenemine toetab kahe astme teooria kriitikute seisukohti ning alapeatükis 1.2.2 autori poolt välja toodud mõtet, et koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel tekkiva suhte võiks samuti kvalifitseerida avalik-õiguslikuks lepingulaadseks õigussuhteks. Kuigi paljud koolieelsed lasteasutused sõlmivad lapsevanematega lepinguid, ei saa autor siiski aru, mis on selle vajadus või mida vastav leping reguleerib enam kui seadusest ja teistest õigusaktidest tulenevad õigused ja kohustused. Koolieelsel lasteasutusel ja lapsevanemal ei ole õigust kokku leppida õigusaktides sätestatust erinevalt ning sõlmitav leping ei muuda juba tekkinud õigussuhet, kuna tegemist ei ole privaatautonomial põhineva lepingu sõlmimise protsessiga, st pooled ei ole lepingu sisustamisel vabad ning kõik lepingu olulised asjaolud tulenevad kas lasteaiakoha andmise haldusaktist või õigusaktidest. Seega on lepingulaadne õigussuhe poolte vahel tegelikult tekkinud haldusakti ehk koha andmisega ning täiendava lepingu sõlmimine seda ei muuda.

Sarnaselt koolieelse lasteasutuse teenusele on Riigikohus leidnud vanglas tervishoiuteenuse osutamisel, et teenuse sisu kujundavad haldusõiguslikud otsused ja teenuse saaja positsioon teenuse osutaja suhtes.²³³ Samamoodi mõjutavad koolieelses lasteasutuses teenuse osutamise kvaliteeti ja sisu koolieelse lasteasutuse otsused. Autor jagab Riigikohtu seisukohta, et era- ja

²³¹ *Ibidem*, p 24.

²³² *Ibidem*, p 25.

²³³ *Ibidem*, p 27.

avalik-õiguslike suhete tiheda läbipõimimise olukorras on vaidlusi keeruline era- või avalik-õiguslikeks piiritleda. Käesoleva magistritöö alapeatükis 1.2.2 selgitas autor, millised on era- ja avalik-õiguslike suhete piiritlemise problemaatikad koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhetes ning kõlama jäi, kas praktikas kujunenud piiritlemine on tegelikult vajalik ja mõttekas. Kui arvestada Riigikohtu seisukohta²³⁴, võiks öelda, et keerukates õigussuhetes ja nendest tulenevates õigusvaidlustes ei ole alati õiguste efektiivsemaks tagamiseks vajalik konkreetset piiritlemist, pigem tuleks suunata vaidlus tõhusasse ja huvisid kõige paremini kaitsvasse menetlusse ehk koolieelse lasteasutuse puhul halduskohtumenetlusse.

Riigikohtu üldkogu seisukohast tuleb vanglas kinnipeetavale tervishoiuteenuse osutamisel silmas pidada avalik-õiguslikku raamistikku ning vaatamata teenuse osutamise eraõiguslikule vormile, erineb see tavapära-teenuse osutamise lepingutest. Just nendel põhjustel leiab Riigikohus, et vanglas kinnipeetavatele tervishoiuteenuse osutamisel tõusetunud vaidlused tuleb lugeda avalik-õiguslikeks.²³⁵ Autor ei näe ühtegi põhjust, miks seda käsitlust ei saaks laiendada koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhetele. Nagu eelnevalt käsitletud, sisustab koolieelses lasteasutuses teenuse osutamise kogu avalik-õiguslik raamistik ehk õigusaktid ja koolieelse lasteasutuse otsused ning olenemata selle eraõiguslikust vormist, ei allu koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhe tavapärasele lepingulisele suhtele.

Eeltoodud põhjendustel muutis Riigikohus enda aastaid kujundatud kinnipeetavatele tervishoiuteenuse osutamise kohtupraktikat ning leidis, et vaidluste erinevateks osadeks (avalik-õiguslikud halduskohtu pädevusse ja eraõiguslikud maakohtu pädevusse) jagamine ei ole otstarbekas ning kõiki kinnipeetavatele tervishoiuteenuse osutamisest tulenevaid nõudeid peab lahendama üks kohus, milleks on halduskohus.²³⁶ Koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhete piiritlemine avalik-õiguslikuks ja eraõiguslikuks ei ole sugugi selgem või lihtsam, mis tähendab, et vajadus sellest tõusetuvad vaidlused lahendada ühes kohtus on sama aktuaalne. Autor nõustub Riigikohtu seisukohaga, mis kattub paljuski ka kahe astme teooria kriitikute seisukohtadega, et keerukate piiritlemistega puhul võiks selle jätta tegemata ning lahendada need vaidlused oluliselt otstarbekamalt ühes kohtus. Koolieelse lasteasutuse osutatava teenuse puhul peaks esikohal olema lapse huvid ning asjaolu, et nende huvide realiseerimine ei jääks takerduma keerukate õigussuhete piiritlemistega või kohtuvaidluste taha.

²³⁴ *Ibidem*, p-d 27 ja 28.

²³⁵ *Ibidem*, p 27.

²³⁶ *Ibidem*, p 28.

Kuigi Riigikohus möönab, et selliselt olukorra lahendamine jätab võimaluse sarnastes kohtuasjades erineva kohtupraktika tekkeks maa- ja halduskohtus, ei tundu selle realiseerumine kohtule siiski kuigi tõenäoline ning kohus on seisukohal, et vajadusel aitab praktikat ühtlustada Riigikohtu eri- või üldkogu.²³⁷ Autori hinnangul on Riigikohtu arutluskäik praktikas aina enam tõusetuva kahe astme teooria kriitikat arvestades asjakohane. Kuigi riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamuses, millega ühinesid riigikohtunikud Velmar Brett, Saale Laos, Viive Ligi ja Paavo Randma, on jäädud seisukohale, et era- ja avalik-õigusliku suhte eristamine ning nende erinevas kohtus lahendamine on vajalik²³⁸, kordasid nad pigem varasemates lahendites toodud seisukohti avaliku halduse tegevuse kohta eraõiguslikus vormis, avamata põhjalikumalt, kas varasem praktika tegelikult ka isikute õiguste kaitse seisukohast sobiv oli.

Kuigi erinevates kohtulahendistes²³⁹ on varasemalt hinnatud nii koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahelist avalik-õiguslikku suhet kui ka eristatud eraõigussuhet, ei ole nendes lahendites kunagi laskutud analüüsi sõlmitud lepingute osas. Kohtud on sedastanud, et lisaks asjaolule, et koolieelne lasteasutus on teenust osutades seisundis, milles võib olla eraisik, on sõlmitud ka leping. Samas ei ole kohtud aga selgitanud, et mida vastav leping reguleerib, kas tal on tegelikult lepingulist sisu või on tegemist lihtsalt formaalsusega, mida tehakse harjumusest. Autor on siinkohal Riigikohtu üldkogu²⁴⁰ enamusega sama meelt ning leiab, et võiks loobuda jõuga era- ja avalik-õiguslike suhete eristamisest olukorras, kus see tegelikult nii ühene ja lihtne ei ole ning leida lahendused sellistest suhetest tõusetuvate vaidluste efektiivsemaks lahendamiseks ning isikute parimates huvides oleva lahendi saavutamiseks.

Riigikohtu erikogu jõudis 11. novembril 2022 sarnasele seisukohale ka kinnipeetava kahju hüvitamise nõude osas, mis tulenes väljaspool vanglat tervishoiuteenuse osutamisel kahju tekitamisest. Kuigi kinnipeetav oli suunatud ravile väljapoole vanglat, leidis kohus, et suunamisega täidab vangla siiski avalik-õiguslikku kohustust tagada kinnipeetava ravi ning vastav vaidlus tuleb lugeda avalik-õiguslikuks.²⁴¹ Autori seisukohalt on eriti oluline kohtu rõhutus, et kuna vangla täitis avalik-õiguslikku kohustust, saab vaidluse lugeda samuti avalik-õiguslikuks. Koolieelne lasteasutus täidab teenust osutades samuti avalik-õiguslikku kohustust, veelgi enam, seda oma asutuse ja töötajate kaudu. Toetudes viimase aja kohtupraktikale vangla ja kinnipeetavate vaidluste lahendamisel, võiks eeldused koolieelse lasteasutuse ja

²³⁷ *Ibidem*, p 29.

²³⁸ RKÜKm 28.06.2021, 3-21-30, Jüri Põllu eriarvamus.

²³⁹ Vt RKEKm 17.05.2023, 2-23-2831, p 8; RKTko 05.04.2017, 3-2-1-128-16, p 13.

²⁴⁰ RKÜKm 28.06.2021, 3-21-30.

²⁴¹ RKEKm 11.11.2022, 3-21-924, p-d 12 ja 14.

lapsevanema õigussuhtest tekkinud vaidluste lahendamiseks halduskohtumenetluses olla asjakohased.

Halduskohtumenetlus on menetlusosalisele tulenevalt kohtule rakenduvast uurimispõhimõttest vähemkoormavam ning eelduslikult ka vähemkulukam, riigile seevastu jällegi koormavam.²⁴² Kõiki menetlusi halduskohtumenetlusesse suunates muutuks see kohtule koormavaks ning ei täidaks lõpuks eesmärki efektiivsele kohtumenetlusele. Samas aga peab arvestama, et lapse õigusi puudutavates küsimustes on ÜRO Lapse Õiguste Komitee kommentaari nr 19 kohaselt vajalik lapse õigusi efektiivselt kaitsev õigusruum ning seda tuleb teha avalikest vahenditest²⁴³, st lapse õiguste tõhusa kaitse tagamisel ei saa lähtuda kuluefektiivsusest. Olukorras, kus kaalukaasil on riigi kulude kokkuhoid ja lapse õiguste võimalikult tõhus kaitse, ei tohiks valik kuidagi kulude kokkuhoiu poole osutada, vaid esmatähtis on lapse õiguste tagamiseks luua sobiv menetlussüsteem.

