



Õiguskantsler

Peipsiääre Vallavolikogu  
vald@peipsivald.ee

Meie 05.12.2024 nr 6-4/241930/2407152

## Haridusasutuste hoolekogude moodustamine

Austatud volikogu esimees

Õiguskantsleril paluti hinnata Peipsiääre Vallavolikogu 26.02.2020 määruse nr 5 „[Peipsiääre valla haridusasutuste hoolekogude moodustamise kord ja töökord](#)“ (edaspidi määrus) § 4 lõigete 2, 4 ja 5 vastavust põhiseadusele ja seadusele.

Määruse § 4 lõikes 5 on ette nähtud, et haridusasutuse pidaja esindaja ei tohi olla mõne teise Peipsiääre valla hallatava haridusasutuse töötaja. See säte ei ole vastuolus põhiseadusega, sest vald võib kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) alusel ise otsustada, keda enda esindajana hoolekogudesse määrata, ning vallavolikogu võib selleks suuniseid anda ([KOKS](#) § 22 lg 1 p 23 ja lg 2 ja Peipsiääre valla [põhimääruse](#) § 66 lg 2).

Määruse § 4 lõiked 2 ja 4 on vastuolus põhiseaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega. Nende sätetega piirab vallavolikogu lapsevanemate, vilistlaste ja kooli toetavate organisatsioonide esindajate määramist hoolekogusse, kuid seadused volikogule selleks õigust ei anna.

Palun volikogul viia määruse § 4 lõiked 2 ja 4 kooskõlla põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja § 154 lõikega 1 ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 73 lõikega 1.

Palun andke 7. jaanuariks 2025 teada, kuidas volikogu on ettepanekut järginud.

### Hoolekogude moodustamise kord

1. Määruse § 4 lõige 2 sätestab: „Erinevate lasteaiarühmade või kooliastmete vanemaid ei või ühe haridusasutuse hoolekogus esindada üks ja sama isik.“
2. Määruse § 4 lõige 4 sätestab: „Hoolekogu koosseisu kuuluvate vanemate, vilistlaste ja kooli toetavate organisatsioonide esindajad ei tohi olla haridusasutuse ja vallavalitsuse töötajad ning ei tohi olla vallavalitsuse ega volikogu liikmed.“
3. Määruse § 4 lõige 5 sätestab: „Haridusasutuse pidaja esindaja ei tohi olla Peipsiääre valla hallatava mõne teise haridusasutuse töötaja.“

## Kooskõla seaduse ja põhiseadusega

4. [Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse \(PGS\)](#) § 73 lõige 1 näeb ette volitusnormi, mille järgi moodustab kooli pidaja hoolekogu ja hoolekogu töökord määratakse kindlaks kooli pidaja kehtestatud korras. Niisiis on Riigikogu volitanud kooli pidajat kehtestama hoolekogu moodustamise korra ehk menetlusnormid (vt RKPJKo 19.03.2014, [3-4-1-66-13](#), p 32), mitte aga kehtestama lisapiiranguid seaduses sätestatud hoolekogu koosseisu moodustamisele (vt RKPJKo 25.06.2009, [3-4-1-3-09](#), p 20). Seega võib volikogu määrata kindlaks selle, kuidas hoolekogu valimine korraldatakse, aga ta ei tohi seada piiranguid, kes võivad või ei või hoolekogu liikmed olla.

5. Otsust selle kohta, kes (kelle esindajad) kuuluvad hoolekogusse, ei saa pidada menetluse ehk hoolekogu valimise korra osaks. See on sisuline küsimus, mille Riigikogu on reguleerinud seadusega.

6. PGS § 73 lõikes 2 on öeldud, et põhikooli hoolekogusse kuuluvad kooli pidaja, õppenõukogu, vanemate, vilistlaste ning kooli toetavate organisatsioonide esindajad, kusjuures vanemate, vilistlaste ja kooli toetavate organisatsioonide esindajad moodustavad enamuse hoolekogu koosseisust. Kui põhikoolis on moodustatud õpilasesindus, kuulub hoolekogusse ka õpilasesinduse nimetatud esindaja.

7. PGS § 73 lõige 3 sätestab, et gümnaasiumi hoolekogusse kuulub ka (lisaks PGS § 73 lg 2 sätestatule) õpilaste esindaja.

8. PGS § 73 lõikes 5 on sätestatud, et ühe asutusena tegutseva üldhariduskooli ja lasteasutuse hoolekogu koosseisu kuulub vähemalt kaks õppenõukogu esindajat, kellest üks esindab kooli ja teine lasteasutuse õpetajaid, ning nii kooli õpilaste vanemate kui ka lasteasutuse laste vanemate esindajad. Muus osas kohaldatakse põhikooli või gümnaasiumi hoolekogu koosseisu kohta sätestatud.

9. Ainsa piiranguna on Riigikogu sätestanud PGS § 73 lõikes 8, et hoolekogusse kuuluvate vanemate, vilistlaste ja kooli toetavate organisatsioonide esindajad ei tohi olla koolitöötajad.

10. Määruse § 4 lõige 5 (haridusasutuse pidaja esindaja ei tohi olla Peipsiääre valla hallatava mõne teise haridusasutuse töötaja) ei ole põhiseadusvastane, sest vald võib KOKS-i alusel ise otsustada, keda enda esindajana hoolekogudesse määrata, ning vallavolikogu võib selleks suuniseid anda ([KOKS](#) § 22 lg 1 p 23 ja lg 2 ja Peipsiääre valla [põhimääruse](#) § 66 lg 2).

11. Määruse § 4 lõigetes 2 ja 4 nimetatud esindajad tuleb valida lasteaiarühmade või koolide lapsevanematel (§ 4 lg 2) või lapsevanematel, vilistlastel ja kooli toetavatel organisatsioonidel (§ 4 lg 4). Vallavolikogu ei või omal äranägemisel piirata lapsevanemate või muude huvigruppide esindajate määramist. Riigikogu pole seda õigust volikogule andnud. Seega ei ole nende lõigetega seatud piirangud kooskõlas PGS §-s 73 sätestatuga.

12. Põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. Nii on Riigikohus leidnud, et volituse alusel antud määrus peab üldiselt arvestama seaduses sätestatuga (vt RKPJKo 18.11.2004, nr [3-4-1-14-04](#), p 17) ning vastama volitavale seadusele (vt RKPJKo 25.06.2009, nr [3-4-1-3-09](#), p 19). Et määrus oleks kooskõlas seadusega, peab see vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile,

sisule ja ulatusele (vt RKPJKo 02.05.2007, nr [3-4-1-2-07](#), p 20; RKPJKo 20.12.1996, nr [3-4-1-3-96](#), p III).

Seaduslikkuse põhimõtte näeb ette ka PS § 154 lõige 1, mis sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt (vt RKPJKo 09.02.2000, nr [3-4-1-2-00](#), p 17). Sama nõude sätestab ka [haldusmenetluse seadus \(HMS\)](#). HMS § 89 lõike 1 kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. Kohalik omavalitsus võib seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul anda määruse kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga (HMS § 90 lg-d 1 ja 2).

13. Seega on määruse § 4 lõigetes 2 ja 4 sätestatud piirangud vastuolus põhiseadusega.

14. Põhiseadusvastase vallavolikogu määruse alusel antud üksikaktid on põhiseadusvastased, kui need piiravad hoolekogude esindajate määramist suuremas ulatuses, kui seadusega on lubatud.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: avaldajad