



ÕIGUSKANTSLER

Hr Andrus Loog
Linnavolikogu esimees
klv@keila.ee

Teie 18.06.2010 nr 1-5/889-1
Õiguskantsler 13.09.2010 nr 6-4/101482/1005424

Märgukiri

Austatud Keila Linnavolikogu esimees

Alustasin avalduse alusel menetluse, analüüsima mh Keila linna tegevuse õiguspärasust tasuta hariduse pakkumisel Keila linnas. Pöördusin menetluse käigus ka Teie poole. Tänan Teid vastuse eest.

Analüüsinud avalduses ja teabe nõudmise vastuses toodud asjaolusid ning asjakohaseid õigusakte, olen seisukohal, et

- **seni, kuni ei ole jõustunud seadusesäte, mis reguleerib seda, kas, kelle vahel ja kuidas toimub kooli tegevuskulude katmise arveldamine olukorras, kus koolikohustuslik õpilane valib teise kohaliku omavalitsuse kooli, kuid teine kohalik omavalitsus on "asendanud" munitsipaalkooli erakooliga, tuleks Keila linnal kui Keila Hariduse Sihtasutuse omanikul see endal üheselt reguleerida ja praktikas ellu viia. Soovitan Keila linnal koostöös Keila Hariduse Sihtasutusega kehtestada vastav selge korraldus;**
- **Keila Linnavolikogu peab täitma oma seadusest tuleneva kohustuse ning kehtestama koolilõuna toetust käsitleva määruse nii munitsipaal- kui ka erakoolide suhtes, järgides volitusnormi piire, mõtet ja eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid (sh võrdse kohtlemise põhimõtet).**

Järgnevalt kirjeldan esmalt faktilisi asjaolusid ja menetluse käiku. Seejärel selgitan, kuidas eeltoodud seisukohtadeni jõudsin.

I Faktilised asjaolud ja menetluse käik

1. 30.01.2007 otsusega nr 9 asutas Keila Linnavolikogu Keila Hariduse Sihtasutuse (edaspidi ka Keila Hariduse SA).

"Sihtasutuse "Keila Hariduse Sihtasutus" põhikirja"¹ (seisuga 28.04.2009) punkt 2.1 järgi on sihtasutuse põhieesmärk tema halduses olevate territooriumide ja hoonete haldamine ja majandamine ning Keila haridusasutuse pikaajalise arengukava elluviimine, sh tasuta üldhariduse

¹ Kodulehel www.keilakool.ee olev link paraku ei avane.

omandamise võimaldamine rahvastikuregistri järgsetele Keila linna elanikele lähtuvalt riiklikust õppekavast.

26.02.2008 otsusega nr 9 otsustas Keila Linnavolikogu alates 31.08.2008 lõpetada Keila Algkooli ja Keila Gümnaasiumi tegevuse ning kohustas Keila Gümnaasiumi ja Keila Algkooli andma hiljemalt 31.08.2008 Keila Hariduse SA-le üle kõik loodava kooli tegevuseks vajalikest lepingutest tulenevad õigused ja kohustused.²

Teisisõnu, Keila linnas annab alates 2008/2009 õppeaastast üldharidust endiste munitsipaalkoolide Keila Algkool ja Keila Gümnaasium alusel loodud Keila Hariduse SA peetav Keila Kool. **Keila linn "asendas" munitsipaalkooli erakooliga, mis peaks jätkama tasuta üldhariduse andmist Keila linnas.**³

2. Keila Linnavolikogu võttis 23.01.2010 vastu määruse nr 1 "Keila linna 2010. aasta eelarve vastuvõtmine"⁴. Selle lisas on tulude all märgitud mh järgmist (summad toodud tuhandetes kroonides):