Kuigi Riigikohus on näidanud, et vajadusel vaadatakse ringi ka kehtiv kohtupraktika, ei ole see tegelikult siiski kõige õigem viis tekkinud ebaefektiivsete olukordade lahendamiseks. Loota, et lapse õiguste kaitseks jõuaks mõni juhtum sellisele kohtutasandile, et kohtul tekiks vajadus kaaluda, kas varasemalt rakendatud kohtupraktika on parim võimalik, ei ole autori hinnangul lapse õigusi arvestades õige. Esmane kohustus kehtestada normid, mis tagaksid piisava tõenäosusega ja piisaval määral põhiõiguste teostumise ja kaitse, on siiski seadusandjal.²⁴⁴ Riigikohus on andnud hinnangu, et isikuid, kes enda seisukorra ja positsiooni tõttu ei ole võimelised ennast kõige efektiivsemalt kohtumenetluses kaitsma, peaks kaitsma seadusandlikul tasandil, võimaldades neile kohase ja sobiva kohtumenetluse.²⁴⁵

Autor on seisukohal, et praegu kehtiv süsteem, kus lapsevanem peab lapse õiguste kaitseks pöörduma erinevate kohtute poole, ei taga lapse parimate huvide kaitset ning tegemist ei ole efektiivse menetlussüsteemiga lapse parimate huvide tagamiseks. Enamgi veel jätab olukord, kus vanem peab teenuse osutamisel tekkinud vaidluste korral pöörduma keerukas ja kulukas hagimenetluses maakohtusse, lapsed tihti ilma vajalikust kaitsest. Mitmetest Riigikohtu erikogu lahenditest nähtub, et ka maa- ja halduskohtud ise ei tea tihtipeale, milline kohus asja peaks lahendama, kuidas siis vanemalt seda teadmist eeldada. Kohtumenetlused on

²⁴² Kõve (viide 188), § 1/3.2.3 a.

²⁴³ Committee on the Rights of the Children. General comment No. 19 (viide 135), lk 4.

²⁴⁴ Lust-Vedder, PSK § 14/27; RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 99; RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 75; RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 43.

²⁴⁵ RKÜKm 28.06.2021, 3-21-30, p 29.

aeganõudvad ning lapse huvides ja õiguste kaitse seisukohalt ei ole kuidagi aktsepteeritav, et vanem peab oma nõudega erinevate kohtute poole pöörduma ning kõige lõpuks ootama erikohtu lahendit. Lapse parimates huvides oleks tema õiguste kaitset puudutavad lahendid saada võimalikult kiiresti. Halduskohtumenetluses kõigi koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel tekkinud vaidluste lahendamine annaks vanemale kindluse, et ta saab kõik lahendada ühes kohtus, kohtu enda uurimiskohustus teeks lapsevanema jaoks menetluse lihtsamaks ja vähemkulukaks ning selline süsteem tagaks ka tegelikult lapse õiguste kaitse kõige efektiivsemal viisil. Olukorda on võimalik lahendada seaduse muutmise, kas koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhete täpsema määratlemisega avalik-õiguslikeks või selliste kohtuasjade halduskohtu alluvusse arvamise.

3.3. Järelevalve teostamise taotlemine

Kurnava ja kuluka kohtumenetluse kõrval on põhiseaduse tasandil avaliku võimu kuritarvituste ja rikkumiste lõpetamiseks ette nähtud järelevalvemenetlus. PS § 37 lg 5 kohaselt on hariduse andmine riigi järelevalve all. Säte kohaldub kõikidele hariduse tasemetele, sh alusharidusele.²⁴⁶ Seega on seadusega pandud kohustus teostada koolieelse lasteasutuse tegevuse üle järelevalvet ning selle kaudu tagada tegevuse õiguspärasus ja kvaliteet. Ainuüksi järelevalve instituudi loomine ei taga aga veel tegelikult lapse õiguste kaitset, vaid vajalik on järelevalve sisustamine ja teostamine selliselt, et selle tulemusel oleks ka tegelikult võimalik rikkumisi tuvastada ja ära hoida. Autor analüüsib järgnevalt Eestis kehtiva koolieelse lasteasutuse järelevalvemenetluse tõhusust ning lapsevanema võimalusi ja õigusi menetluse suunamiseks.

PS § 13 sätestab, et igapähe on õigus riigi ja seaduse kaitsele. Traditsiooniliselt tõlgendati sätet kui seadusandja kohustust kehtestada piisav regulatsioon põhiõiguste kaitseks eraõiguslike isikute vahelistes suhetes²⁴⁷, hilisemalt on Riigikohus sätet laiendanud ning tuginenud sellele ka riigi ja üksikisikute vahelistes õigussuhetes²⁴⁸. Lisaks kohtuvõimule tuleneb PS §-st 14 õiguste ja vabaduste tagamise kohustus ka seadusandlikule ja täidesaatvale võimule ning kohalikule omavalitsusele. Säte annab põhiõiguse nõuda, et avaliku võimu teostajad rakendaksid põhiõiguste rikkumise ärahoidmiseks vajalikke abinõusid ning võtaksid selles osas aktiivse rolli.²⁴⁹ Esmajärjekorras on just seadusandja see, kes saab paika panna

²⁴⁶ Parrest, PSK § 37/8.

²⁴⁷ Albi, K. PSK § 13/6. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 tr. Tallinn: Juura 2020.

²⁴⁸ *Ibidem*, § 13/7; RKPKo 18.10.2012, 3-4-1-15-12, p 30.

²⁴⁹ Lust-Vedder, PSK § 14/19.

põhiõiguste tagamiseks vajaliku menetluse ja korra.²⁵⁰ Seadusandlik võim on kohustatud tagama põhiõiguste realiseerumise ja põhiseaduse põhiprintsiipide elluviimise.²⁵¹ Riigikohus on mitmel korral rõhutanud, et PS § 14 sisaldab ka riigi objektiivset kohustust kehtestada normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ja tõhusa kaitse.²⁵²

Eelnevast tuleneb, et riigi eesmärk peaks esmajoones olema lahendada tekkivad probleemid ja rikkumised ning tagada õiguste kaitse ilma kohtumenetluse vajaduseta. Arvestades kohtumenetlusest tulenevat halduskoormust ning kohtumenetluse kulukust, peaks riigi huvi olema leida lahendus, mis suudaks tekkinud probleeme ennetada või need enne kohtumenetlust lahendada. Koolieelse lasteasutuse tegevuse puhul võiks võimalusena tulla kõne alla järelevalvemenetlus. Riik peab tagama kvaliteetse hariduse, seda esmajoones küll ennetavalt, kuid kui see ei ole õnnestunud, siis järelevalve teostamise kaudu.²⁵³ LÕK art 3 lg 3 kohaselt on riigi ülesanne hoolitseda selle eest, et laste hoolduse või kaitse eest vastutavad asutused, teenistused ja organid vastaksid pädevate ametivõimude kehtestatud normidele, eriti mis puudutab ohutust ja tervishoidu, personali suurust ja sobivust ning ka nende üle toimuva järelevalve kompetentsust. See tähendab, et tagada ei tule mitte ainult järelevalve meetmed ja kohane menetlus, vaid ka kompetentsus järelevalvet teha ja vajalikke meetmeid rakendada.

Autori hinnangul riik eelmärgitud kohustuse täitmisega kõige tõhusamalt hakkama ei ole saanud. Peatükis 2.1 tõi autor välja jätkuva selgusetuse koolieelses lasteasutuses toimuva järelevalve osas – riiklik ja haldusjärelevalve on segunenud, piir nende vahel hägune ning võimalus, et mõni oluline valdkond jääb järelevalvemenetlusega üldse katmata, suur. Sellist segadust ei saa kuidagi nimetada selge ja kohase menetluse loomiseks. Seadusandja püüdlus 2014. aastal korrakaitseaduse kehtestamisega riiklik ja haldusjärelevalve üksteisest konkreetsemalt eristada, toimib suuresti vaid teoorias ja seadustes. Hetkel on olukord, kus õppe- ja kasvatustegevuse osas teostab järelevalvet üks järelevalveorgan haldusjärelevalve korras (KELS § 28 lg 1 alusel), muude tegevuste osas, milles koolieelne lasteasutus tegutseb kui iga teine eraisik, aga erinevad järelevalveorganid konkreetsetes valdkondades riikliku järelevalve korras (nt tuleohutuse seaduse²⁵⁴ (edaspidi TuOS) § 38 lg 1 p 1 alusel, EhS § 130 lg 3 alusel). See tähendab, et ühe koolieelse lasteasutuse osas teostavad järelevalvet mitmed

²⁵⁰ *Ibidem*, § 14/27.

²⁵¹ RKPJKo 09.12.2019, 5-18-7, p 121.

²⁵² RKPJKo 19.12.2019, 5-19-38, p 99; RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 75.

²⁵³ Parrest, PSK § 37/32.

