



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 19.06.2014 nr 4-3-100-14

Meie 24.07.2014 nr 9-2/140920/1403180

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluses
Erakooliseaduse § 22² põhiseaduspärasus**

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite minu poole ja küsisite põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-26-14 arvamust erakooliseaduse § 22² Eesti Vabariigi põhiseadusele vastavuse kohta.

Leian, et erakooliseaduse §-s 22² nimetatud valla või linna kohustus osaleda eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises on oma olemuselt riiklik kohustus, kuid riik pole vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 154 lõikega 2 taganud vallale või linnale tekkivate kulude katmist riigieelarvest. Kuna erakooliseaduse §-s 22² kohustab valda või linna tasuma erakooli tegevuskulusid, erakoolil tekib vaidlusaluse normi alusel subjektiivne nõudeõigus ning vald või linn ei saa seda kohustust jätta õiguspäraselt täitmata ka siis, kui riik pole selle ülesande täitmiseks raha eraldanud, on erakooliseaduse § 22² minu hinnangul vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega ja seetõttu põhiseadusvastane.

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

I Asjaolud ja menetluse käik

Tallinna Linnavolikogu esitas Riigikohtule taotluse erakooliseaduse (edaspidi ErakS) § 22² kehtetuks tunnistamiseks või olukorra põhiseadusvastaseks tunnistamiseks.

Tallinna Linnavolikogu arvates sõltub ErakS § 22² põhiseadusvastasus asjaolust, kas sättes nimetatud kohustus on Tallinn linnale pandud riiklik kohustus või Tallinna omavalitsuslik ülesanne.

Tallinna Linnavolikogu on seisukohal, et ErakS §-s 22² toodud kohustus on riiklik ülesanne. Tallinna Linnavolikogu leidis, et riik on erakoolide tegevuskulude toetamise näol võtnud endale vabatahtliku kohustuse. Tallinna Linnavolikogu arvates pole vaidlust selles osas, et riik pole katnud ErakS §-s 22² sätestatud kohustuste täitmise kulusid, mistõttu on rikutud Eesti Vabariigi

põhiseaduse (edaspidi PS) § 154 lõiget 2, mille järgi kaetakse seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest.

II Vaidlusalune säte

ErakS § 22² sätestab:

„§ 22². Eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises osalemine

(1) Vald või linn osaleb eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil.

(2) Tegevuskulude katmisel lähtutakse käesolevast seadusest, kui vallad või linnad ja erakooli pidaja ei ole omavahel kokku leppinud teisiti.

(3) Tegevuskulude katmisel lähtutakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-s 83 sätestatud munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalemise tingimustest ja korrast.“

III Õiguskantsleri seisukoht

Asjas on küsimus, kas ErakS § 22² on põhiseaduspärane.

Nagu ütlesin, on minu hinnangul ErakS §-s 22² sätestatud valla või linna kohustus osaleda eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, oma olemuselt kohalikele omavalitsustele pandud riiklik ülesanne.

Tulenevalt PS § 37 lõigetest 1 ja 2 on õppimine kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole.

Eeltoodust järeldub, et hariduspõhiõiguse realiseerimise võimaluse kõigile selleks õigustatud ja kohustatud isikutele tagavad riik ja kohalikud omavalitsused nende peetavate üldhariduskoolide kaudu, kusjuures õpe neis koolides on tasuta. Tegu on põhiseadusega riigile ja kohalikele omavalitsustele pandud ühise avaliku ülesandega. Täpsem omavaheline pädevuste ja kohustuste jaotus on kehtestanud põhiseadusest alamalseisvate õigusaktidega.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 10 lõike 1 järgi tagab vald või linn igale koolikohustuslikule isikule võimaluse õppida elukohajärgses munitsipaalkoolis. Järelikult on põhihariduse kättesaadavuse tagamine läbi munitsipaalkoolide kohalike omavalitsuste ülesanne (v.a. PGS § 2 lg 4 nimetatud koolid hariduslike erivajadustega õpilastele). Üldkeskhariduse omandamise võimaluse tagavad riik ja kohalik omavalitsus koos, pidades igas maakonnas õpilaste arvust lähtuvalt vajalikul arvul gümnaasiume (PGS § 7¹ lg 2).

