

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
28.10.2014
RT I, 29.10.2014, 9

Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada erakooliseaduse § 22² kehtetuks või kujunenud olukord põhiseaduse vastaseks

Vastu võetud 28.10.2014

RIIGIKOHUS

PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEGIUM

KOHTUOTSUS

Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-4-1-26-14
Otsuse kuupäev	28. oktoober 2014
Kohtukoosseis	Eesistuja Hannes Kiris, liikmed Eerik Kergandberg, Indrek Koolmeister, Jaak Luik ja Ivo Pilving
Kohtuasi	Tallinna Linnavolikogu taotlus tunnistada erakooliseaduse § 22 ² kehtetuks või kujunenud olukord põhiseaduse vastaseks
Menetluse alus	Tallinna Linnavolikogu 12. juuni 2014. a taotlus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada Tallinna Linnavolikogu 12. juuni 2014. a taotlus.

2. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid kohaliku omavalitsuse üksustele erakooliseaduse §-ga 22² pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Riigikogu võttis 9. juunil 2010 vastu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS), mille § 105 punktiga 21 täiendas erakooliseadust (EraKS) §-ga 22², mis jõustus 1. septembril 2011.

2. Tallinna Linnavolikogu otsustas 12. juuni 2014. a otsusega nr 101 esitada Riigikohtule taotluse tunnistada 1) põhiseaduse vastaseks olukord, kus Eesti Vabariik ei ole kehtestanud regulatsiooni, mis tagaks EraKS §-s 22² sätestatud kohustuse rahastamise riigieelarvest, või 2) kui Riigikohus leiab, et tegemist on kohaliku omavalitsuse kohustusega, tunnistada EraKS § 22² kehtetuks.

TALLINNA LINNAVOLIKOGU PÕHJENDUSED

3. Taotlus on lubatav, kuna selle esitab kohaliku omavalitsuse volikogu, vaidlusalune säte puudutab taotleja õigusi ja paneb talle peale täiendavaid ülesandeid koos rahaliste kohustustega ning säte on vastuolus taotleja põhiseaduslike tagatistega.

4. EraKS §-s 22² sätestatud kohustus on riiklik kohustus.

4.1. Kehtiv õigus ei võimalda KOV-il korraldada erakooli tegevust või osaleda selles. Erakooli, sh eraüldhariduskooli tegevuseks vajaliku koolitusloa väljastab haridus- ja teadusminister, mitte KOV. EraKS-ist ei tulene, et haridus- ja teadusminister peaks enne loa väljastamist küsima KOV-i arvamust. Samuti pole vajalik KOV-i nõusolek. Loa saamine sõltub erakooli pidaja soovist. Erakooli asukoht, haridustase, hariduse

liik ja õpilaste arv määratakse sõltumata KOV-ist. KOV ei tee järelevalvet erakooli tegevuse üle ega mõjuta tema tegevuse lõpetamist, vaid seda teeb Haridus- ja Teadusministeerium või maavanem (EraKS § 22¹, § 23, PGS § 84 lg 1). Kehtiv õigus ei kohusta KOV-i teavitama erakooli suhtes toimuvast järelevalvest ega ka erakooli lõpetamisest.

4.2. Erakoolide rahastamine ei ole KOV-i ülesanne. KOV-i ülesanne on tagada põhihariduse ja üldkeskhariduse kättesaadavus munitsipaalkoolides. Kvaliteetse hariduskorralduse ja hariduse kättesaadavuse tagamine on esmajoonelise riigi kohustus. Põhiseaduse (PS) § 37 ei kohusta riiki ega KOV-i pidama ülal erakoole. PS § 37 lg-st 1 järeldeb, et erakoole peetakse riigi ja munitsipaalkoolidest eraldiseisvateks haridusasutusteks. KOV ei täida põhihariduse andmise ülesandeid erakoolide kaudu (PGS § 10 lg 1). Elukohajärgne kool määratakse munitsipaalkoolis õppivatele õpilastele. Erakool ei ole elukohajärgne kool. KOV täidab haridusülesannet ja tasuta hariduse kättesaadavuse ülesannet munitsipaaluüldhariduskoolide ülalpidamise kaudu (PS § 37, PGS § 1 lg 2, § 7 lg 1, § 71 lg 1, § 10 lg 1, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 2, haridusseaduse HaS § 7). Erakoolid ei täida KOKS-is ja PGS-is sätestatud avalik-õiguslikke ülesandeid munitsipaalkoolide asemel. Erakoolil ei lasu kohustust võtta vastu vastava KOV-i territooriumil elavaid õpilasi.

4.3. Riik ei ole kehtestanud EraKS §-s 22² sätestatud kohustuse rahastamist riigieelarvest. Kuna tegemist on riikliku kohustusega, on praegune olukord vastuolus PS § 154 lg 2 teise lausega.

5. Juhul kui Riigikohus on seisukohal, et tegemist on KOV-i kohustusega, piirab vaidlustatud säte ebaproportsionaalselt taotleja enesekorraldusõigust.