32	Kaupade ja teenuste müük	10 093
322	Tegevustulud	9 607
3220	Laekumised haridusasutuste maj. tegevusest	5 202

Eelarve seletuskirjas⁵ selgitatakse: "Vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 62 võib kohaliku omavalitsuse üksus ülesannete täitmisel teha teiste omavalitsusüksustega koostööd. Põhikooli- ja gümnaasiumi seadus ja Koolieelse lasteasutuse seadus sätestavad, et munitsipaalkooli ja koolieelse lasteasutuse tegevuskulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt selles koolis õppivate ja lasteaias käivate nende haldusterritooriumil alaliselt elavate õpilaste/laste arvuga. 2010. aasta linna eelarvesse on

² 30.09.2008 otsusega nr 50 tunnistas Keila Linnavolikogu 26.02.2008 otsuse nr 9 punktid 1 ja 2 kehtetuks. 30.09.2008 otsusega nr 51 luges Keila Linnavolikogu munitsipaalkoolidena tegutsenud Keila Algkool ja Keila Gümnaasium lõpetatuks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 49¹ lg 2 p 3 alusel alates 01.10.2008. Samal ajal jäi kehtima linnavolikogu 26.02.2008 otsuse nr 9 punkt 3, mille kohaselt koolide faktiline lõpetamine toimus 31.08.2008 seisuga. Haridus- ja teadusministri 02.05.2008 käskkirjadega nr 492 ja 493 tunnistati kehtetuks Keila Algkoolile ja Keila Gümnaasiumile väljastatud koolitusload ja anti Keila Hariduse SA erakoolidele Keila Algkool ja Keila Gümnaasium koolitusload kehtivusega kuni 31.08.2009 õppe läbiviimiseks vastavalt I ja II ning I-III kooliastmes ja gümnaasiumiastmes. 10.07.2009 käskkirja nr 678 alusel anti koolitusluba kehtivusega kuni 31.08.2011.

³ Tallinna Halduskohus jättis 26.05.2009 otsusega haldusajal nr 3-08-1962 Harju maavanema protesti Keila Linnavolikogu 26.02.2008 otsuse nr 9 p 3 ja 30.09.2008 otsuse nr 51, mille alusel munitsipaalkoolide lõpetamine ning varade jms üleandmine erakoolile toimus, tühistamiseks rahuldamata. Tallinna Ringkonnakohus kinnitas oma 31.03.2010 määrusega Harju maavanema ja Keila Linnavolikogu kompromissi. Kohus märkis järgmist: "Pooled ja kolmas isik peavad avalikele huvidele vastavaks Keila linnas tasuta üldhariduse andmise jätkumist Keila Hariduse Sihtasutuse poolt peetavate koolide kaudu ning märgivad, et vaidlustatud haldusaktide mõjul ei ole Keila linnas üldharidust tasuliseks muudetud ega tasuliseks muuta kavatsetud."

⁴ Kätesaadav arvutivõrgus: <http://web.keila.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=39026/eelarve+2010.pdf>; <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13270158>. Keila Linnavolikogu võttis 18.06.2010 vastu määruse nr 9 "Keila linna 2010. aasta eelarve I lisaeelarve" kogumahu 7 221 150 krooni (kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13331977>; <http://web.keila.ee/38841> (sh seletuskiri)). Selle lisas on jaotise "Eelarve suurendamine" all kuludena toodud kirje 092201 nimetusega "Keila Gümnaasium, sh Keila Kool (riik)" artikkel 45 summa 159 090 krooni (tuluks on "Vabariigi Valitsus (tasandusfond)"; seletuskirjas selgitatakse üksnes, et mitteotstarbelistest toetustest suurendatakse Keila linna eelarvet järgmistes summates. Samuti võttis Keila Linnavolikogu 18.06.2010 vastu määruse nr 10 "Keila linna 2010. aasta eelarve muutmise", millega hariduskulused otseselt ei muudetud (kätesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=13331983>; <http://web.keila.ee/38841> (sh seletuskiri)).