Seega täidavad kohalikud omavalitsused PS §-st 37 tulenevat avalikku ülesannet tagamaks hariduspõhiõiguse realiseeritavuse.¹ Riik on seejuures põhiõiguse üldine garant, kes esiteks loob toimiva haridussüsteemi ning jälgib kohustustest kinni pidamist. Teiseks toetab ta kohalikke omavalitsusi nende avaliku ülesande täitmisel, mh maksab PGS § 82 lg 3 alusel munitsipaalkoolide õpilaste arvust tulenevalt riigieelarvest toetusi.

Erinevalt kohalikust omavalitsusest (ja riigist) ei täida aga erakooli pidaja üldhariduskooli pidades avalikku ülesannet, sest erakooli pidajal pole kohustust üldharidust pakkuda, seda tehakse vabatahtlikult.²

Eraüldhariduskoole võib ka vaadelda kui avalik-õiguslikule üldharidussüsteemile alternatiivset süsteemi, mida riik peab PS § 37 lg 2 järgi võimaldama („Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole.“). Kuigi põhimõtteliselt pole riik kohustatud eraõiguslikke isikuid koolide pidamisel rahaliselt toetama, võib riik sellise ülesande endale vabatahtlikult võtta.³

Kui riik võtab endale erakoolide rahalise toetamise kohustuse, siis tuleb selleks riigil raha leida. Nii sätestab ErakS § 22 lg 2, et riik toetab erakoole lähtuvalt õpilaste arvust samal põhimõttel nagu munitsipaalkoole. Teisiti ei saa see olla ka juhul, kui riik näeb erakoolide tegevuse rahalise toetamise ette kohalike omavalitsuste kaudu. PS § 154 lg 2 sätestab, et seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Riigikohus on leidnud, et PS § 154 lg 1 eeldab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemilt esmalt seda, et oleks selgelt eristatav, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks.⁴

Mulle pole teada, et ErakS § 22² sätestatud riikliku vabatahtliku kohustuse täitmiseks oleks riik eelarvest kohalikele omavalitsustele raha eraldanud.

Võib küsida, kas riik on, eirates eelnimetatud kohtu seisukohta eri liiki ülesanneteks mõeldud rahade piiritletuse kohta, arvestanud kohustuse täitmiseks kuluva raha kohalikele omavalitsustele makstava haridustoetuse sisse.

¹ Sama tuleneb kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõikest 2, mille järgi on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada antud vallas või linnas põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamist juhul, kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Ka Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lg 2 p 3 sätestab, et kohalikud omavalitsused tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise.

² RKHK 19.06.2014 otsus asjas nr 3-3-1-19-14 p 12 : „Avalik huvi ei muuda alushariduse andmist ja lastehoidu siiski iseenesest avalikuks ülesandeks. Kui eraisik (nt eralasteaed) osutab teenust vabatahtlikult, nt turul valitseva nõudluse rahuldamiseks, ei täida ta avalikku ülesannet. Avalikuks ülesandeks muutub teenus siis, kui seda osutatakse avalik-õigusliku isiku seadusest tuleneva kohustuse täitmiseks“.

³ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni 1. lisaprotokolli artikkel 2 sätestab sarnaselt Eesti põhiseadusega, et kedagi ei või jätta ilma õigusest haridusele ning et endale võetud mis tahes haridus- ja õpetamisfunktsioone täites peab riik austama vanemate õigust tagada lastele nende endi usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus. Euroopa Inimõiguste Kohus on järjekindlalt asunud seisukohale, et sättest tuleneb õigus õppida haridusasutustes, mis on riigis kõnealusel ajal olemas ning säte ei pane riigile kohustust luua või toetada teatud tüüpi (süsteemi väliseid) haridusasutusi. Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendit [Velyo Velez vs Bulgaaria](#) (27.05.2014, p 31)

⁴ RKÜK 16.03.2010 otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 72.