²⁵⁴ Tuleohutuse seadus. – RT I, 29.06.2024, 7.

erinevad asutused ning kuna igal asutusel on enda konkreetne valdkond, võib juhtuda, et mõnes olulises valdkonnas ei olegi kedagi, kes tegelikult järelevalvet teostaks. Lisaks on erinev järelevalve tulem. Riikliku järelevalve käigus on järelevalveorgan õigustatud sekkuma vaid mingi õigushüve või subjektiivse õiguse kaitseks ohu ennetamise, tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamisega, haldusjärelevalve käigus on aga sekkumisõigus oluliselt laiem – haldusakti, tegevuse või tegevusetuse objektiivne õigusvastasus.²⁵⁵ Autori hinnangul ei pruugi riiklik järelevalve oma piiratud sekkumisõiguse tõttu anda piisavalt tegutsemisruumi selleks, et kindlasti tagada kõigi laste õiguste kaitse juba ennetavalt, mitte ainult tagajärgi kõrvaldavalt. Kuigi järelevalvet teostatakse ja vajalik teave toimunu kohta saadakse tagantjäreli, peaks selle eesmärk olema ka tulevikku suunatud otsuste tegemise võimaldamine. Haridusasutuste järelevalve moodustab ühe osa välishindamise ja kvaliteedi tagamise süsteemist, mille eesmärk on anda adekvaatseid hinnanguid haridussüsteemi toimimise seaduslikkusele, otstarbekusele ning kvaliteedile.²⁵⁶

Haridus- ja Teadusministeerium on koolieelsetes lasteasutustes teostanud KELS § 28 lg 1 kohast haldusjärelevalvet järgmiselt: 2017/18. õa viies asutuses, 2018/19. õa kahes asutuses, 2019/20. õa ühes asutuses, 2020/21. õa ühes asutuses, 2021/22. õa üheski asutuses, 2022/23. õa kolmes asutuses, 2023/24. õa seitsmes asutuses²⁵⁷ ning jooksva õppeaastal neljas asutuses²⁵⁸. Arvestades, et näiteks 2023. aastal oli Eestis 560 koolieelset lasteasutust²⁵⁹, on haldusjärelevalvet teostatud kaduvvääikeses osas asutustes. Kindlasti ei taga sellises ulatuses järelevalve teostamine piisavat tagatist koolieelse lasteasutuse kvaliteetsele ja õiguspärasele tegutsemisele. Lapse õiguste tagamiseks on riigile pandud kohustus mitte lihtsalt luua piisavad ja kohased meetmed, vaid neid tuleb ka rakendada. Järelevalve instituudi kehtestamine iseenesest ei taga lapse õiguste kaitset, kui seda tegelikult sisuliselt ei rakendata. Järelevalvemenetluse eesmärk ei saa olla kõigest probleemsete asutustega tegelemine, vaid see peab hõlmama pidevat tööd selleks, et teenuse osutamise kvaliteet oleks igapäevaselt tagatud.

²⁵⁵ RKHKm 17.01.2019, 3-17-911, p 26.

²⁵⁶ Olt, M. jt (koost). Järelevalve korraldusest õppeasutustes. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium 2007, lk 8. – <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/22352> (24.04.2025).

²⁵⁷ Järelevalvete koond õppeaastatel 2017/2018 - 2023/2024. Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2024-08/J%C3%A4relevalvete%20koond%202017_2024.pdf (19.02.2025).

²⁵⁸ Järelevalve: Järelevalve valdkonna tegevused. Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/jarelevalve?view_instance=0¤t_page=1#jarelevalve-valdkonn (19.02.2025).

²⁵⁹ Alusharidus: koolieelsed lasteasutused. Statistikaamet. – https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_haridus_alusharidus/HT01 (19.02.2025).

Teostatud järelevamenetluste arvust saab järeldada, et tegemist on pigem rikkumiste kõrvaldamisele suunatud menetlustega, mitte aga niivõrd püüdlusega rikkumisi ennetada. Järelevamenetluse efektiivne toimimine peaks andma lapsevanematele võimaluse vältida kurnavaid ja kulukaid kohtumenetlusi. PS § 14 mõte on luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused²⁶⁰, mis lisaks rikkumiste kõrvaldamisele peaksid aitama rikkumisi ennetada. Riik ja kohalik omavalitsus põhiõiguste adressaadina peaksid suutma tagada kõigi, aga eriti laste, põhiõigused ilma, et järelevalve- või kohtukaebemenetlust üldse vaja oleks. Kõige tõenäolisem on põhiõiguste rikkumist ära hoida siis, kui sellele on hoolikalt mõeldud juba seadusloomes.²⁶¹ Teenistuslik järelevalve, mille mõte võiks pigem olla just suunatud asutuse töö õiguspärasuse kontrollimisele ning mis annaks võimaluse valla- või linnavalitsusele kontrollida, et asutus toimiks lapse parimaid huve silmas pidades ning õigusi igakülgset tagades, kipub samuti kasutust leidma just probleemide tekkides meetmena tagajärgede kõrvaldamiseks.

Järelevamenetlus kui üks haldusmenetluse osa annab selle teostajale HMS § 4 lg 1 kohase kaalutlusõiguse, mille kontroll on kohtu puhul piiratud.²⁶² See tähendab, et järelevamenetluses on võimalik sisuliselt lahenduste otstarbekust ja vajalikkust kaaluda, samas kui kohtumenetluses on kohtul võimalik hinnata vaid tehtud kaalutluste õiguspärasust, kohus otsustuses haldusorgani asemele asuda ei saa (HKSM § 158 lg 3). Samuti ei saa kohus võtta seisukohta hinnangulistest otsustes, ta peab jääma vaid otsuste menetlusliku õiguspärasuse kontrolli juurde.²⁶³ Kuna nii järelevamenetlusel kui kohtumenetlusel on oma eesmärk, on nad mõeldud toimima paralleelselt, mitte üksteist asendavalt. Küll aga olukorras, kus järelevamenetlus sisuliselt oma eesmärki ei täida, kipub kohtumenetlus järelevamenetlust asendama.

Autori hinnangul on eelnevale tuginedes küsitav, kas Eestis koolieelsete lasteasutuste üle teostatavaid järelevamenetlusi saab pidada efektiivseteks. Kuigi riik on loonud järelevalve instituudi ning on kehtestanud volitus- ja pädevusnormid järelevalve teostamiseks, ei ole selle praktikas rakendamine siiski piisavalt õnnestunud. Üheks põhjuseks on kindlasti spetsialistide puudus²⁶⁴, mis sunnib hoolikamalt kaaluma, et milliseid järelevamenetlusi ja kui palju

²⁶⁰ RKPJKo 14.04.2003, 3-4-1-4-03, p 16.

²⁶¹ Lust-Vedder, PSK § 14/17.

²⁶² RKHKo 20.04.2014, 3-3-1-87-13, p 19.

²⁶³ RKHKo 04.03.2013, 3-3-1-68-12, p 24.

²⁶⁴ Olle, V. jt. PSK § 160/5. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 tr. Tallinn: Juura 2020. 1. jaanuaril 2018 lõpetati maavalitsuste tegevus ning varem nende ülesandeks olnud haldusjärelevalve teostamine kohalike omavalitsuste üle tehti ülesandeks ministeeriumitele.

tehakse. Arvestades aga kohustust seada lapse õigused kõigis tegevustes ja otsustustes esikohale, ei tohiks rahaliste vahendite ja selle kaudu spetsialistide puudumine järelevalve korraldamist takistada. Riik peab kõiki tegevusi, mis aitavad tagada laste õiguste tõhusa kaitse, toetama avalikest vahenditest ning ei tohi seejuures lähtuda kuluefektiivsusest.

Haldusjärelevalve tegemise õigus koolieelse lasteasutuse tegevuse õiguspärasuse üle on KELS § 28 lg 1 kohaselt Haridus- ja Teadusministeeriumil, st õigus otsustada menetluse alustamise või mittealustamise üle, sisustada menetluse tegevused ja järeldused ning menetlus lõpetada. Tegemist on Haridus- ja Teadusministeeriumi kaalutusõigusega. Samasugune õigus on riikliku järelevalve teostamisel näiteks Päästeametil TuOS § 38 lg 1 p 1 alusel ning Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil EhS § 130 lg 3 alusel, mida nad teostavad ka koolieelsete lasteasutuste osas. Lapsevanem saab HMS § 14 lg-st 1 tulenevalt esitada taotluse haldusmenetluse, praegusel juhul järelevalvemenetluse, algatamiseks, kuid järelevalveorganil seadusest tulenevat kohustust lapsevanema taotluse alusel menetlust alustada ei ole.

Riikliku järelevalve algatamise osas tuleneb KorS § 14 lg-st 1 siiski teatav erand, mille kohaselt on igaljuhul õigus saada korrakaitseorganilt selle pädevuse piires abi ohu ennetamisel või tõrjumisel või korrarikkumise kõrvaldamisel, mille eest ta ei ole vastutav KorS § 15 kohaselt, kui abi andmisest keeldumine oleks õigusvastane. Säte lähtub just isiku subjektiivsete õiguste kaitsest ning peab võimalikuks järelevalvemenetluse algatamise kohustuslikkust olukorras, kus järelevalveorgani kaalutusruum on redutseerunud nullini. Kui üldjuhul on riikliku järelevalve meetmete kohaldamiseks vaba kaalutusruum, siis võimalikud on ka olukorrad, kus juhtumi asjaoludest tulenevalt ning isiku subjektiivseid õigusi arvestades, saab järelevalveorgani kaalutusõigus ka kõiki kaalutusreegleid kasutades viia vaid ühe kindla otsuse vastuvõtmiseni. Teistsugune otsus sisaldaks endas diskretsiooniviga ning oleks seega juba eos õigusvastane. Lõpptulemina viib see järelevalveorgani kohustuseni järelevalvemeetmeid rakendada ning isiku õiguseni sekkumist nõuda.²⁶⁵ Lapse parimaid huve ning tema subjektiivseid õigusi silmas pidades võiks autori hinnangul sarnast lähenemist kasutada ka haldusjärelevalve puhul. Olukordades, kus sekkumine on lapse huvide kaitseks vajalik, kaalutusõiguse rakendamine viiks diskretsiooniveega otsuseni ning objektiivsetest asjaoludest nähtub järelevalvemeetmete rakendamise vajadus, võiks tuleneda ka haldusjärelevalve teostamisel järelevalveorganile kohustus järelevalvemeetmeid rakendada ning lapsevanemale õigus lapse kaitseks sekkumist nõuda.