⁵ Kätesaadav arvutivõrgus: <http://web.keila.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=38908/pp+3+lisa+2010+EA+seletuskiri.pdf>.

planeeritud teiste kohalike omavalitsuste poolt makstavat Keila linna tegevuskulude katmise tulu 2,0 miljonit krooni." Samuti tuuakse seletuskirjas järgmine arvestus:

Artikkel	Tegevusala	2008 tegelik	2009 tegelik	2010 EA projekt
32205	Toetused KOV üksustelt ja omavalitsusasutustelt	4 013 137	2 927 435	2 000 000

Eelarve lisas on kulude all märgitud mh järgmist (summad toodud tuhandetes kroonides):

09	Haridus	82 888
09	Koolid	55 754
09211	Algkoolid, sh Keila Algkool ja Erakool Läte	93
	Sh majandamiskulu	93
09211	Algkoolid, sh Keila Algkool ja Erakool Läte (riik)	513
	Sh eraldised	513
092201	Keila Gümnaasium	15 000
	Sh majandamiskulu	15 000
092201	Keila Gümnaasium (riik) ⁶	21 405
	Sh eraldised	21 405
.....
092205	Koolilõuna	2 198

Eelarve seletuskirjas selgitatakse: "Keilas on kolm üldhariduskooli, millest kaks tegutsevad erakooli seaduse alusel – Keila Kool, mille pidajaks on SA Keila Hariduse Sihtasutus ja Erakool Läte, mille pidajaks on Haridus- ja kultuuriselts Läte. 2008. aastal viidi Keila Gümnaasium ja Keila Algkool üle SA Keila Hariduse Sihtasutus alluvusse ja alates 2009. aasta 1. septembrist tegutsevad eelnimetatud koolid ühtse nime Keila Kool all. Riiklikult tasandusfondi kaudu on koolidele 2010 aastal finantseeritud palgafondi ja teisi hariduskulusid kogusummas 30,2 miljonit krooni. Samuti on esitatavas eelarves kajastatud vahendid koolilõuna kompenseerimiseks summas 2 197 909 krooni."

3. Vabariigi Valitsuse 18.02.2010 määruse nr 23 "2010. aasta riigieelarve seaduses" kohaliku omavalitsuse üksustele eelarvete tasandusfondi määratud toetuste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord"⁷ lisa "2010. aasta riigieelarve seaduses" kohaliku omavalitsuse üksustele eelarvete tasandusfondi määratud toetuste jaotus (kroonides)" (edaspidi Tasandusfondi määrus) järgi eraldati Keila linnale 34 202 763 krooni (muudatuse järgselt 34 743 763 krooni), millest hariduskulude katteks on järgmine summa:

	Hariduskulude toetus		
	Toetus kokku	Sh koolilõuna	Sh muud haridustoetused
Keila linn	32 959 499	2 197 909	319 734

4. 01.04.2010 mulle laekunud avalduse alusel algatasin menetluse kontrollimaks Keila linna tegevuse õiguspärasust tasuta hariduse pakkumisel. Pöördusin teabe nõudmisega Keila Linnavolikogu ja Keila Hariduse SA poole.

Keila Linnavolikogul palusin selgitada järgmist:

⁶ Lisaeeelarves suurendati Vabariigi Valitsuse tasandusfondi arvelt toetust Keila Koolile. Lisaeeelarves märgitakse: "092201 Keila Gümnaasium, sh Keila Kool (riik) 45 159 090".

⁷ Muudetud: Vabariigi Valitsuse 17.06.2010 määrusega nr 77; määruse lisast nähtub, et Keila linna osas suurendati toimetulekutoetuse summat: esialgu 994 000, muudetud 1 535 000.