PGS § 82 lg 3 järgi ei saa see nii olla, kuna toetus on sihtotstarbeline, st toetusfondi raha tuleb kasutada vastavalt seatud eesmärgile ning erakoolide tegevuskulude katmise eesmärgil raha ei eraldata.⁵

Kui eirata ka toetusfondi sihtotstarbelisuse nõuet ning eeldada, et kohalik omavalitsus peaks koolide pidamiseks kuluvat raha säästma sellega, et osad valla- või linna õpilased käivad erakoolis ning säästetud raha (mis on avalik raha) arvel toetama erakoole, siis minu arvates ei vasta selline eeldus tegelikkusele.

Vald või linn peab maksma tegevustoetust erakoolile, kuid peab ise olema valmis võimaldama lapsele koolikoha kohe, kui selleks soovi avaldatakse. Seega ei saa kohalik omavalitsus lähtuda eeldusest, et erakoolides käivate laste osas saab ta lugeda lõppenuks oma kohustuse tagada hariduse omandamise võimalus. Pealegi on kohalik omavalitsus kohustatud looma põhikoolivõrgu, mis arvestab lapse õigusega käia elukohalähedases koolis. Järelikult ei saa nt Tallinn summeerida kõiki tema territooriumil elavaid erakoolides käivaid õpilasi ning sellest arvust lähtuvalt kulude kokkuhoidmiseks koole kinni panna.

Kulusid ei hoia kokku ka see, et koolide klassides on õpilasi vähem, kui oleks siis, kui erakoolides käivad lapsed käiksid munitsipaalkoolis. Teisisõnu on koolide pidamisel kulusid, mille suurus ei sõltu otseselt õpilaste arvust. Nt on kooli kütte ja elektrikulu ühesugune olenemata sellest, kas klassides on mõned lapsed rohkem või vähem; koolimaja tuleb remontida mõningasest õpilaste arvu kõikumisest hoolimata ühtemoodi.⁶ Pealegi, ErakS § 22² alusel hüvitamisele kuuluv tegevuskulu arvutatakse erakooli tegevuskulu alusel (seda küll Vabariigi Valitsuse kehtestatud piirmäära ulatuses)⁷, mitte selle kohaliku omavalitsuse tegevuskulu alusel, mille laps erakoolis õpib. Nt Tallinn on oma taotluses selgitanud (p 68, 70), et Tallinna munitsipaalkoolis on õppekoha maksumus väiksem kui erakoolidel.

Eeltoodust nähtuvalt ei saa vallad ja linnad sellega, et osa lapsi käivad eraüldhariduskoolis, märkimisväärselt raha säästa. Vähemalt Tallinn peab sellel õppeaastal eraüldhariduskooli koha eest maksma erakoolile rohkem kui maksab koht oma koolis.

Märgin, et Tallinn (ja mitmed teised kohalikud omavalitsused) ei saa 2014. a toetust ka tasandusfondist, mistõttu ei saa väita nagu oleks riik sel teel katnud Tallinnale ErakS §-st 22² tuleneva riikliku kohustuse täitmisega seotud kulud.⁸

Kokkuvõtvalt leian eespool toodud põhjendustel, et ErakS § 22² tulenev valla või linna kohustus osaleda eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises on kohalikele omavalitsustele pandud riigi vabatahtlikult võetud kohustus, mille täitmine peab PS § 154 lõike 2 järgi olema täies mahus

⁵ Vt 2014. aasta riigieelarve seaduse seletuskirja lk 17, kättesaadav [Rahandusministeeriumi kodulehelt](#).