²⁶⁵ Korrakaitseasutuse eelnõu seletuskiri (viide 148), lk 35.

Arvestades alapeatükis 2.1 toodud riikliku ja haldusjärelevalve eristamise keerukusi ning asjaolu, et koolieelse lasteasutuse osas teostavad kontrolli mitmed järelevalveasutused, ei saa lapsevanemalt eeldada, et ta teaks kelle poole järelevalve algatamiseks pöörduda. Mida killustatum on koolieelse lasteasutuse üle järelevalve teostamine, seda keerulisemaks muutub lapsevanemale järelevalve taotlemiseks järelevalveasutuste poole pöördumine. Lapsevanem peaks kõigepealt suutma eristada, kas kontrolli teostatakse haldusjärelevalve või riikliku järelevalve korras ning kui järelevalveasutus teostab riiklikku kontrolli, tulenevad erinevate asutuste pädevused ja volitused mitmetest erinevatest seadustest. Sellist teadmist aga lapsevanemalt eeldada ei saa.

Kui haldusorgan otsustab menetlust mitte alustada või lõpetab menetluse, on lapsevanemal küll õigus pöörduda oma nõudega, menetluse alustamata jätmise otsus või menetlust lõpetav otsus tühistada, kohtusse, kuid see on siiski piiratud. Riigikohus on riikliku järelevalve osas märkinud, et sellise nõudega saab kohtusse pöörduda vaid juhul, kui normid, mille osas järelevalvet tehakse, kaitsevad ilma kahtlusteta füüsiliste isikute õigushüvesid ning haldusorgani teostatava järelevalve eesmärk on kaitsta füüsiliste isikute õigusi.²⁶⁶

Kuigi kohtud haldusjärelevalve osas sarnast seisukohta võtnud ei ole, on see autori hinnangul siiski kohaldatav ka haldusjärelevalvele. Esmajärjekorras on pöördumise aluseks isiku subjektiivsete õiguste riive. Koolieelne lasteasutus täidab lasteaiateenust osutades enda haldusülesannet ning on kohustatud enda tegevuses lähtuma lapse õiguste kaitsest, st koolieelse lasteasutuse tegevust reguleerivad õigusnormid lähtuvad lapse huvide kaitsest. Riigikohus on selgitanud, et isik, kelle õigusi võib koolieelse lasteasutuse tegevus rikkuda, laste puhul nende seaduslik esindaja, on õigustatud nõudma, et järelevalveorgan otsustaks järelevalvemenetluse algatamise või lõpetamise ning järelevalvemenetluse rakendamise küsimuse kaalutlusvigadeta.²⁶⁷ HMS § 4 lg 2 kohaselt teostatakse kaalutlusõigust kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Kohus saab sisuliselt kontrollida vaid vastavatest kaalutlusreeglitest kinnipidamist.²⁶⁸ Isegi kui kohus jõuab järeldusele, et otsus on kaalutlusvigadega, saab uue otsuse järelevalvelise sekkumise kohta teha siiski vaid järelevalveorgan ning ka uuesti kaaludes ei pruugi otsus esialgsest erineda. Lapsevanema

²⁶⁶ RKHKo 23.03.2016, 3-3-1-85-15, p 15, RKHKo 22.10.2014, 3-3-1-42-14, p 12

²⁶⁷ RKHKo 22.10.2014, 3-3-1-42-14, p 12; RKHKo 13.10.2010, 3-3-1-44-10, p 15

²⁶⁸ RKHKo 22.10.2014, 3-3-1-42-14, p 15.

kohtumenetlusse suunamine olukorras, kus tuleb ei pruugi erineda ning lapse õigused võivad jätkuvalt jääda kaitseta, ei ole PS § 37 lg-ga 5 kooskõlas. Järelevalvemenetlus peaks tagama võimaluse rikkumisi ennetada või need kõrvaldada ilma kohtumenetluse keerukusteta.

Kohtumenetluse kaudu võib saada lahenduse konkreetne rikkumine, kuid see ei pruugi lahendada olukorda tervikuna. Kohus teeb otsuse ainult ühe rikkumise kõrvaldamiseks või kahju hüvitamiseks, kuid eesmärk peaks olema tagada lapse õigused koolieelses lasteasutuses tervikuna. Järelevalvemenetluse korrapärane ja sisuline toimimine aitaks kuritarvitusi, rikkumisi ja kahju tekkimist ennetada ning säästaks lapsevanemaid kohtumenetlusest. Seaduses on pandud kohustus riigile pingutada selle nimel, et lasteasutustes, lapsega seotud menetlustoimingutes ning poliitika kujundamisel oleksid kõigi laste õigused tagatud.²⁶⁹

Autori hinnangul on riigile PS §-st 14 ja § 37 lg-st 5 tuleneva kohustuse täitmine lapse õiguste kaitse ja kohase järelevalvemenetluse tagamise seisukohast problemaatiline. Riik on loonud küll järelevalve instituudi ja menetluskorra, kuid on siiski küsitav, kas tänane järelevalvesüsteem täidab oma eesmärgi. Järelevalveorganil on endal õigus otsustada, keda kontrollida, millal kontrollida ja kui palju kontrollida ning tihtipeale lähtuvad need otsused pigem kuluefektiivsusest, mitte järelevalveinstituudi eesmärgi täitmisest. Selleks, et koolieelses lasteasutuses järelevalvemenetluse käigus tagada tegelikult lapse õiguste kaitse ja igakülgne heaolu, ei saa järelevalve toimida ainult väga piiratud ulatuses – nagu haldusjärelevalve puhul selgus kontrollitakse õppeaastas keskmiselt alla 1% koolieelsetest asutustest.²⁷⁰

Autor näeb vajadust määratleda seadusandlikul tasandil kõigepealt riikliku ja haldusjärelevalve eristamine ja teostamine koolieelses lasteasutuses. Arvestades riikliku järelevalve piiratud sekkumisõigust, leiab autor, et seadusandja on jätnud läbi analüüsimata, kas koolieelses lasteasutuses teostatav riiklik järelevalve ka tegelikult lapse õigusi kõige tõhusamalt tagab. Autor ei näe põhjust, miks ei võiks laiendada haldusjärelevalve teostamise õigust ka nendele asutustele, kes hetkel teostavad enda kitsas valdkonnas koolieelse lasteasutuse üle riiklikku järelevalvet. Kuna tegemist on ühe haldusorgani kontrolliga teise haldusorgani tegevuse üle,

²⁶⁹ Lapsed eesti ühiskonnas. Õiguskantsleri Kantselei: 2021, lk 10. –

https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/Lapsed-Eesti-Uhiskonnas_kogumik%202021.pdf (22.02.2025).

²⁷⁰ Järelevalvete koond õppeaastatel 2017/2018 - 2023/2024 (viide 257); Järelevalve: Järelevalve valdkonna tegevused (viide 258).

haakuks see juba olemasoleva haldusjärelevalve mõistega ning annaks sellega järelevalveorganile ka suurema sekkumisõiguse.

Autori hinnangul vajaks kaalumist koolieelsetes lasteasutustes korraldatavate järelevalvete regulaarsuse määratlemine. Seadusandlusest ei tulene täpselt, millal ja kuidas järelevalve teostamise õigust peab realiseerima. Üldjuhul määrab järelevalve teostamise praktiline vajadus või järelevalveorgani enda otsus.²⁷¹ Järelevalve teostamise eesmärk lisaks konkreetsete rikkumiste kõrvaldamisele peaks olema kõrvaldada eos ka ohud rikkumise tekkimiseks. Järelevalve teostamine teatud regulaarsusega annab võimaluse põhjalikumalt kaardistada koolieelses lasteasutuses tekkinud ja tekkida võivad probleemid ning ennetada lapse õiguste rikkumisi. Õigeaegne rikkumiste kõrvaldamine ja kahjude ennetamine aitaks omakorda vähendada lapsevanemate vajadust lapse õiguste kaitseks kohtusse pöörduda ning läbida kurnavat kohtumenetlust. Õiguskantsler hindas 2014. aastal koolieelsete lasteasutuste osas teostatud järelevalve toimimist ning tõhusust.²⁷² Põhjus selleks tulenes mitmetest õiguskantslerile tehtud pöördumistest, mis oleksid lahendatavad kohase ja efektiivse järelevalvemenetluse käigus. Õiguskantsler juhtis ministeeriumi tähelepanu, et järelevalvemenetlused peavad olema sisulised ning aitama tõhusalt ja eesmärgipäraselt kõrvaldada põhiõiguste rikkumisi.²⁷³ Arvestades, et aastas koolieelsete lasteasutuste üle teostatav järelevalve maht on selle ajaga võrreldes vähenenud, kaotatud on maavalitsuste teostatav kontroll ning õiguskantsleri poole pöördutakse endiselt teemadega, mis võiksid saada lahenduse järelevalvemenetluses, võib jätkuvalt kahelda järelevalvemenetluste piisavuses ning tõhususes.

Seadusandja kohustus on reageerida, kui selgub, et kehtiv seadus ei aita kõige tõhusamalt põhiõigusi tagada.²⁷⁴ Ka õigusloomes on seadusandja pidevalt kohustatud seadma lapse parimad huvid esikohale ning kõiki oma otsustusi sellest lähtuvalt kaaluma ja analüüsima.

²⁷¹ Olt (viide 256), lk 27.

²⁷² Riiklik järelevalve koolieelses lasteasutuses. Õiguskantsleri märgukiri 30.04.2014 nr 7-7/130991/1401948. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/õiguskantsleri_margukiri_riiklik_jarelevalve_koolieelses_lasteasutuses.pdf. (20.04.2025).