5.1. KOV saab arvestada üksnes munitsipaalkoolide kuludega. Munitsipaalkooli õppekoha maksumus on 55,75 eurot kuus. Erakooli puhul on kulutused suuremad. KOV-il puudub võimalus arvestada enda kohustuste täitmisel eraüldhariduskooli võimalustega.

5.2. Riigikohtule taotluse esitamise ajaks oli taotlejal tasulise erahariduse rahastamise nõude näol tekkinud erakoolide ees täiendavaid rahalisi kohustusi 3 536 005 eurot 14 senti. KOV-il saab kohustus lasuda üksnes siis, kui ta ei täida oma kohustusi.

5.3. Eelnõu 412 SE seletuskirja kohaselt on sättel kaks eesmärki, milleks on suurendada õpilaste valikuvabadust ja kohelda erakoole võrdsetl munitsipaalkoolidega. Legitiimsena saab käsitada eelkõige eesmärki suurendada õpilaste valikuvabadust. Munitsipaal- ja erakool ei ole võrdses olukorras, kuna viimase tegevuse sisuks ei ole PS §-s 37, HaS-is ja PGS-is sätestatud tasuta põhihariduse kättesaadavuse tagamine. Vähemalt 80%-l õpilastest ei tohi elukohajärgsesse kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit (PGS § 7 lg 3) ning elukohajärgsesse põhikooli tuleb vastu võtta kõik koolikohustuslikud isikud (PGS § 27 lg 1 esimene lause).

5.4. Õpilastel on ka praegu valikuvabadus õppida era-, riigi- või munitsipaalkoolis. Linna kohustus maksta erakoolile toetust ei suurenda õpilaste valikuvabadust. Seetõttu pole tegemist sobiva abinõuga.

5.5. Tegemist ei ole vajaliku abinõuga. Tallinnas on 65 munitsipaalkooli, millest kuues täidetakse õppekohad ülelinnalise vastuvõtuga ja neljas täidetakse üks klass ülelinnalise vastuvõtuga. Seega on õpilastel juba lai valikuvabadus olemas. Vaidlustatud sättega peale pandud kohustus on aga tarbetult koormav. Õpilaste valikuvabadust oleks vaja suurendada eeskätt siis, kui pakutav haridus ei vastaks nõuetele või kui KOV ei suudaks oma kohustust täita.

5.6. Vaidlustatud säte on ebaproportsionaalne, kuna tasulise erahariduse toetamise kohustus koormab oluliselt KOV-i ega jäta talle piisavalt rahalisi vahendeid selleks, et kohe täita talle teiste seadustega pandud kohustusi tagada kvaliteetne põhiharidus ja selle tasuta kättesaadavus.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

6. Riigikogu põhiseaduskomisjoni enamus asus seisukohale, et vaidlustatud säte ei riiva taotleja põhiseadusest tulenevat garantiid ebaproportsionaalselt ja säte ei ole PS §-ga 154 vastuolus.

7. Riik ei ole Tallinna linnale ette näinud hariduskuludeks summade eraldamist ei tasandus- ega ka toetusfondist. Kui eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises osalemine on riiklik ülesanne, ei ole kehtiv olukord eeldatavasti põhiseadusega kooskõlas.

8. Regulatsiooni eesmärgiks on soov kehtestada üldhariduskoolide rahastamiseks sarnased üldised põhimõtted, olenemata koolide omandivormist, luua eeldused õppemaksu vähendamiseks erakoolides, tagades sellega suuremale ringile koolikohustuslikele isikutele ja nende seaduslikele esindajatele suurem vabadus valida ja otsustada, millistes üldhariduskoolides (sh võimalus valida erinevate õppekavade ja õppevormide vahel) õppida, sõltumata koolide omandivormist. Nimetatud eesmärgid ei ole õigusvastased.

9. KOV-i üksuste kohustus rahastada erakoolide tegevuskulusid loob eeldused üldhariduskoolide sarnaseks rahastamiseks sõltumata nende omandivormist. Tegevustoetused loovad eeldused madalamaks õppemaksuks võrreldes olukorraga, kus toetusi ei maksta. Seega on regulatsioon eesmärgi saavutamiseks sobiv.

10.Sarnaseks meetmeks saab lugeda koolide rahastamist riigieelarvest. Samas võib see aga kaasa tuua olukorra, kus KOV-il puudub piisav majanduslik huvi hoolitseda munitsipaalkoolide konkurentsivõime ja munitsipaalkoolides antava hariduse kõrge kvaliteedi eest, sest suurema hulga koolikohustuslike isikute õppimine erakoolides, aga ka riigikoolides võib oluliselt vähendada KOV-i üksuste vajadust rahastada munitsipaalkoolide tegevust. Tegemist on vajaliku abinõuga.

11.KOV-id osalevad eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, Vabariigi Valitsuse kehtestatud piirmäära ulatuses. Vabariigi Valitsuse 28. novembri 2013. a määruse nr 165 „Õppekoha tegevuskulu piirmäär ühe kuu kohta 2014. aastal” § 1 kohaselt on ühe õppekoha tegevuskulu piirmäär 83 eurot ühe kuu kohta. Lisaks võivad KOV-i üksused ja erakooli pidajad EraKS § 22²lg 2 kohaselt omavahel tegevuskulude katmises teisiti kokku leppida. Tegemist on proportsionaalse meetmega.