- miks kajastuvad Keila linna eelarves Keila Algkool ja Keila Gümnaasium, kuigi Keila Algkooli ega Keila Gümnaasiumi ei eksisteeri enam Keila linna hallatavate asutustena; mis on Keila linna poolt tehtava "majandamiskulu" katmise õiguslik alus eelarves nimetatud Keila Algkooli ja Keila Gümnaasiumi puhul;
- kui palju õpib Keila Koolis teistest kohalikest omavalitsustest pärit õpilasi ning kuidas toimub teiste omavalitsustega arveldamine – kes sõlmib teiste kohalike omavalitsustega lepingud, kelle eelarvesse teistelt kohalike omavalitsustelt tehtav makse laekub ning kuidas toimub Keila linnas koolilõuna toetuse eraldamine Keila Koolile kui erakoolile ning kes ja kuidas otsustab täpsemalt koolis laste vahel koolilõuna toetuse jaotamise põhimõtted.

Ka Keila Hariduse SA-l palusin mh selgitada, kui palju õpib Keila Koolis teistest kohalikest omavalitsustest pärit õpilasi ning kuidas toimub teiste omavalitsustega arveldamine. Samuti palusin kirjeldada toitlustamise korraldust.⁸

5. Oma vastuses selgitas Keila Linnavolikogu esimees järgmist:

- Valla- ja linnaeelarve seaduse § 11 lg 2 p 1 järgi peab eelarve projekti seletuskiri sisaldama andmeid eelmise aasta tegelike, käesolevaks aastaks määratud ja eelseisvaks eelarveaastaks kavandatud tulude ja kulude kohta. Kuluartiklitel 09211 ("Algkoolid, sh Keila Algkool ja Erakool Läte") ja 09201 ("Keila Gümnaasium") kajastatakse vastavalt algkoolide ja gümnaasiumi kulusid (töötasu ja majandamiskulud – vastavalt valla- ja linnaeelarve seaduse § 6 lg 2 punktidele 1 ja 2). Taoliste tegevusalade nimetustega on püütud luua parimat võrdlust eelnenud aastatega. Artiklil 09211 ("Algkoolid, sh Keila Algkool ja Erakool Läte") on 2009. aasta ja 2010. aasta andmetes kajastatud ainult Erakool Läte kulud. Keila Kooli kulud kirjendatakse artiklil 09201 ("Keila Gümnaasium"). Esimees lisas, et "Kahetsusväärset on artiklil 09201 tegevusala nimetus mõnedes dokumentides puuduliku kirjapildi tõttu eksitav." Alates 2011. aastast on korrektne nimetada artikleid järgmiselt:
 - artikkel 09211 tegevusala "Algkoolid, Erakool Läte";
 - artikkel 09201 tegevusala "Gümnaasiumid, Keila Kool".
 Esimees selgitas, et koolidega seotud kulude kajastamine võib tekitada segadusi põhjusel, et linna eelarveaasta ja Keila Kooli õppeaasta ei lange kokku – kooli kulude arvestamine ja finantseerimine toimub õppeaastapõhiselt.
- Keila Koolis õpib 2009-2010 õppeaastal 315 õpilast (sh 139 õhtukoolis õppijat), kelle elukoht on väljaspool Keila linna. Keila Kool saabab kolm korda aastas vastavatele kohalikele omavalitsustele Keila Koolis õppivate õpilaste nimekirja, mis on koostatud Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetele tuginedes ja mille alusel toimub arveldamine. Keila linn on Keila Kooli tegevuskulude katmiseks sõlminud lepingud 4 kohaliku omavalitsusega: Maardu linn, Saue linn, Viimsi vald ja Harku vald. Viidatud omavalitsuste tehtavad maksed laekuvad Keila linna eelarvesse, kuigi kehtivas 2010. a eelarves nimetatud summad ei kajastu. Vastav korrektuur tehakse Keila linna lisaeelarvega pärast 10.09.2010, kui on selgunud Eesti Hariduse Infosüsteemi andmed 2010/2011 õppeaasta kohta. Summade kajastamine viivitusega on tingitud asjaolust, et Keila Kooli õppeaasta ja Keila linna eelarveaasta ei lange kokku. Arveldamine ülejäänud kohalike omavalitsustega toimub vastavalt Keila Hariduse SA, Keila linna ja vastava kohaliku omavalitsuse kokkuleppele – kas kohaliku omavalitsuse ja Keila Hariduse SA vahel sõlmitud lepingu alusel või otse