²⁷³ *Ibidem*.

²⁷⁴ Lust-Vedder, PSK § 14/27.

KOKKUVÕTE

Lapse, kui ühe nõrgema ühiskonnaliikme, õigused võivad jääda kaitseta, kui sellesse ei panustataks oluliselt nii rahvusvahelisel, Euroopa Liidu kui eelkõige iga riigi tasandil. Riigi ülesanne on tagada laste füüsiline ja vaimne heaolu, aga vähemtähtis ei ole, et lapse õiguste tagamiseks oleks loodud kohased meetmed. Koolieelse lasteasutuse tegevuse osas saab selliste meetmetena käsitleda järelevalve teostamist ning võimalust pöörduda kohtusse. Käesoleva magistr töö eesmärk oli analüüsida, kas kehtivad meetmed lapse õiguste kaitseks koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes on piisavad ning milliste meetmetega oleks võimalik tagada lapse õiguste tõhus kaitse. Autor püstitas töö eesmärgi saavutamiseks neli uurimisküsimust ning jõudis järgmistele järeldustele.

Selleks, et täpsemalt analüüsida lapse õiguste tagamiseks loodud meetmeid ning käsitleda muid sobivaid võimalusi, tuli autoril selgeks teha, millised õigussuhted koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel eksisteerivad. Esimese uurimisküsimuse raames analüüsis autor koolieelse lasteasutuse õiguslikku seisundit ning sellest tulenevalt tekkinud õigussuhete kvalifitseerimist era- ja avalik-õiguslikeks. Töös koolieelse lasteasutusena käsitletud munitsipaallasteasutus on kohaliku omavalitsuse üksuse asutus, mis täidab avalik-õigusliku juriidilise isiku ehk linna või valla nimel avalikku ülesannet. Koolieelse lasteasutuse tegevus allub avalik-õiguslikele normidele ning lapse lasteaeda vastuvõtmisel tekib koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel avalik-õiguslik suhe. Kuna aga tegemist ei ole ühekordse, vaid püsiva suhtega, ei piisa kogu õigussuhte kirjeldamisel üksnes suhte alguses tekkinud avalik-õiguslikust määratlusest. Autor analüüsis koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhet kahe astme teooria kohaselt ning nii kahe astme teooriast kui Riigikohtu praktikast võis tuletada, et tegemist on avalik-õigusliku ja eraõigusliku suhte kombinatsiooniga. Kuigi nii kahe astme teooria kui kohtupraktika on soovinud väga rangelt sellistes õigussuhetes era- ja avalikku õigust eristada, nõustus autor magistr töö kriitikutega, et keerukamatel piiritlemisjuhtudel ei peaks see olema eesmärk omaette. Autor leidis, et koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhe määratletakse ära haldusakti andmisega ning selle sisu tuleneb õigusnormidest, seega eraldi teenuse osutamise lepingu sõlmimise vajadust autor ei näe. Pigem saaks määratleda, et tegemist on avalik-õiguslikus suhtes tekkinud lepingulaadse õigussuhetega.

Teise uurimisküsimuse raames tegi autor selgeks, kuidas on Eestis korraldatud järelevalvemenetlused ning millised on nende rakendusviisid koolieelse lasteasutuse puhul.

Arvestades riikliku ja haldusjärelevalve ajaloolist sidusust, vaatles autor neid ühiselt ja võrdlevalt ning jõudis järeldusele, et mõistekasutus ja mõistete sisustamine erineb tegelikust järelevalvemenetluste rakendamise praktikast. Haldusjärelevalve on mõeldud internse järelevalvena ehk üks haldusekandja teostab kontrolli teise haldusekandja haldusülesande täitmise üle või kus sama haldusekandja organite vahel toimub väljaspool alluvusvahekorda haldusülesande täitmise seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll. Riiklik järelevalve aga on eksterne järelevalve ehk kontrolli teostatakse haldusväliste isikute üle ohtude väljaselgitamiseks ja tõrjumiseks. Koolieelse lasteasutuse tegevuse osas teostatakse aga nii haldusjärelevalvet kui riiklikku järelevalvet nendes valdkondades, kus koolieelne lasteasutus tegutseb võrdses positsioonis iga eraisikuga (nt tuleohutus, ehitustegevus jms). Teenistuslik järelevalve, mis toimub sama avalik-õigusliku juriidilise isiku sees erinevate organite vahel, annab aga veelgi laiema kontrollimisvõimaluse.

Kolmanda uurimisküsimuse jagas autor analüüsi tehes tinglikult kaheks. Kõigepealt analüüsis autor kohtumenetluses lapse õiguste kaitse tagamiseks kehtiva praktika sobivust ja võimalikke meetmeid, et veelgi tõhusamalt kaitset tagada. Seejärel analüüsis autor järelevalvemenetluses lapse õiguste tõhusa kaitsmise võimalusi ning vajalikke muudatusi, et koolieelses lasteasutuses oleksid kõigi laste õigused efektiivselt kaitstud ja lähtutaks laste parimatest huvidest. Hetkel kehtiva seadusandluse ja Riigikohtu praktika kohaselt saab lapsevanem lapse õiguste kaitseks koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes pöörduda hagimenetluses maakohtusse. Tegemist on keeruka ja kuluka kohtuprotsessiga, mille eesmärk on võrdsel positsioonil asuvate poolte vahel privaatautonomia alusel loodud õigussuhetest tekkinud vaidluste lahendamine. Lapsevanem aga ei ole kindlasti koolieelse lasteasutusega võrdsel positsioonil, pigem on tegemist isegi teatava alluvussuhtega, ning kuidagi ei ole võimalik väita, et suhe koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel oleks tekkinud privaatautonomia alusel. Kõik poolte õigused ja kohustused on määratletud õigusaktide tasandil ning läbirääkimiste ruumi ei ole antud. Suunata lapsevanem selliselt positsioonilt võistlevasse kohtumenetlusse ei ole lapse õiguste tõhusa tagamise seisukohalt kindlasti õigustatud.

Alternatiivina analüüsis autor võimalust liigitada lapse õiguste tagamiseks koolieelse lasteasutuse tegevuse suhtes läbiviidav kohtumenetlus hagita menetluste alla. Kindlasti parandaks kohtule hagita menetluses rakenduv uurimiskohustus lapsevanema positsiooni. Olukorras, kus kohus ei ole niivõrd tihedalt seotud kohtumenetluse poolte esitatuga, vaid peab ka ise tegema selleks pingutusi, et objektiivne tõde välja selgitada, väheneb tõenäosus, et lapse

õigused jääksid lihtsalt lapsevanema teadmatuses, oskamatuses või ka rahaliste vahendite puudumise tõttu kaitseta. Autor jõudis järeldusele, et PS §-st 14 ja 15 riigile tuleneva kohustuse täitmiseks ning lapse õiguste efektiivseks tagamiseks sobiks maakohu menetlustest hagimenetlusest oluliselt paremini hagita menetlus.

Kuna aga koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmine või vastu võtmata jätmine, tasude arvestamine ja lasteaiast väljaarvamine kuuluvad avalik-õiguslike suhete valdkonda ja sellest tekkinud vaidlused halduskohtu pädevusse, analüüsis autor võimalust, et kõik koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema õigussuhetest tulenevad vaidlused võiksid alluda halduskohtule. Enda seisukohtade selgitamiseks kasutas autor alles mõnda aega tagasi muutunud Riigikohtu seisukohti vanglas kinnipeetavatele tervishoiuteenuse osutamisel tõusetunud vaidluste lahendamise kohta. Kui varasemalt oli Riigikohus ka vangla ja kinnipeetavate õigussuhete piiritlemisel lähtunud pigem rangelt kahe astme teooriast ning jaganud vaidlused maakohu ja halduskohtu vahel, siis 2021. aasta lahendis jõudis Riigikohus järeldusele, et kuigi vangla ja kinnipeetava vahel tekib tervishoiuteenuse osutamisel lepingulaadne võlasuhe, allub see siiski avalik-õiguslikule regulatsioonile ning kõik vangla ja kinnipeetava vahel tekkinud vaidlused tuleb lahendada halduskohtus. Autor jõudis järeldusele, et Riigikohtu lahendis kirjeldatud õigussuhe ei erine koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahelisest õigussuhetest ning lahendis märgitud seisukohad kohalduksid ka koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahelistes vaidlustes. Koolieelse lasteasutuse teenuse osutamist reguleerivad avalik-õiguslikud normid, mitte poolte kokkulepe ning lapsevanemal puudub oma valikutes eraõigussuhetele omane vabadus. Autori hinnangul tagaks kõige tõhusama lapse õiguste kaitse, kui lapsevanemal oleks võimalik kõik vaidlused lahendada ühes kohtus ehk halduskohtus ning seadusest halduskohtule rakenduv uurimispõhimõte aitaks selgitada välja objektiivse tõe ja vajalikud asjaolud, et lahend oleks õiglane ja lapse parimaid huve arvestav.