12.Riigikogu kultuurikomisjon on seisukohal, et vaidlustatud säte ei ole põhiseadusega vastuolus. Tegemist on KOV-i ülesandega ja see on proportsionaalne enesekorraldusõiguse riive.

Õiguskantsler

13.EraKS §-ga 22² on kohalikele omavalitsustele pandud olemuselt riiklik ülesanne. 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 kehtestatud põhiseadusest alamalseisvate õigusaktidega. Üldjuhul on põhihariduse kättesaadavuse tagamine munitsipaalkoolide kaudu KOV-i ülesanne (PGS § 10 lg 1). Üldkeskhariduse omandamise võimaluse tagavad riik ja KOV koos (PGS § 71 lg 2). KOV-id täidavad PS §-st 37 tulenevat avalikku ülesannet, tagamaks hariduspõhiõiguse realiseeritavuse. Riik on seejuures põhiõiguse üldine garant, kes esiteks loob toimiva haridussüsteemi ning jälgib kohustustest kinnipidamist. Teiseks toetab ta KOV-e nende avaliku ülesande täitmisel, mh maksab PGS § 82 lg 3 alusel munitsipaalkoolide õpilaste arvust tulenevalt riigieelarvest toetusi.

14.Erakooli pidaja ei täida üldhariduskooli pidades avalikku ülesannet, sest erakooli pidajal pole kohustust üldharidust pakkuda, seda tehakse vabatahtlikult. Tegemist on alternatiivse süsteemiga, mida riik peab PS § 37 lg 2 järgi võimaldama. Kuigi põhimõtteliselt pole riik kohustatud eraõiguslike isikuid koolide pidamisel rahaliselt toetama, võib riik sellise ülesande endale vabatahtlikult võtta. Kui riik võtab endale erakoolide rahalise toetamise kohustuse, siis tuleb selleks riigil raha leida. Pole teada, et riik oleks EraKS §-s 22²sätestatud kohustuse täitmiseks eraldanud KOV-idele raha.

15.KOV-id ei saa sellega, et osa lapsi käib eraüldhariduskoolis, märkimisväärselt raha säästa. Koolikoht tuleb lapsele võimaldada kohe, kui selleks soovi avaldatakse. KOV peab looma põhikoolivõrgu. Kooli pidamisel on kulusid, mis ei sõltu õpilaste arvust, nt kütte-, elektri-, remondikulu. Vähemalt Tallinn peaks sellel õppeaastal eraüldhariduskooli koha eest maksma erakoolile rohkem, kui maksab koht oma koolis.

16.Taotleja ei saa toetust ka tasandusfondist.

17.EraKS §-st 22² tuleneb erakoolile subjektiivne õigus nõuda KOV-ilt tegevuskulude katmist.

18.EraKS §-st 22² tulenev KOV kohustus on riigi vabatahtlikult võetud kohustus, mille täitmine peab PS § 154 lg 2 järgi olema täies mahus riigi rahastatud. Riik aga pole rahastamise kohustust täitnud. Seega on olukord, kus riik ei täida rahastamise kohustust, vastuolus PS § 154 lg-ga 2.

Justiitsministeerium

19.EraKS § 22² on põhiseadusega kooskõlas ega riku KOV-i põhiseaduslikke tagatiseid.

20.Erakoolide rahastamine on riigi ja kohaliku omavalitsuse ühine ülesanne. Selleks, et kõigis KOV-ides oleks võimalik haridust omandada vähemalt minimaalsel tasemel, tagab riik KOV-idele ulatusliku rahastamise.

21.Tallinna Linnavalitsuse avaldatud statistika kohaselt õppis Tallinna munitsipaalkoolides 2013/2014 õppeaastal 39 962 õpilast. Vabariigi Valitsuse 17. märtsi 2014. a määruse nr 39 „2014. a riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud tasandus- ja toetusfondi vahendite jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord” lisa 1 kohaselt on Tallinn saanud 2014. a hariduskulude toetust kokku 55 325 681 eurot. Seega on Tallinnale eraldatud hariduskulude toetust 115 eurot 37 senti kuus ühe munitsipaalkoolis õppiva õpilase kohta. Eesti Hariduse Infosüsteemi kohaselt õpib Tallinna eraüldhariduskoolides 2578 last, kelle eest peaks Tallinn piirmäära järgi, arvestades, kui ka kõigi nende laste rahvastikuregistri järgne elukoht oleks Tallinnas, maksma 2 567 688 eurot ehk 4,6% riigilt Tallinnale eraldatud hariduskulude toetuse summast. Loodud rahastamise süsteem tagab KOV-ile üldiselt piisavad rahalised vahendid ülesannete täitmiseks ning Tallinna

erakoolidele makstavad summad ei ole sellised, mis muudaksid võimatuks või oluliselt takistaksid linnal enda ülesandeid üldhariduse andmisel täita.

