

Riigikohtunik Priit Pikamäe eriarvamus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 9. novembri 2017. a otsuse kohta kohtuasjas nr 5-17-8.

1. Jäin käesoleva kohtuasja arutamisel eriarvamusele, olles kokkuvõttes seisukohal, et Jõelähtme Vallavolikogu taotlus oleks tulnud jätta rahuldamata.

2. Kohtuasja põhiprobleem, millest sõltub otseselt ka vaidluse lõpplahendus, on küsimus, kas PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustust osaleda teise omavalitsusüksuse munitsipaalkooli tegevuskulude katmises, saab käsitleda riikliku kohustusena PS § 154 lg 2 mõttes. Nii nagu koosseisu enamuse otsuses põhjendatult märgib, sõltub sellele küsimusele antavast vastusest see, kas PGS § 83 lg 1 ette nähtud kohustust sätestades tuli seadusandjal otsustada ühtlasi selle kohustuse rahastamine riigieelarvest.

3.1. Minu hinnangul PGS § 83 lõige 1 riiklikku kohustust PS § 154 lg 2 mõttes ei sisalda. Kahtlust ei ole selles, et hariduse kättesaadavaks tegemiseks peab ka kohalik omavalitsus riigi kõrval ülal pidama õppeasutusi. Tegemist on kohalikele omavalitsusele vahetult PS § 37 lg-te 1–2 alusel pandud kohustusega, mille jätkuna näevad hariduskorraldust reguleerivad õigusaktid ette kohalike omavalitsusüksuste ülesande teenindada ja finantseerida oma halduspiirkonna munitsipaalkooli viisil, et igale selle omavalitsuse territooriumil elavale koolikohustuslikule lapsele oleks tagatud põhihariduse omandamise võimalus (vt täpseid viiteid õigusaktidele otsuse p 59). Selle üle, et sellise kohustuse näol on tegemist juba põhiseadusest endast tuleneva kohaliku omavalitsuse enda olemusliku ülesandega hariduse valdkonnas, ei vaidle käesolevas asjas keegi. Ehk teisisõnu: kohalik omavalitsus peab kindlustama kõigile tema territooriumil elavatele lastele võimaluse täita koolikohustust. Tegemist on ühe kohustusega nendest vähestest, mille põhiseadus ise otseselt kohaliku omavalitsuse olemusliku kohustusena tematiseerib. Seda enam on arusaamatu koosseisu enamuse seisukoht, et seal, kus seadusandja on püüdnud reguleerida koolikohustuse täitmiseega paratamatult kaasnevat küsimust sellest, kuidas korraldada munitsipaalkoolide rahastamine olukorras, kus ühe omavalitsuse pinnal elavad õpilased käivad koolis teises omavalitsuse munitsipaalkoolis, muutub omavalitsuse olemuslik kohustus ootamatult riiklikuks ülesandeks PS § 154 lg 2 mõttes. Mistahes kooli, seal hulgas munitsipaalkooli pidamine ei saa olla asi iseeneses, vaid mõeldud siiski hariduse kättesaadavuse tagamiseks. Seetõttu ei ole ma nõus lahendi ühe keskse järeldusega, et omavalitsuse kohustus kindlustada tema territooriumil elava lapse haridus, lõpeb niipea, kui omavalitsusüksuse piir vastu tuleb. Viimast ka põhjusel, et rahalisi vahendeid õpilaste koolikohustuste täitmiseks planeeritakse nende elukoha järgi.

3.2. Olen seda meelt, et kohtuotsuses sisalduv vastav järeldus (p 62) on ka sisuliselt põhjendamata: pole raske märgata, et olemuslikke kriteeriume selle kohta, mille alusel piiritleda põhiseaduse mõttes omavalitsuslikke kohustusi ja omavalitsusele täitmiseks üle antud riiklike ülesandeid, lahend ei sisalda, süvendades selles valdkonnas valitsevad ebamäärasust. Koosseisu enamuse on selles küsimuses oma seisukoha valdavalt rajanud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 28. oktoobri 2014. a kohtuotsusele asja nr 3-4-1-26-14, kuid jätnud tähelepanuta, et viidatud otsuses erakoolide kohta väljendatu ülekandmine praegusele kohtuasjale on meelevaldne. Seda juba ainuüksi põhjusel, et erainitsiatiivi korras erakooli pidajad peavadki üldjuhul sel moel rajatud kooli ise finantseerima ning mistahes avalikest vahenditest neile antav toetus pole enesestmõistetav ega ammu põhiseadusega nõutav. Olukorras, kus otsuse erakoole rahaliselt toetada võttis vastu riik, kuid nende tegeliku finantsilise toetamise jättis omavalitsuste eelarvete kanda, oli ka minu hinnangul tegemist kohalikele omavalitsustele riikliku kohustuse panemisega PS § 154 lg 2 mõttes, millega oleks pidanud kaasnema ka vastavate rahaliste vahendite eraldamine.