Järelevalvemenetluse analüüsis leidis autor, et riik on täitnud enda PS §-st 14 ja § 37 lg-st 5 tuleneva kohustuse luua hariduse, sh alushariduse andmisel kohane järelevalvemenetlus, osaliselt. Menetlus on vormiliselt küll loodud, kuid sisuliselt on selle rakendamine lünklik ja vähene. Haridus- ja Teadusministeerium teostab õppeaastas haldusjärelevalvet keskmiselt vaid alla 1% koolieelsetes lasteasutustes ning teiste järelevalveasutuste sekkumine riikliku järelevalve korras on piiratud vaid ohu tõrjumise või korrarikkumise kõrvaldamise nõudega. Autori hinnangul vajaks koolieelse lasteasutuse üle järelevalve teostamise süsteem täiendamist ning osad riikliku järelevalve vormis teostatavad kontrollid võiksid toimuda haldusjärelevalve

korras, mis vastaks oluliselt paremini haldusjärelevalve ja riikliku järelevalve mõttele ning tagaks ka laiemad sekkumisvõimalused koolieelse lasteasutuse tegevusse. Lisaks leidis autor, et järelevalve teostamise piisavus lapse õiguste tõhusaks kaitseks võib olla küsitav ning vajalikuks võib osutuda näha järelevalve teostamine ette teatud regulaarsusega, et see ei sõltuks järelevalveorgani rahalistest ja inimressurssidest.

Toetudes rahvusvahelisel ja Euroopa Liidu tasandil välja töötatud põhimõtetele ning arvestades magistritöös analüüsi käigus selgunud probleemkohti, teeb autor Eesti õigussüsteemi täiendamiseks ning lapse õiguste tõhusa kaitse tagamiseks järgmised ettepanekud:

1. anda kõik koolieelse lasteasutuse ja lapsevanema vahel tekkinud vaidlused halduskohtu pädevusse;
2. laiendada koolieelses lasteasutuses haldusjärelevalvet teostavate asutuste ringi ning asendada teostatav riiklik järelevalve haldusjärelevalvega;
3. luua regulatsioon koolieelse lasteasutuse üle järelevalve teostamiseks selliselt, et järelevalveorganil on kohustus piisava tihedusega ja kvaliteetselt järelevalvet korraldada.

PROTECTION OF THE CHILD'S RIGHTS IN RELATION TO THE ACTIVITIES OF THE PRESCHOOL INSTITUTION. Summary

The child is one of the most vulnerable member of society and, by reason of his physical and mental immaturity, needs special protection and care. Article 2 of the UN Convention on the Rights of the Child states that States Parties shall respect and ensure the rights set forth in the present Convention to each child. In protecting children's rights increased protection and attention, additional measures and effort are expected. Special attention must be paid to the rights of the child in preschool institutions, where the child spends a large part of his day. The European Union has set a goal that early childhood education should receive as many children as possible. Considering how many children and how much of their time they spend in preschool institutions, the state has an obligation not only to ensure the availability of early childhood education, but also to ensure other fundamental rights and the child's overall well-being while providing early childhood education. The main focus has been on ensuring the physical and mental well-being of children, but less attention has been paid to creating opportunities for ensuring the rights of the child and creating a suitable procedural environment.

The Chancellor of Justice has raised the question of the existence of effective and efficient legal protection for the activities of preschool institutions. In a situation where a parent needs to apply legal protection measures or receive assistance from the court to protect the rights of the child, the current procedural rules may not, in the opinion of the Chancellor of Justice, actually ensure the rights of the child in the best possible way. The aim of this master's thesis is to analyse whether the current measures for the protection of the rights of the child in relation to the activities of preschool institutions are sufficient and what measures could ensure effective protection of the rights of the child. To achieve this aim, the author also needs to find out what legal relationships exist between preschool institutions and parents and how the supervision procedure is organised in Estonia. The author poses the following research questions:

1. What legal relationships exist between a preschool and a parent?
2. How are supervision procedures organized in Estonia?
3. What options are most effective for protecting children's rights in relation to the activities of preschool institutions?
4. Does the current regulation need to be changed and what changes are needed to more effectively protect children's rights?

There are no known in-depth analyses or studies in Estonian legal literature that would address the protection of children's rights, specifically in terms of the use of legal remedies and the availability of court proceedings. Considering the role of preschool institutions in guiding a child's development and shaping a child's worldview, it is necessary that in the event of a violation of a child's rights, it is realistically possible to resort to court in an appropriate procedure that takes into account the child's rights and interests, or that other measures are guaranteed that would prevent the violation or enable the elimination of the violation. In addition to ensuring the physical and mental well-being of the child, increasing attention must also be paid to creating opportunities for the effective protection of the child's rights. The topic of the master's thesis is relevant because it analyzes the suitability and effectiveness of the procedural environment and measures created to ensure the rights of the child and tries to find effective measures to ensure the rights of the child. However, children still have difficulties in accessing legal protection and using effective legal remedies in the event of a violation of their rights, both in Europe and internationally. States are called upon to improve access to justice and allocate the necessary resources for this purpose.

The master's thesis is divided into three chapters, which are divided into subchapters. In the first chapter, the author discusses the legal relations between a preschool institution and a parent, the possibilities of their delimitation, and opens the approach to the two-stage theory using the example of the corresponding legal relations. The author also outlines the goals and needs of ensuring the protection of the rights of the child. The second chapter focuses on the conceptual approach to state and administrative supervision and the complexities of distinguishing between them. In this chapter, the author also provides an explanation of the nature of service supervision. In the third chapter, the author analyzes the suitability of the current procedural rules for the protection of the rights of the child in relation to the activities of a preschool institution and discusses the possibilities for the effective implementation of legal remedies both in non-litigation proceedings and in administrative court proceedings. In addition, in this chapter, the author examines the suitability of the supervision procedure for protecting the rights of the child and the existence of a parent's right to claim supervision.

This master's thesis is primarily an analytical and qualitative study. The author explains the content of the current legal regulation and analyzes which legal space would contribute to the best solution. The main sources are legal literature, thematic articles, legislation and case law.

In order to more precisely analyze the measures created to ensure the rights of the child or to analyze other suitable options for this, the author had to clarify what legal relationships exist between the preschool institution and the parent. Within the framework of the first research question, the author analyzed the legal status of the preschool institution and the delimitation of legal relations between private and public law. In the case of a preschool institution, which the author considered in the work as a municipal preschool institution, it is an institution of a local government unit that performs a public task on behalf of a public legal entity, i.e. a city or rural municipality. The activities of the preschool institution are subject to public law norms and when a child is admitted to the kindergarten, a public law relationship arises between the preschool institution and the parent. However, since this is not a one-time relationship, but a permanent one, the public law definition that arose at the beginning of the relationship is not sufficient to describe the entire legal relationship. The author analyzed the legal relationship between a preschool institution and a parent according to the two-stage theory, and from both the theory and the practice of the Supreme Court it could be deduced that this is a combination of public and private law relationships. Although both theory and case law have wanted to very strictly distinguish private and public law in such legal relationships, the author agreed with critics that in more complex cases of delimitation this should not be a goal in itself. The author found that the legal relationship between a preschool institution and a parent is defined by the issuance of an administrative act and its content arises from legal norms, therefore the author does not see the need to conclude a separate civil law contract. Rather, it could be defined that this is a contractual-like legal relationship that has arisen in a public law relationship.

Within the framework of the second research question, the author clarified how supervision procedures are organized in Estonia and what are their implementation methods in the case of preschool institutions. Considering the historical coherence of state and administrative supervision, the author observed them jointly and comparatively and came to the conclusion that the use of terms and the content of terms differ from the actual practice of implementing supervision procedures. Administrative supervision is intended as internal supervision, i.e. one administrative body exercises control over the performance of an administrative task by another administrative body, or where the legality and expediency of the performance of an administrative task are controlled between the bodies of the same administrative body outside the relationship of subordination. State supervision, on the other hand, is external supervision, i.e. it is control over persons outside the administration to identify and eliminate threats. In the activities of preschool institutions, however, both administrative supervision and state

supervision exist in those areas where the preschool institution is in an equal position with any private person (e.g. fire safety, construction activities, etc.). However, internal supervision, which takes place between different bodies within the same public legal entity, provides an even broader scope for control.

The author divided the third research question into two parts when conducting the analysis. First, the author analyzed the suitability of the current practice for ensuring the protection of children's rights in court proceedings and possible measures to ensure even more effective protection. Then, the author analyzed the possibilities for effective protection of children's rights in supervision proceedings and the necessary changes so that the rights of all children in a preschool institution are effectively protected and the best interests of the children are taken into account. According to the currently valid legislation and the practice of the Supreme Court, a parent can apply to the county court in an action to protect the rights of a child regarding the activities of a preschool institution. This is a complex and expensive legal process, the purpose of which is to resolve disputes arising from legal relationships established on the basis of private autonomy between parties in an equal position. However, the parent is certainly not in an equal position with the preschool institution, rather it is even a certain relationship of subordination, and it is in no way possible to claim that the relationship between the preschool institution and the parent was established on the basis of private autonomy. All rights and obligations of the parties are defined at the level of legislation and no room for negotiation is given. Referring a parent from such a position to adversarial legal proceedings is certainly not justified from the perspective of effectively ensuring the rights of the child.

As an alternative, the author analyzed the possibility of classifying the court proceedings conducted in relation to the activities of a preschool institution to ensure the rights of the child as non-litigation proceedings. The obligation of investigation applicable to the court in non-litigation proceedings would certainly improve the position of the parent. In a situation where the court is not so closely connected to the submissions of the parties to the court proceedings, but must also make efforts to ascertain the objective truth, the probability that the child's rights would remain unprotected simply due to the parent's ignorance, incompetence or lack of financial resources decreases. The author came to the conclusion that non-litigation proceedings would be significantly more suitable than the action proceedings for the performance of the state's obligation under § 14 and 15 of the Constitution and for the effective guarantee of the child's rights.