22. Erakooli rahastamine ei ole iseseisev haldusülesanne. Kuna erakooli pidamine on majandustegevuse valdkond, ei ole see riigi ega kohaliku omavalitsuse täidetav haldusülesanne. See, kas riigi või omavalitsuse eelarvest toetatakse erakoolide pidamist, on hariduspoliitiline otsus, mis ei pruugi lähtuda konkreetsetest vajakajäämistest riigi või omavalitsuse korraldatud hariduse andmisel.

23. Kui kohus leiab, et erakooli rahastamine on iseseisev haldusülesanne, on tegu kohaliku elu küsimusega. Tegemist on haridusasutuste ülalpidamise kohustusega ning see puudutab konkreetset territooriumi ja elanikkonda.

24. Regulatsioon tagab koolide vahel konkurentsi, sunnib koolipidajaid pingutama parema ja mitmekesisema hariduse andmise nimel ning võimaldab lapsevanematel tagada oma lastele parim haridus.

Rahandusministeerium

25. Alternatiivsed taotlused ei ole lubatavad.

26. Riik ei ole üldse vaidlustatud sätte rakendamiseks KOVi-dele vahendeid eraldanud, kuid seda põhjusel, et tegu on kohustusliku omavalitsusliku ülesandega. Kui aga eeldada, et EraKS §-ga 22² sätestatakse KOV-ile riiklik kohustus, ei ole sätte vaidlustamine käesolevas menetluses lubatav, kuna tegu ei ole EraKS § 22² vaidlustamisega, vaid täiendavate vahendite taotlemise nõudega. Praegusel juhul ongi taotleja nõudnud EraKS § 22² rakendamise seotud kulude hüvitamist halduskohtumenetluses olevas kohtuasjas nr 3-13-1329.

27. Kui küsimus on enesekorraldusõiguse suurendamises, pole asjakohane vaidlustada EraKS § 22², vaid kogu EraKS-i ulatuses, mis ei võimalda KOV-il vastavat teavet saada. Rahandusministeerium ei teosta hariduspoliitikat ega oska nimetada ühtegi mõistlikku põhjendust, miks mitte võimaldada KOV-ile selle teabega tutvumist. Samas regulatsiooni põhiseadusvastasuse põhjendamine nimetatud teabega tutvumise võimatuse põhjustel on kunstlik.

28. Käesolevas vaidluses ei ole esitatud ühtegi asjaolu, mis võiks viia järeldusele, et EraKS § 22² rakendamine seab kahtluse alla avaldajale piisava tulubaasi tagamise.

Haridus- ja Teadusministeerium

29. Haridus- ja Teadusministeerium väljastab koolituslube KOV-idele üldhariduse andmiseks munitsipaalkoolides ning teeb munitsipaalkoolide üle järelevalvet.

30. EraKS § 22² jätab KOV-ile võimaluse valida kohustuse täitmise viisi erakooli pidajaga kokkulepete sõlmimise teel ja mitte lähtuda riigi kehtestatud õppekoha tegevuskulu ülemisest piirmäärast. Seega ei ole riik määranud kindlaks täpselt piirmäärast tegevuskulude katmises osalemise kohustust ja kohalikule omavalitsusele on tagatud omavalitsuslike ülesannete puhul nõutav minimaalne otsustus- ja kaalutlusruum.

31. PS §-st 37 tuleneb KOV-ile kohustus osaleda enda territooriumil elavate isikute hariduskulude katmises. Era- ja munitsipaalkoole ei tule diskrimineerida. Vaidlustatud regulatsiooni eesmärgiks on kohustada KOV-e katma enda territooriumil registreeritud isikute hariduskulud.

32. Eristamisel ei ole määravaks kooli omandivorm, sest mõlemal juhul täidab KOV-i kohustust kolmas isik.

33. Hariduskorralduse eesmärgiks ei ole koolidevahelise konkurentsi vältimine.

34. Kohustuse omavalitsuslikule iseloomule viitavad järgmised asjaolud: seaduses on erakoolide tegevuskulude rahastamise ülesanne sätestatud kohaliku ülesandena; tegemist on KOKS § 6 lg-s 2 sätestatud ülesandega, mille sisu on avatud PGS §-s 83 ja EraKS §-s 22²; KOV täidab ülesannet piiratud ulatuses ka väljaspool enda territooriumi, kuid sealgi üksnes KOV-i elanikkonna huvides, ning ei esine juhtusid, kus KOV peaks tegema kulutusi enda territooriumile mitteregistreeritud õpilaste hariduskulude katteks; ülesanne on võrsunud kohalikult tasemelt, s.o tuleneb kohaliku hariduskorraldusega rahulolematute isikute asutatud erakoolidest ning on laienenud tulenevalt koolikohtade puudusest Tallinna linnas; ülesandega seotud küsimused on KOV-i elanikele ühised ning mõjutavad nende kooselu kogukonnas, eelkõige KOV-i elanikkonna noorema põlvkonna harimist; oma elanikkonna hariduse rahastamise kohustust väljaspool KOV-i enda koole on KOV täitnud PGS § 83 alusel juba mitukümmend aastat; KOV on sobiv tasand ning piisava haldussuutlikkusega ülesannet täitma, sellega seotud kulud moodustavad üksnes väikse osa Tallinna hariduskuludest; KOV-ile on jäetud minimaalne vajalik otsustuspädevus ja kaalutlusruum ülesande täitmiseks, kuna tal on võimalus leppida erakooli pidajaga kokku seaduse regulatsioonist erinevalt; kohtupraktika kohaselt on hariduskorraldus KOV-i ja riigi segapädevuses; riiklik järelevalve KOV-i tegevuse üle selles valdkonnas puudub sootuks, tulenevalt Tallinna kohustuste täitmata jätmisest on erakoolide pidajad pidanud pöörduma ise Tallinna vastu kohtusse. Kohustuse riiklikule iseloomule viitavad asjaolud sisuliselt puuduvad. Seega on tegemist kohaliku elu küsimusega.