⁸ Teabe nõude esitamise hetkel (30.04.2010) oli Keila Kooli kodulehel (<http://www.keilakool.ee/index.php?id=10932>) selgitatud, et koolis on toitlustamine tasuline ning et "Alati on 5.-6.kl. õpilastel võimalus valida riigipoolne tasuta koolitoit."

Keila Hariduse SA poolt esitatud arvete alusel. Kolm kohalikku omavalitsust, sh Tallinn ei hüvita Keila Koolis õppivate oma linna või valla õpilaste õppekoha maksumust.

Keila Kooli õppekoha maksumuse kehtestab üks kord aastas Keila Hariduse SA juhatus ning kiidab heaks Keila Linnavalitsus. Vastav teade saadetakse kohalikele omavalitsustele vastavalt kokkuleppele kas koos lepinguga või eraldi.

- Vabariigi Valitsuse 18.02.2010 määruse nr 23 "2010. aasta riigieelarves seaduses" kohaliku omavalitsuse üksustele eelarvete tasandusfondi määratud toetuste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord" alusel on Keila linnas tegutsevatele koolidele eraldatud koolilõuna toetust 2 197 909 krooni, mis jagatakse viidatud määruse § 15 alusel:
 - Erakool Läte, 27 õpilast, 66 861 kr;
 - Keila Kool, 869 õpilast, 1 805 834 kr;
 - Keila Ühisgümnaasium, 158 õpilast, 325 214 kr.

Praktikas lähtutakse Keila Linnavalikogu 21.01.2006 määrusest nr 3 "Koolilõuna toetuste kasutamise tingimused ja kord munitsipaalkoolide õpilaste toitlustamisel", mida laiendatakse ka Keila Koolile.

6. Keila Hariduse SA vastusest nähtus mh järgnev teave:

- Õppeaastal 2009/2010 õppis Keila Koolis 55st erinevast kohalikust omavalitsusest (v.a Keila linn) pärit õpilast, keda oli kokku 315. Õpilaste arv muutub õppeaasta sees. Teiste kohalike omavalitsustega toimub arveldamine vastavalt Keila Kooli/Keila linna ja vastava kohaliku omavalitsuse kokkuleppele. Garantiikirja on väljastanud 3 kohalikku omavalitsust. Enamike kohalike omavalitsustega on Keila Hariduse SA sõlminud lepingud õpilaste õppekoha maksumuse tasumise kohta. Osad kohalikud omavalitsused tasuvad õppekoha maksumuse otse Keila Hariduse Sihtasutuse poolt esitatud arvete alusel. Teiste kohalike omavalitsustega on õppekoha maksumuse tasumine korraldatud Keila linna kaudu vastavalt Keila linna ja kohaliku omavalitsuse vahelisele lepingule. Kolm kohalikku omavalitsust, sh Tallinn, ei maksa nende õpilastele Keila Koolis üldhariduse andmise eest tasu. Õppekoha maksumuse kehtestab üks kord aastas Keila Hariduse SA ja kiidab heaks Keila Linnavalitsus. Teade kehtestatud õpilaskoha maksumuse kohta saadetakse kohalikele omavalitsustele vastavalt kokkuleppele kas koos lepinguga või eraldi. Kohalikele omavalitsustele, kelle õpilased omandavad Keila Koolis üldharidust, saadetakse kolm korda aastas Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete alusel koostatud vastava kohaliku omavalitsuse õpilaste nimekiri.
- Keila Kooli kodulehel sisaldunud teave toitlustamise kohta võis olla eksitav ja praeguseks on viga parandatud. Toitlustamine on korraldatud järgmiselt:
 - 1.–9. klassi õpilastele on toitlustamine koolis tasuta;
 - alates 5. klassist on õpilasel võimalik vabal tahtel tasuta toitlustamise kõrval valida ka alternatiivne toitlustus, mille eest tuleb maksta lisatasu (talongide eest on võimalik juurde osta);
 - gümnaasiumiastmes tuleb koolilõuna eest tasuda vastavalt toitlustaja ja Keila Hariduse SA kokkuleppel kehtestatud hinnakirjale.