⁶ [Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu 412 SE](#) algtekstis ei olnud ErakS § 22² sarnast sätet. Oli aga säte (eelnõu § 72 lg 2), mille järgi munitsipaalpõhikooli tegevuskulude katmises on õpilase elukohajärgne vald või linn kohustatud osalema vaid juhul, kui ta ei ole loonud õpilasele võimalusi tema poolt peetavas koolis põhihariduse omandamiseks õpilase valitud õppevormis või õppekeeles, nõustamiskomisjoni või alaealiste komisjoni soovitatud tingimustel või kui õpilane on vastu võetud riiklikult toetatavale õpilaskodu kohale teise valla või linna territooriumil. Sellise sätte vajalikkust põhjendas eelnõu algataja seletuskirjas mh sellega, et kohustus osaleda teise kohaliku omavalitsuse kooli tegevuskulude hüvitamisel loob olukorra, mis paneb suure osa maksumaksjaid kinni maksma ühele õpilasele kaks koolikohta. Ehkki praegusel juhul pole küsimus kohalike omavalitsuste omavahelises koolide tegevuskulude arveldamises ning ma ei esita selles osas ka oma arvamust, näitab eeltoodu, et Haridus- ja Teadusministeerium kahtles isegi kohalike omavalitsuste omavaheliste tegevuskulude katmise otstarbekuses.

⁷ Vabariigi Valitsuse 28.11.2013 määruse nr 165 „Õppekoha tegevuskulu piirmäär ühe kuu kohta 2014. aastal“ § 1 järgi on ühe õppekoha tegevuskulu piirmäär 83 eurot ühe kuu kohta.

⁸ [Vabariigi Valitsuse 17.03.2014 määruse nr 39](#) „2014. aasta riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud tasandus- ja toetusfondi vahendite jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord“ lisa 1.

riigi rahastatud. Riik aga pole oma rahastamise kohustust täitnud. Seega on olukord, kus riik ei täida oma rahastamise kohustust, vastuolus PS § 154 lõikega 2.⁹

Selgitan veel, et ErakS §-st 22² tuleneb erakoolile subjektiivne õigus vallalt või linnalt tegevuskulude katmist nõuda, kuid vallal või linnal puudub võimalus juhul, kui riik pole oma rahastamise kohustust täitnud, õiguspäraselt erakoolile tegevuskulu maksmisest keelduda ja ennast riigi õigusvastase tegevuse eest efektiivselt kaitsta.¹⁰ Seetõttu on ErakS § 22² minu hinnangul vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseaduslike tagatistega ja seetõttu põhiseadusvastane.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

⁹ Ehkki tegu pole päris sama olukorraga, on RKÜK 16.03.2010 otsuse 3-4-1-8-09, p-s 69 asunud seisukohale, et „Kui seadusega muudetakse mõne kohaliku ülesande täitmine kohustuslikuks või suurendatakse olemasolevate kohustuste täitmise kulusid, pärast mida muutub omavalitsusüksuse omaülesannete rahastatus ebapiisavaks, on õigust piisavatele rahalistele vahenditele rikutud. Seda õigust ei riku sellisel juhul aga mitte õigusakt, mis kohustab kohalikke omavalitsusi täitma konkreetset kohalikku ülesannet või suurendab kohalike ülesannete täitmise kulusid, vaid kohalike ülesannete rahastamist reguleerivad õigusaktid osas, milles need ei taga omavalitsusüksusele raha kohalike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikust mahust. Samas ei ole siiski välistatud, et riik, leides, et rikkumise kõrvaldamiseks ei ole võimalik suurendada kohalike ülesannete rahastamist, vähendab selle asemel seadusest tulenevaid nõudeid kohalike ülesannete täitmiseks. Selle tagajärjel võib omavalitsuslike ülesannete rahastatus muutuda piisavaks ja seda reguleerivatest õigusaktidest tulenev omavalitsusüksuse õiguse rikkumine lakata.“

¹⁰ Võimatus loobuda tegevuskulude katmisest, kui riik pole täitnud oma rahastamise kohustust, toob kaasa olukorra, kus erakoolid asuvad vallalt või linnalt tegevuskulusid nõudma kohtu kaudu. Kohtu otsusele võib järgneda täitemenetlus, kohus võib määrata trahvi otsuse mittetäitmise korral, tasuda tuleb kohtukulud.