35.Kohustus on kooskõlas PS §-dega 37 ja 154. Tegemist on KOV-i hariduseelarvest väikese osa moodustava KOV-i ülesandega, mille täitmiseks kuluvad ressursid säästab KOV munitsipaalkoolide pidamise ning teiste KOV-ide munitsipaalkoolide kasutamise eest vähem makstavate summade arvel.

36.Taotleja ei ole tõendanud, et ta on loonud kõigile ca 1743 erakoolis õppivale lapsele munitsipaalkoolis koolikoha. Seejuures on aga suurenevast õpilaste arvust tulenevalt juba kolme aasta pärast vaja praegusele lisaks 5500 õpilaskohta.

37.EraKS §-s 22²sätetatud kohustuse ülemmäär tuleneb PGS §-st 83, olles seejuures sama suur kui PGS § 83 alusel teistele KOV-idele makstavate tegevuskulude ülemmäär. Seadusandliku regulatsiooniga on tagatud, et erakoolidele tasutav tegevuskulu ei saa mitte kunagi olla suurem isegi kahe aasta tagusest Eesti Vabariigi keskmisest munitsipaalkooli tegevuskulust õpilase kohta.

38.Regulatsiooni eesmärgiks on kohelda erineva omandivormiga koole võrdselt, vähendada õppemaksu erakoolides, soodustada võrdsemaid võimalusi ligipääsuks erakoolidesse ja suurendada õpilaste valikuvabadust. Tegemist on legitiimse eesmärgi ning sobiva, vajaliku ja proportsionaalse abinõuga.

Eesti Maaomavalitsuste Liit

39.Eesti Maaomavalitsuste Liit nõustub Tallinna Linnavolikogu taotlusega. EraKS § 22² on eraldiseisev lisakohustus. Põhiseaduse ei tulene KOV-ile kohustus edendada tasulist üldhariduse andmist. KOV-id peavad kohustuslikus korras suunama oma vahendid erakoolide ülalpidamisse. Tasulise hariduse andmise soodustamist tasuta hariduse andmise arvel ei saa pidada valikuvõimaluse suurendamiseks ega võrdsete võimaluste tagamiseks.

Eesti Linnade Liit

40.Eesti Linnade Liit toetab Tallinna Linnavolikogu taotlust. Eraüldhariduskooli tegevuskulude katmisel osalemine võiks olla KOV-i võimalus, mitte kohustus. Erakooli asutamise otsustamisesse peab olema kaasatud KOV. Erakoolil ei ole põhiseadusest tulenevaid kohustusi. Põhikohustus õppida ja saada tasuta haridust puudutab üksnes riigi- ja munitsipaalkoole, mitte erakoole.

Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendus MTÜ

41.Taotlus tuleb jätta rahuldamata. EraKS §-s 22²sätetatud ülesanne on kohaliku omavalitsuse ülesanne ning see on proportsionaalne meede legitiimse eesmärgi saavutamiseks.

VAIDLUSTATUD SÄTE

42.Erakooliseaduse (RT I 1998, 57, 859; 29.06.2014, 109) § 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.”

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

43.Kolleegium käsitleb esmalt taotluse lubatavust (I) ning seejärel hindab taotlust sisuliselt (II).

I

44.Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 7 järgi võib kohaliku omavalitsuse volikogu esitada Riigikohtule taotluse tunnistada väljakuulutatud, kuid jõustumata seadus või Vabariigi Valitsuse või ministri jõustumata määrus põhiseadusega vastuolus olevaks või jõustunud seadus, Vabariigi Valitsuse või ministri määrus või selle säte kehtetuks, kui see on vastuolus kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisega.

Riigikohtu üldkogu praktika kohaselt on Riigikohus pädev taotlust läbi vaatama, kui taotluse on esitanud omavalitsusüksuse volikogu ja ta väidab PSJKS §-s 7 nimetatud õigusakti või selle sätte vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisega. Taotluse lubatavuse juures on määravaks, kas põhiseaduse norm, mida

vaidlustatud säte väidetavalt rikub, on käsitatav kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisena (Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p-d 44 ja 45).

45.Taotleja väidab, et vaidlustatud säte on vastuolus PS §-ga 154. Taotleja on seisukohal, et kuna EraKS §-s 22²sätetatud kohustus on riiklik kohustus, on praegune olukord vastuolus PS § 154 lg 2 teise lausega, sest EraKS §-ga 22²kohalikele omavalitsusel pandud riikliku kohustusega seotud kulu ei kaeta riigieelarvest.