II Õiguslik analüüs

7. Käesoleval juhul on oluline leida vastus küsimusele:⁹

- kas Keila Koolis teistest kohalikest omavalitsustest pärit õpilaste õppimise eest teiste omavalitsustega arveldamise korraldus on õpilaste õigusi silmas pidades õiguspärane;
- kas Keila Linnavolikogu on täitnud oma seadusest tuleneva kohustuse reguleerida koolilõuna toetuse kasutamise tingimused ja kord põhiseaduspäraselt.

2.1. Kohalike omavalitsuste vaheline arveldamine

8. Põhiseaduse (PS) § 37 lõige 1 sätestab, et igapähele on õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta.

PS § 37 lg 2 lisab, et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi ning et seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sh erakoole.

9. Erakooliseaduse (EraKS) § 1 lg 1 sätestab, et erakooliseadust kohaldatakse eraõiguslikele juriidilistele isikutele, kelle tegevuse tulemusena on võimalik omandada alus-, põhi-, kesk- või kõrgharidus. Teisisõnu kohaldatakse erakooliseadust sõltumata sellest, kas kooli pidajaks olev eraõiguslik juriidiline isik on n-ö täielikult eraomanduses või kuulub eraõiguslik juriidiline isik avalikule võimule (sh kohalikele omavalitsusele).

Kuni 31.08.2010 kehtinud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi ka vana PGS) § 1 lg 2 sätestas, et eraõigusliku juriidilise isiku asutusena tegutsevale põhikoolile või gümnaasiumile kohaldatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust niivõrd, kuivõrd erakooliseadus ei sätesta teisiti. Sama põhimõte jäi kehtima ka 01.09.2010 jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi ka uus PGS) järgi (uus PGS § 1 lg 2 lause 4).

10. Vana PGS § 17 lg 5 ls 2 järgi kontrollib koolikohustuse täitmist ja loob tingimused selleks valla- või linnavalitsus koos kooliga. Vana PGS § 18 sätestas, et vanematele on koolikohustusliku lapse jaoks kooli valik vaba, kui soovitud koolis on vabu kohti. Vana PGS § 19 nägi ette, et kool on kohustatud tagama õppimisvõimalused igale kooli teeninduspiirkonnas elavale koolikohustuslikule lapsele ning et kooli teeninduspiirkonna kinnitab kohaliku omavalitsuse volikogu (mitut omavalitsusüksust teenindava kooli teeninduspiirkonna kinnitavad ühiselt vastavad valla- või linnavolikogud).

⁹ Lisaks nimetatud probleemidele võib püstitada ka küsimuse, et kuigi Keila linna 2010. aasta eelarves on Keila Algkool ja Keila Gümnaasium nimetatud, siis ei eksisteeri nimetatud koole enam Keila linna hallatava asutusena – nende baasil loodi 2008. a erakool Keila Kool. Keila Linnavolikogu esimehe sõnul on Keila Kooli kulud kajastatud üksnes eeltoodud nimetuse "Keila Gümnaasium" all ning algkoolide real kajastuvad vaid Erakool Läte kulud. Seega ei vasta Keila linna 2010. a eelarve kirjete 09211 ja 092201 nimetused tegelikkusele (ei ole n-ö ajakohased). Põhjalikumalt süüvimata on seega ebaselge, kui suures ulatuses katab Keila linn Keila Kooli majandamiskulusid kohaliku omavalitsuse enda eelarvest ning millise summa eraldab riigi toetusena. Selles saab selgust alles pärast (1) Keila Kooli loomise alusdokumentidega tutvumist, millest nähtub, et Keila Kool on Keila Algkooli ja Keila Gümnaasiumi n-ö õigusjärglane; (2) 2010. a eelarve võrdlemisel eelmise aasta eelarvetega, millest saab järelduse teha, et ilmselt summa suurust vaadates on 2010. a eelarves algkooli real esitatud vaid Erakooli Läte majandamiskulu ja eraldis, mitte aga Keila Algkooli või selle n-ö õigusjärglase Keila Kooli kulud; ning (3) 2010. a seletuskirja lugemist. Kuna antud küsimus ei puuduta vahetult õpilaste põhiõigusi, ei analüüsi ma seda järgnevalt.