However, since admission or non-admission to a preschool institution, calculation of fees and expulsion from kindergarten fall within the field of public law relations and disputes arising from this fall within the jurisdiction of the administrative court, the author analyzed the possibility that all disputes arising from the legal relationship between a preschool institution and a parent could be subject to the administrative court. To explain his views, the author used the Supreme Court's recently amended positions on the resolution of disputes arising from the provision of health services to prisoners in prison. While previously the Supreme Court had also strictly followed the two-stage theory when defining the legal relationship between a prison and prisoners and divided disputes between the county court and the administrative court, in its 2021 decision the Supreme Court came to the conclusion that although a contractual relationship arises between the prison and the prisoner when providing health services, it is still subject to public law regulation and all disputes arising between the prison and the prisoner must be resolved in the administrative court. The author concluded that the legal relationship described in the Supreme Court decision does not differ from the legal relationship between a preschool institution and a parent, and the positions stated in the decision would also apply to disputes between a preschool institution and a parent. The provision of preschool services is regulated by public law norms, not by an agreement between the parties, and the parent does not have the freedom in their choices inherent in a private law relationship. In the author's opinion, the most effective protection of the child's rights would be ensured if the parent were able to resolve all disputes in one court, i.e. an administrative court, and the principle of investigation applicable to the administrative court by law would help to clarify the objective truth and the necessary circumstances so that the decision would be fair and take into account the best interests of the child.

In the analysis of the supervision procedure, the author found that the state has partially fulfilled its obligation under § 14 and § 37 (5) of the Constitution to establish an appropriate supervision procedure for the provision of education, including early childhood education. The procedure has been formally established, but its implementation is essentially incomplete and insufficient. The Ministry of Education and Research carries out administrative supervision on average in less than 1% of preschool institutions during the academic year, and the intervention of other supervisory authorities under the state supervision procedure is limited only to the requirement to avert a threat or eliminate a violation. In the author's opinion, the system of supervision over preschool institutions needs to be supplemented, and some of the inspections carried out in the

form of state supervision could be carried out under the administrative supervision procedure, which would correspond significantly better to the idea of administrative supervision and state supervision and would also ensure broader possibilities for intervention in the activities of preschool institutions. In addition, the author found that the organizational side of supervision also needs changes, so that the organization of supervision would not depend on the financial and human resources of the supervisory body, but that the obligation to organize it would have been established sufficiently in advance. However, carrying out official supervision within the same legal entity may not be the most objective. At this point, it could also be considered to simply direct supervision arising from the organizational rights of the supervisory body, which would be the fastest and most direct option for ensuring the rights of the child.

Based on the principles developed at the international and European Union levels and taking into account the problem areas identified during the analysis in the master's thesis, the author makes the following proposals to improve the Estonian legal system and ensure effective protection of children's rights:

1. to submit all disputes arising between a preschool institution and a parent to the jurisdiction of the administrative court;
2. to expand the circle of institutions exercising administrative supervision in preschool institutions and replace the existing state supervision with administrative supervision;
3. to create regulations for supervising preschool institutions in such a way that the supervisory body is obliged to organize sufficiently frequent and high-quality supervision.

KASUTATUD LÜHENDID

AHS	Alusharidusseadus
EhS	Ehitusseadustik
EL	Euroopa Liit
EraKS	Erakooliseadus
HKMS	Halduskohtumenetluse seadustik
HMS	Haldusmenetluse seadus
JA	Juristische Arbeitsblätter
JuS	Juristische Schulung
KELS	Koolieelse lasteasutuse seadus
KOKS	Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KorS	Korrakaitse seadus
LasteKS	Lastekaitse seadus
LÕK	Lapse õiguste konventsioon
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsgerecht
PS	Eesti Vabariigi põhiseadus
PSK	Eesti Vabariigi põhiseaduse kommenteeritud väljaanne
RKEKm	Riigikohtu erikogu määrus
RKEKo	Riigikohtu erikogu otsus
RKHKm	Riigikohtu halduskolleegiumi määrus
RKHKo	Riigikohtu halduskolleegiumi otsus
RKPJKo	Riigikohtu põhiseaduse järelevalve kolleegiumi otsus
RKTKm	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi määrus
RKTKo	Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus
RKÜKm	Riigikohtu üldkogu määrus
RKÜKo	Riigikohtu üldkogu otsus
RLS	Riigilõivuseadus
TlnRngKm	Tallinna Ringkonnakohtu määrus
TsMS	Tsiviilkohtumenetluse seadustik
TsÜS	Tsiviilseadustiku üldosa seadus
TuOS	Tuleohutuse seadus
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus

VÕS

Võlaõigusseadus

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. – Juridica 2004/7.
2. Aedmaa, A. jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
3. Alusharidus. Haridus- ja Teadusministeerium. – <https://www.hm.ee/uldharidus-ja-noored/alus-pohi-ja-keskharidus/alusharidus> (18.12.2024).
4. Alusharidus: koolieelsed lasteasutused. Statistikaamet. – https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_haridus_alusharidus/HT01 (19.02.2025).
5. Alusharidus: koolieelsetes lasteasutustes käivate laste osatähtsus. Statistikaamet. – https://andmed.stat.ee/et/stat/sotsiaalelu_haridus_alusharidus/HT01 (18.12.2024).
6. Alusharidusseaduse eelnõu seletuskiri. 419 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/2ecdddc7-37dc-465d-b2b8-f948532db20b/alusharidusseadus/> (22.02.2025).
7. Bader, J., Ronellenfitsch, M. (koost). Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Kommentar. 65. Aufl. München: C.H. Beck 2024.
8. Becker, F. Öffentliches und Privates Recht. – NVwZ 2019/19.
9. Committee on the Rights of the Children. General Comment No. 5 (2003): General measures of implementation of the Convention on the Rights of the Child (arts. 4, 42 and 44, para. 6), CRC/GC/2003/5, 27.11.2003. – <https://digitallibrary.un.org/record/513415?v=pdf> (03.03.2025).
10. Committee on the Rights of the Children. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1), CRC/C/GC/14, 29.05.2013. – <https://digitallibrary.un.org/record/778523?v=pdf> (03.03.2025).
11. Committee on the Rights of the Children. General comment No. 19 (2016) on public budgeting for the realization of children`s rights (art. 4), CRC/C/GC/19, 20.07.2016. – <https://digitallibrary.un.org/record/838730?v=pdf> (03.03.2025).
12. Ehitusseadustiku, ehitusseadustiku ja planeerimisseaduse rakendamise seaduse ning riigivaraseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. 746 UA. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b37f5973-52c5-4202-ac86-0dab876fdd77/Ehitusseadustiku%2C+ehitusseadustiku+ja+planeerimisseaduse+rakendamise+seaduse+ning+riigivaraseaduse+muutmise+seadus/> (19.04.2025).
13. Eliaser, R. (koost), Kliimann, A.-T. Haldusõiguse üldosa: autoriseeritud konspekt. Tartu: 1939. – <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/16383> (27.02.2025).

14. Erinevad tsiviilkohtumenetluse küsimused. Õiguskantsleri märgukiri 03.05.2024 nr 6-1/231647/2402586. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Erinevad%20tsiviilkohtumenetluse%20k%C3%BCsimused.pdf> (03.03.2025).
15. Ernits, M. Eesti õiguskorra „DNA“ ja põhikorra tuum – Juridica 2023/4-5.
16. Ernits, M. Holders and Addressees of Basic Rights in the Constitution of the Republic of Estonia – Juridica International, 1999/IV.
17. Haridus- ja Terviseamet. – <https://www.terviseamet.ee/keskkonnatervis/ettevotjale-ja-kohalikule-omavalitsusele/haridus-ja-terviseamet> (19.04.2025).
18. Joamets, K. Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. – Riigikogu Toimetised 2003, nr 8. – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/03/Riiklik-j%C3%A4relevalve-vajab-suuremat-t%C3%A4helepanu.pdf> (19.02.2025).
19. Järelevalve: Teenistuslik järelevalve. Haridus- ja Teadusministeerium. – <https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/jarelevalve> (22.02.2025).
20. Järelevalve: Järelevalve valdkonna tegevused. Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/ministeerium-uudised-ja-kontakt/ministeerium/jarelevalve?view_instance=0¤t_page=1#jarelevalve-valdkonn (19.02.2025).
21. Järelevalvete koond õppeaastatel 2017/2018 - 2023/2024. Haridus- ja Teadusministeerium. – https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2024-08/J%C3%A4relevalvete%20koond%202017_2024.pdf (19.02.2025).
22. Kliimann, A.-T. Õiguskord. Tartu: Akadeemilise Kooperatiivi Kirjastus 1939. – <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/143915> (23.01.2025).
23. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele: ELi lapse õiguste strateegia. COM (2021) 142 final, Brüssel 24.03.2021. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52021DC0142&from=en> (03.03.2025).
24. Koppel, K. Seaduse järgi on lasteaia lõunauni vabatahtlik, reaalsus on sageli teine. – Err.ee, 18.06.2024. – <https://www.err.ee/1609370282/seaduse-jargi-on-lasteaia-lounauni-vabatahtlik-reaalsus-on-sageli-teine> (19.04.2025).
25. Korrakaitse eelnõu seletuskiri. 49 SE. – <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/8a9c2286-06fc-65d2-957b-bd9e11a940c4/Korrakaitseeadus/> (27.02.2025).