46.Riigikohus on varasemas praktikas käsitanud PS § 154 kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisena (vt Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 49). Seega väidab taotleja PSJKS §-s 7 sätetatud õigusakti vastuolu kohaliku omavalitsuse põhiseadusliku tagatisega.

47.Rahandusministeerium on seisukohal, et taotlus ei ole lubatav, kuna taotleja ei vaidlusta EraKS § 22², vaid seda, et sätte rakendamiseks ei nähta ette rahalisi vahendeid ega tagata enesekorraldusõigust.

47.1.Kolleegium märgib, et taotleja vaidlustab seda, et talle on peale pandud riiklik kohustus, mille täitmiseks pole seadusandja näinud riigieelarvest ette rahalisi vahendeid. Kolleegiumi hinnangul võimaldab PSJKS § 7 taotlejal vaidlustada ka seadusandja õigustloova akti andmata jätmist ehk riigieelarvest riikliku kohustuse täitmiseks vahendite eraldamata jätmist. Kuigi PSJKS §-s 7 sätetatud loetelu ei maini sõnaselgelt õigustloova akti andmata jätmist, võib kohaliku omavalitsuse sellise õiguse olemasolu järeldada nii PSJKS §-st 4 kui ka Riigikohtu üldkogu praktikast. PSJKS § 4 lg-te 1 ja 2 alusel on Riigikohus mh pädev kohaliku omavalitsuse volikogu taotluse alusel kontrollima õigustloova akti andmata jätmist. Ühtlasi tunnistas Riigikohtu üldkogu 16. märtsil 2010 asjas nr 3-4-1-8-09 tehtud otsuses põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigustloova akti andmata jätmise, mis sätestaks kohaliku omavalitsuse üksusele seadusega pandud riikliku kohustuse rahastamise riigieelarvest. Eelviidatud otsuse punktis 74 märkis Riigikohus järgmist: „Omavalitsusüksus võib nõuda, et sellise regulatsiooni puudumine, mis tagaks mingi kohalikele omavalitsusele seadusega pandud riikliku kohustuse täieliku rahastamise riigieelarvest, tunnistatakse PS § 154 lg 2 teise lausega vastuolus olevaks.”

47.2.Taotlust ei muuda PSJKS § 4 lg-te 1 ja 2 ning § 7 alusel lubamatuks ka asjaolu, et Tallinna linn on esitanud Tartu Halduskohtule kaebuse, kohustamaks Haridus- ja Teadusministeeriumi tasuma Tallinna linnale EraKS § 22²rakendamise eest tulenevalt 1 375 879 eurot 93 senti. Praeguse põhiseaduslikkuse järelevalve vaidluse esemeks ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus, vaid seadusandja tegevusetus. Tegemist ei ole sama nõudega samal alusel.

48.Eelnevast tulenevalt on kolleegium seisukohal, et taotlus on lubatav ja seetõttu on kolleegium pädev kontrollima, kas taotluses vaidlustatud õigusakt riivab ja riive olemasolu korral rikub taotleja PS §-s 154 sätetatud tagatist.

II

49.PS § 154 lg 2 sätestab: „Kohalikele omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.”

PS § 154 lg-st 2 järeldub, et kui kohalikele omavalitsusele on seadusega pandud riiklik kohustus, tuleb selle kohustusega seotud kulud katta riigieelarvest. 1. septembril 2011 jõustus EraKS § 22², mis reguleerib kohaliku omavalitsuse kohustust osaleda eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises.

50.Kolleegiumi hinnangul tuleb esmalt vastata küsimusele, kas põhihariduse omandamise tagamine eraüldhariduskooli kaudu, sh nende tegevuskulude katmises osalemine on käsitatav kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena. Selle küsimuse vastusest sõltub, kas kohalikele omavalitsusele EraKS §-ga 22²sätetatud kohustuse pealepanemisega tuli seadusandjal PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt otsustada ka selle kohustusega seotud kulude finantseerimine riigieelarvest.

51.EraKS § 22²esimese lõike kohaselt osaleb vald või linn eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt lähtutakse tegevuskulude katmisel erakooliseadusest, kui vallad või linnad ja erakooli pidaja ei ole omavahel kokku leppinud teisiti. Sama paragrahvi kolmas lõige sätestab, et tegevuskulude katmisel lähtutakse PGS §-s 83 sätetatud munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalemise tingimustest ja korrast.

Tulenevalt PGS § 83 lg-st 1 lasub kohalikul omavalitsusel esmalt kohustus katta õpilasega, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub tema haldusterritooriumil, kaasnevad teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkooli tegevuskulud. Samasisuline kohustus lasub kohalikul omavalitsusel EraKS § 22²kohaselt ka juhul, kui tema õpilane õpib erakoolis. Kohaliku omavalitsuse sellesisulisele kohustusele vastab erakooli pidaja õigus nõuda kohalikul omavalitsuselt EraKS §-s 22²sätetatud tegevuskulude katmist. Kuigi EraKS § 22²lg 2 lubab kohalikul omavalitsusel ja erakooli pidajal omavahel kokku leppida tegevuskulude katmises teisiti, kui sätestab EraKS § 22², ei vabasta EraKS § 22²lg 2 kohaliku omavalitsust erakooli tegevuskulude katmise kohustusest. EraKS § 22²lg 2 võimaldab üksnes kahe poole kokkuleppe korral tegevuskulude katmises erinevalt kokku leppida.