4. Olen seisukohal, et PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustus on „riiklik“ vaid niivõrd, kui võrd see on kohaliku omavalitsuse suhtes maksma pandud parlamendi kui riikliku institutsiooni kehtestatud seaduse alusel. Sisuliselt on PGS § 83 lõikes 1 sätestatud normi näol tegemist kohalike omavalitsuste eelarvete vahelise tasandusmehhanismiga juhtudeks, kui ühe omavalitsusüksuse territooriumil elavad õpilased peaksid õppima teise omavalitsusüksuse peetavas munitsipaalkoolis. Taolise tasandusmehhanismi olemasolu on paratamatu olukorras, kus omavalitsus peab ühelt poolt tagama omavalitsusüksuse omandis olevate koolide ülalpidamise ning igale oma haldusterritooriumil elavale koolikohustuslikule lapsele hariduse omandamise võimaluse, kuid teiselt poolt puudub lapsevanemal kohustus suunata laps nimelt selle omavalitsusüksuse munitsipaalkooli, mille territooriumil ta elab. Seda enam, et PS § 37 lõikest 3 tuleneb otsesõnu, et lapse hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Oleks äärmiselt keeruline põhjendada, et põhiseaduse selles sättes nimetatud „vanemate otsustav sõna“ tähendab küll kõike muud, kuid igal juhul mitte nende õigust valida oma lapsele kool. On mõistetav, et nende kohalike omavalitsusüksuste eelarvetele, kelle haldusterritooriumil elavad lapsed käivad teises omavalitsusüksuse munitsipaalkoolis, langeb mõnes mõttes topeltkoormus – ühelt poolt peavad nad igal juhul oma haldusterritooriumil üleval pidama koole vastavalt seal elavate koolikohustuslike laste arvule, kuid teisalt suunab PGS § 83 lg 1 neid kandma lisaks ka teise omavalitsusüksuse munitsipaalkooli tegevuskulusid proportsionaalselt selles koolis õppivate laste arvuga, kes nende territooriumil elavad. Samas on praeguse võrdlemisi omavalitsuskeskse koolikorralduse juures ka täiesti ebamõistlik kohustada ühte omavalitsusüksust võtma enda kanda ka teisest omavalitsusüksusest selle munitsipaalkoolidesse astunud õpilaste õpetamise kulud. PGS § 83 lõike 1 praegune sõnastus otsustab selle dilemma ühemõtteliselt n.ö populaarsemate munitsipaalkoolidega omavalitsusüksuste kasuks, mis võib olla pole lahendusena kõige optimaalsem, kuid igal juhul ei muuda regulatsiooni õnnestumine või mitteõnnestumine kõnealuses sättes esitatud kohustust veel riiklikuks ülesandeks PS § 154 lg 2 tähenduses.

5. Lõpetuseks ei saa jätta märkimata, et käesoleva kohtuasja lahendus Riigikohtus ei pruugi Jõelähtme valda tema soovitud tulemusele siiski viia. Sisuliselt on käesoleva kohtuasja eesmärk kohustada riiki eraldama omavalitsusüksustele täiendavaid vahendeid, mille arvelt kanda teise omavalitsusüksuse munitsipaalkooli õppima rännanud õpilaste kulud. Kuigi kohtukoosseisu enamuse tahtel luges Riigikohus PGS § 83 lõikes 1 sätestatu riiklikuks kohustuseks põhiseaduse mõttes, jääb riigile siiski suur otsustusruum, mil moel käesolevas kohtulahendis käsitletud probleemi lahendada. Ühelt poolt ei ole parlamendil ühtegi takistust tunnistada PGS § 83 lg 1 kehtetuks, mis paneks omakorda halvemas olukorda need omavalitsusüksused, mille munitsipaalkoolidesse soovivad õppima asuda ka õpilased teistest omavalitsustest. Sellise otsustuse kaudseks mõjuks võib aga olla samuti omavalitsuste huvi vähenemine võtta oma koolidesse õppima teistes omavalitsusüksustes elavaid õpilasi ning seeläbi n.ö eliitkoolide antava hariduse kättesaadavuse piiramine. Kindlasti oleks sellise otsustuse üheks tagajärjeks aga inimeste fiktiivse rände kasv teise omavalitsusüksusesse selleks, et tagada oma koolikohustuslikule lapsele õppimisvõimalus sealses munitsipaalkoolis. Seejuures tuleb silmas pidada, et lapsevanema soov anda lapsele haridust teise omavalitsusüksuse munitsipaalkoolis võib olla tingitud ka puhtobjektiivsetest põhjustest nagu näiteks selle elukohalähedusest. Teiseks ei ole välistatud, et riik otsustab riigigümnaasiumite loomisega juba algust tehtud koolivõrgu riigistamist veelgi enam süvendada, mis võimaldaks riigi tehtavaid hariduskulutusi vahetult ise suunata sellesse kohalike omavalitsusi kaasamata ja tasandusregulatsioone loomata. Üldisemalt tõstataks taoline lahendus üha enam rambivalgusesse igavese küsimuse, milliseid küsimusi siis Eesti taolises väikeriigis üldse kohalikele omavalitsusele usaldada. Kolmandaks jääb aga riigile ka võimalus senist koolivõrgu rahastamiskeemi sootuks kardinaalselt muuta, luues näiteks mehhanismi, milles haridusraha liigub piltlikult öeldes koos lapsega sinna kooli, kus laps faktiliselt õpib. Toodud

lühike loetelu kõnealuse küsimuse alternatiivsetest lahendusvariantidest ei ole ega saagi mõistetavalt olla ammendav, kuid igal juhul tuleb Riigikohtu käesoleva lahendi järgselt õpilaste rändlustasudega seonduv uuesti analüüsimisele võtta.

Priit Pikamäe