26. Kramer, U. jt. Die Zweistufentheorie im Verwaltungsrecht oder: die immer noch bedeutsame Frage nach dem Ob und Wie. – JA 2011 nr 11.
27. Krüger, E. Die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs. Abgrenzung von Privatrecht und öffentlichem Recht. – JuS 2013/7.
28. Kuld, M. Lasteaia manguväljak laguneb ja on ohtlik. Vald on jätnud abipalve kaks aastat vastuseta. – Sakala, 22.08.2023. – <https://sakala.postimees.ee/7839361/mure-lasteaia-manguvaljak-laguneb-ja-on-ohtlik-vald-on-jatnud-abipalve-kaks-aastat-vastuseta> (17.04.2025).
29. Kõve, V. jt (koost). Tsiviilkohtumenetluse seadustik I. Komm vlj. Tallinn: Juura 2017.
30. Kõve, V. jt (koost). Tsiviilkohtumenetluse seadustik III. Komm vlj. Tallinn: Juura 2018.
31. Laaring, M. Haldusjärelvalvest läbi riikliku järelevalve prisma. – Juridica 2019/4.
32. Laaring, M. jt. Korrakaitse seadus: kommenteeritud väljaanne. – https://digiriul.sisekaitse.ee/bitstream/handle/123456789/1869/2017%2008%20korra-itseseadus_kommenteeritud-WEB.pdf?sequence=3&isAllowed=y (19.02.2025).
33. Lapse õigus saada lasteaiast vajalikku tuge. Õiguskantsleri märgukiri 20.06.2023 nr 7-5/230321/2303357. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Lapse%20%C3%B5igus%20saada%20lasteaiast%20vajalikku%20tuge.pdf> (17.04.2025).
34. Lapse Õiguste Komitee lõppjärelused Eesti viienda kuni seitsmenda perioodilise aruande kohta. CRC/C/EST/CO/5-7, 18.06.2024. – https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2024-11/Lapse%C3%95igusteKomiteeL%C3%B5ppj%C3%A4relused_2024.pdf (23.02.2025).
35. Lapsed eesti ühiskonnas. Õiguskantsleri Kantselei. 2021 – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/Lapsed-Eesti-Uhiskonnas_kogumik%202021.pdf (22.02.2025).
36. Laste ja noorte õigused ja kohustused: Õigus kaitsele. Õiguskantsler. – <https://www.oiguskantsler.ee/tegevusvaldkonnad/laste-ja-noorte-oigused/laste-ja-noorte-oigused-ja-kohustused> (22.02.2025).
37. Logopeedi abi korraldamine. Õiguskantsleri märgukiri 20.11.2023 nr 7-5/231642/2305931. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Logopeedi%20abi%20korraldamine.pdf> (17.04.2025).

38. Logopeedi abi lasteaias. Õiguskantsleri märgukiri 26.09.2023 nr 7-5/230962/2304915. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-11/Logopeedi%20abi%20lasteaias.pdf> (17.04.2025).
39. Logopeediteenuse osutamine lasteaias. Õiguskantsleri märgukiri 10.03.2025 nr 14-9/250098/2501673. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2025-03/Logopeediteenuse%20osutamine%20lasteaias_0.pdf (17.04.2025).
40. Madise, Ü. jt (koost). Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm vlj. 5 tr. Tallinn: Juura 2020.
41. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
42. Merusk, K. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. – Juridica 2000/8.
43. Merusk, K., Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Õigusteabe AS Juura 1995.
44. Merusk, K., Pilving, I (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.
45. Nõukogu soovitus, 8. detsember 2022, mis käsitleb alusharidust ja lapsehoidu: Barcelona eesmärgid 2030. aastaks. – Euroopa Liidu Teataja 20.12.2022, C 484/01. – [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1220\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022H1220(01)) (18.12.2024).
46. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Tallinn: Juura 2014.
47. Olt, M. jt (koost). Järelevalve korraldusest õppeasutustes. Tartu: Haridus- ja Teadusministeerium 2007. – <https://www.digar.ee/arhiiv/et/download/22352> (24.04.2025).
48. Parrest, N. Segadus mõistetes seoses avaliku võimu ülesannetega. – Juridica 2014/10.
49. Parrest, N. Täidesaatva võimu kontroll iseenda üle. – Juridica 2016/6.
50. Posser, H., Wolff, H. A. (koost). Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Kommentar. 45. Aufl. München: C.H. Beck 2018.
51. Puhkeæg lasteaias. Õiguskantsleri märgukiri 14.06.2019 nr 7-5/190806/1903068. – https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024-12/Puhkeæg%20lasteaias_0.pdf (18.04.2025).
52. Pärnamägi, I. Eraõiguse normid avaliku korra osana. – Juridica 2016/6.
53. Pärsimägi, A. Hagimenetlus. Hagi ja taotluste esitamine. 4. tr. Tallinn: Juura 2018.
54. Päästeameti ettekirjutus Narva linnale munitsipaalkooli tuleohutuse osas, 25.09.2019 nr 7.2-6.4/2155 – <https://adr.rescue.ee/paa/dokument/1203537> (19.04.2025).
55. Riiklik järelevalve koolieelses lasteasutuses. Õiguskantsleri märgukiri 30.04.2014 nr 7-7/130991/1401948. – <https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/2024->

- [11/6iguskantsleri margukiri riiklik jarelevalve koolieelses lasteasutuses.pdf](#).
(20.04.2025).
56. Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti kiri Harku vallale järelevalvemenetluse lõpetamise kohta, 05.12.2023 nr 16-11/21-14033-022 – <https://jvis.ttja.ee/modules/dokumendiregister/view/917327> (19.04.2025).
57. Teenistuslik järelevalve õppeasutustes. Haridus- ja Teadusministeerium. Tartu: 2022. – https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/teenistuslik_jarelevalve_oppeasutustes_0.pdf (22.02.2025).
58. Unenõustaja: kohustuslik päevauinak lasteaias on iidne lahendus. Err.ee, eeter, 16.03.2024. – <https://eeter.err.ee/1609284375/unenoustaja-kohustuslik-paevauinak-lasteaias-on-iidne-lahendus> (18.04.2025).
59. Varul, P. jt. Tsiviilõiguse üldosa. Õigusteaduse õpik. Tallinn: Juura 2012.
60. Vernik, K. Eesti lasteaedade ja koolide päevakavad peavad muutuma. – Err.ee, 12.06.2024. – <https://novaator.err.ee/1609368644/kene-vernik-eesi-lasteaedade-ja-koolide-paevakavad-peavad-muutuma> (18.04.2025).

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

61. Alusharidusseadus. – RT I, 09.01.2025, 1.
62. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
63. Ehitusseadustik. – RT I, 04.12.2024, 4.
64. Erakooliseadus. – RT I, 28.12.2022, 43.
65. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – Euroopa Liidu Teataja 07.06.2016, C202. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016M/TXT> (23.01.2025).
66. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – Euroopa Liidu põhiõiguste harta 07.06.2016, C202. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12016P/TXT> (23.01.2025).
67. Halduskohtumenetluse seadustik. – RT I, 06.07.2023, 30.
68. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 06.07.2023, 31.
69. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. – RT I, 30.06.2023, 28.
70. Koolieelse lasteasutuse seadus. – RT I, 13.12.2013, 16 (kehtis kuni 30.06.2014).
71. Koolieelse lasteasutuse seadus. – RT I, 26.04.2024, 5.
72. Korrakaitse seadus. – RT I, 14.03.2023, 29.
73. Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.
74. Lastekaitse seadus. – RT I, 31.12.2024, 23.
75. Riigilõivuseadus. – RT I, 31.12.2024, 19.
76. Sotsiaalministri 24. septembri 2010 määrus nr 61 „Tervisekaitse nõuded koolieelses lasteasutuses tervise edendamisele ja päevakavale“ – RT I 2010, 69, 526.
77. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 31.12.2024, 41.
78. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. – RT I, 31.12.2024, 48.
79. Tuleohutuse seadus. – RT I, 29.06.2024, 7.
80. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 27.12.2013, 33 (kehtis kuni 30.06.2014).
81. Vabariigi Valitsuse seadus. – RT I, 30.12.2024, 4.
82. Võlaõiguse seadus. – RT I, 04.07.2024, 18.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

83. RKEK_m 17.05.2023, 2-23-2831.
84. RKEK_m 11.11.2022, 3-21-924.
85. RKEK_m 24.03.2015, 3-3-4-1-15.
86. RKEK_m 16.02.2010, 3-3-4-1-10.
87. RKEK_m 20.12.2001, 3-3-1-8-01.
88. RKEK_o 20.12.2001, 3-3-1-15-01.
89. RKHK_m 17.01.2019, 3-17-911.
90. RKHK_o 07.06.2018, 3-16-586.
91. RKHK_o 23.03.2016, 3-3-1-85-15.
92. RKHK_o 22.10.2014, 3-3-1-42-14.
93. RKHK_o 20.04.2014, 3-3-1-87-13.
94. RKHK_o 04.03.2013, 3-3-1-68-12.
95. RKHK_o 13.10.2010, 3-3-1-44-10.
96. RKPJK_o 06.02.2023, 5-22-10.
97. RKPJK_o 19.12.2019, 5-19-38.
98. RKPJK_o 09.12.2019, 5-18-7.
99. RKPJK_o 10.05.2016, 3-4-1-31-15.
100. RKPJK_o 20.03.2014, 3-4-1-42-13.
101. RKPJK_o 19.03.2014, 3-4-1-66-13.
102. RKPJK_o 18.10.2012, 3-4-1-15-12.
103. RKPJK_o 14.04.2003, 3-4-1-4-03.
104. RKT_m 17.04.2013, 3-2-1-46-13.
105. RKT_m 09.05.2011, 3-2-1-25-11.
106. RKT_o 05.04.2017, 3-2-1-128-16.
107. RKÜK_m 28.06.2021, 3-21-30 koos riigikohtunik Jüri Põllu eriarvamusega.
108. RKÜK_m 05.06.2017, 3-1-1-62-16.
109. RKÜK_m 22.12.2000, 3-3-1-38-00.
110. RKÜK_o 12.04.2016, 3-3-1-35-15.
111. RKÜK_o 12.04.2011, 3-2-1-62-10.
112. RKÜK_o 22.03.2011, 3-3-1-85-09.
113. TlnRngK_m 08.08.2024, 2-23-150376.
114. Verwaltungsgericht München, 12 CE 12.2170, 10.10.2012. – NJW 2013, 249.