52.PS § 37 lg-d 1 ja 2 sätestavad: „Igaühel on õigus haridusele. Õppimine on 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.”

Isikute hariduskohustuse ja -põhiõiguse tagavad riik ja kohalikud omavalitsused tasuta üldharidus- ja põhikoolide kaudu.

53.Põhihariduse andmise kohustus on nii riigi kui ka kohaliku omavalitsuse ülesanne (PS § 37 lg-d 1 ja 2). Munitsipaalkooli pidajaks on kohalik omavalitsus ning riigikooli pidajaks on riik (PGS § 1 lg 2 teine ja kolmas lause). Kohalikud omavalitsused asutavad, reorganiseerivad ja sulgevad õigusaktides ettenähtud korras munitsipaalkoole ning tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalkoolide majandusliku teenindamise ja finantseerimise (HaS § 7 lg 2 p-d 2 ja 3). KOKS § 6 lg 2 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada vastavas vallas või linnas põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omandis. Kohalikul omavalitsusel lasub kohustus tagada elukohajärgsele koolikohustuslikule isikule võimalus omandada põhiharidus munitsipaalkoolis (PGS § 10 lg 1).

54.Erakoolide avamine ja pidamine toimub seaduse alusel. Erakooli peab eraõiguslik juriidiline isik (PGS § 1 lg 2 neljas lause, EraKS § 2 lg 1) ning tema koolitusloa ja tegevusloa annab välja ja tühistab Haridus- ja Teadusministeerium (HaS § 6 lg 2 p 15, EraKS §-d 5⁴ ja 5⁵). Kohalik omavalitsus ei saa ise asutada, ümber korraldada ega sulgeda erakoole ega otsustada erakooli koolitus- ja tegevusloa väljastamise üle, mistõttu on nende küsimuste üle otsustamine jäetud riigi pädevusse (vt Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 53).

55.PS § 37 lg 2 esimese lause kohaselt lasub riigil ja kohalikel omavalitsustel kohustus pidada üleval vajalikul arvul õppeasutusi, milleks on kas riigi- või munitsipaalkool. Põhiseaduse § 37 lg-st 2 ei saa järeldada, et kohalikud omavalitsused on kohustatud tagama põhihariduse kättesaadavuse lisaks munitsipaalkoolidele ka erakoolide kaudu.

PS § 37 lg 2, KOKS § 6 lg 2, HaS § 6 lg 2 p 15 ega PGS § 10 lg 1 ei tee kohalikule omavalitsusele ülesandeks pidada ülal eraomandis olevaid erakoole ega osaleda nende tegevuskulude katmises. Kui erakool osutab teenust vabatahtlikult, s.t ilma riigi või kohaliku omavalitsuse ees võetud kohustusega, nt turul valitseva nõudluse rahuldamiseks, ei täida ta ka avalikku ülesannet (vrd Riigikohtu halduskolleegiumi 19. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-19-14, p 12). Kui tegemist peaks olema avaliku ülesande täitmisega, tuleks otsustada selle ülesande üleandmise raames eraldi ka rahastamise küsimus.

Kolleegiumi hinnangul on PS §-st 37 tulenev kohaliku omavalitsuse rahaline kohustus seotud munitsipaalkoolidega. Kohalikul omavalitsusel lasub kohustus tagada kõigile ühetaoline võimalus käia munitsipaalkoolis. Eraüldhariduskooli tegevuse rahastamise kohustust ei saa käsitada omavalitsusüksuse kogukondliku tegevusena, kuna see ei pruugi olla kõikidele kogukonnaliikmetele ühetaoliselt kättesaadav. Munitsipaalkoolides antav haridus on tasuta, kuid eraüldhariduskoolides on see tasuline.

56.Kuna erakoole avatakse ja peetakse seaduse alusel, saab erakoolide kaudu põhihariduse andmise küsimuse otsustada Riigikogu, mitte kohalikud omavalitsused. Ühtlasi ei pea PS § 37 kohaselt üldhariduse andmine erakoolides toimuma tasuta. Riik võib endale võtta ka neid kohustusi, mis ei tulene sõnaselgelt põhiseadusest. Seadusandja võib otsustada erakoolide rahastamise küsimuse. Kui seadusandja otsustab, et erakoolide rahastamise kohustus on kohalikel omavalitsustel, on tegemist kohalikele omavalitsustele pandud ülesande ja kohustusega. Olemuslikult tuleb kohalikele omavalitsustele sellise ülesande ja kohustuse panemist EraKS §-ga 22² käsitada samuti riigi kohustusena.

57.Kolleegium märgib lisaks, et kui riik kohustab kohalikke omavalitsusi kandma eraüldhariduskoolide tegevuskulud olukorras, kus kohalikud omavalitsused suudavad munitsipaalkoolides kõigile õigustatud isikutele pakkuda koolikoha, võib tekkida olukord, kus nõrgestatakse kohalike omavalitsuste võimet täita nende põhiülesandeid. Rahalised vahendid, mida kohalik omavalitsus saaks kasutada enda kohustuste täitmiseks, tuleks suunata riigi pandud kohustuste täitmiseks. See aga omakorda võib ohustada PS § 37 lg-s 1 sätestatud hariduspõhiõigust kvaliteetsele tasuta haridusele. Selline olukord aga ei vastaks PS § 37 lg 2 esimese lause eesmärgile ega ka mõttele.

58.Haridus- ja Teadusministeerium väidab, et taotleja ei ole tõendanud, et umbes 1743 lapsele, kes õpivad erakoolis, oleks munitsipaalkoolis koht tagatud. Haridus- ja Teadusministeeriumi esitatud väite kohta tuleb märkida, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu 412 SE teise lugemise seletuskirjas märgitud põhjenduste kohaselt ei põhjendata kohalikele omavalitsustele täiendavate kohustuste pealepanemist sellega, et kohalikud omavalitsused ei suuda munitsipaalkoolide kaudu põhihariduse andmist tagada. Vastavasisulise kohustuse panemist põhjendati üksnes erinevate omandivormide võrdse kohtlemise vajadusega. Seega ei nähtu, et seadusandja tahteks oleks olnud kohalikele omavalitsustele täiendava kohustuse pealepanemine põhjendusel, et kohalikud omavalitsused ei suuda munitsipaalkoolide kaudu põhiharidust õigustatud isikutele pakkuda ning et seda rolli täidavad kohalike omavalitsuste asemel edaspidi erakoolid.

Ühtlasi ei kohusta EraKS § 22²kohalikku omavalitsust katma eraüldhariduskooli tegevuskulusid üksnes siis, kui kohalik omavalitsus ei suuda munitsipaalkooli kaudu põhihariduse andmist tagada. EraKS §-st 22²tuleneva kohustuse näol on tegemist üldise kohustusega kõikide juhtumite tarvis katta eraüldhariduskooli tegevuskulud olukorras, kus isik on otsustanud panna lapse üldhariduse omandamiseks munitsipaalkooli asemel eraüldhariduskooli.

Seetõttu ei ole praegusel juhul põhjendatud analüüsida seda, kas munitsipaalkoolide kaudu põhihariduse andmise ülesanne on pandud kohaliku omavalitsuse asemel täitmiseks erakoolidele või kas taotleja faktiliselt suudab kõigile õigustatud isikutele munitsipaalkooli kaudu põhiharidust pakkuda.

59.Eelneva tõttu on kolleegium seisukohal, et tulenevalt PS § 37 lg-st 2 lasub kohalikul omavalitsusel kohustus tagada koolikohustuslikele isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimalus omandada põhiharidus munitsipaalkoolis (PGS § 10 lg 1). Kui kohalik omavalitsus on taganud munitsipaalkoolide kaudu kõigile elukohajärgsetele koolikohustuslikele isikutele võimaluse omandada põhiharidus, on kohalik omavalitsus oma avaliku ülesande täitnud. Sellises olukorras ei saa kohaliku omavalitsuse olemusliku ülesandena käsitada ka eraüldhariduskooli tegevuskulude katmist. Olemuslikult tuleb kohalikele omavalitsustele sellise ülesande ja kohustuse panemist käsitada riigi kohustusena (vt käesoleva otsuse punkti 56).

60.PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt kaetakse seadusega kohalikele omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest. Seega peab riiklike kohustustega seotud kulude katmine olema õiguslikult sätestatud, mida aga praegusel juhul tehtud ei ole.

Riigikohtu praktika kohaselt on PS § 154 lg 2 teises lauses riigieelarve all silmas peetud riigieelarvet PS § 115 lg 1 tähenduses, s.o Riigikogu iga aasta kohta vastu võetud seadust, mis sätestab riigi kõik tulud ja kulud. Riigieelarve peab kajastama ka riigi neid kulusid, mis PS § 154 lg 2 teise lause kohaselt tekivad kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulude katmisel (kõikehaaravuse põhimõte) ning riigieelarves peab olema selgelt ja läbinähtavalt kindlaks määratud see, kui palju ühe või teise kohalikele omavalitsustele pandud riikliku kohustuse täitmiseks raha eraldatakse (läbipaistvuse põhimõte) (Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 76).

61.Eelnevast tulenevalt on kolleegium seisukohal, et PS § 37 lg 2 kohaselt ei ole EraKS §-st 22²kohalikele omavalitsustele tulenev kohustus rahastada eraüldhariduskoolide tegevuskulusid käsitatav kohalike omavalitsuste olemusliku ülesandena. Tegemist on kohalikele omavalitsustele pandud kohustusega, mille rahastamine peab tulenevalt PS § 154 lg 2 teisest lausest toimuma riigieelarvest. Seetõttu on PS § 154 lg 1 ja lg 2 teise lausega vastuolus selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid omavalitsuse üksustele EraKS §-ga 22²pandud kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Hannes Kiris, Eerik Kergandberg, Indrek Koolmeister, Jaak Luik, Ivo Pilving