Uus põhikooli- ja gümnaasiumiseadus säilitab enam-vähem samad põhimõtted. Uue PGS § 27 lg 1 näeb ette, et põhikool on kohustatud võtma õpilaseks vastu kõik selleks soovi avaldavad koolikohustuslikud isikud, kellele see kool on elukohajärgne¹⁰ kool; vanema jaoks on koolikohustuslikule isikule kooli valik vaba, kui soovitud koolis on vabu õppekohti. Uue PGS § 10 lg 1 ls 1 järgi tagab vald või linn koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht¹¹ asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus. Lause 2 lisab, et igale koolikohustuslikule isikule (ja PGS § 7 lõigetes 6 ja 7 nimetatud isikutele) põhihariduse omandamise võimaluse tagamiseks kehtestab valla- või linnavalitsus elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja korra. Lause 3 järgi arvestab valla- või linnavalitsus elukohajärgse kooli määramisel oluliste asjaoludena esmajärjekorras õpilase elukohta lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove.¹² Uue PGS § 17 lg 3 näeb ette, et teise valla või linna munitsipaalkooli saab määrata õpilase elukohajärgseks kooliks kooli pidajaks oleva valla- või linnavalitsuse nõusolekul.

11. Kuni 31.08.2010 kehtinud vana PGS § 44¹ lg 1 sätestas, et munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt selles koolis õppivate nende haldusterritooriumil elavate õpilaste arvuga. Lõige 2 sätestas, mida loetakse tegevuskuluks. Valla- või linnavalitsus kinnitab igaks eelarveaastaks õpilaskoha tegevuskulu arvestusliku maksumuse ühe õpilase kohta (lg 3). Lõige 4 lisas, et teised vallad või linnad katavad munitsipaalkooli tegevuskulud valla- või linnavalitsuse esitatud arvete alusel; vastavad vallad või linnad lepivad kokku munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalemise korras. Kui kokkulepet ei saavutatud, kohaldati Vabariigi Valitsuse määruses sätestatud korda.¹³

01.09.2010 jõustunud põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (selle § 83) sätestab põhimõtteliselt sama. Seadus sätestab tegevuskulude katmises osalemise küsimuse küll mõnevõrra täpsemalt võrreldes varasema põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse redaktsiooniga, kuid on dispositiivne. S.t munitsipaalkooli tegevuskulude katmisel lähtutakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest, kui vallad või linnad ei ole omavahel kokku leppinud teisiti (uus PGS § 83 lg 2).

12. Eeltoodud normidest nähtub, et kohalik omavalitsus peab tagama võimaluse omandada põhiharidus vastava omavalitsuse munitsipaalkoolis igale selle kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil rahvastikuregistri järgi elavale koolikohustuslikule õpilasele. Kui vanem soovib panna oma koolikohustusliku lapse teise kohaliku omavalitsuse peetavasse munitsipaalkooli, siis on see võimalik, kui selles koolis on vabu kohti.

Samas ei tulene ei varem kehtinud ega praegu kehtivast seadusest üheselt see, kas eeldusel, et koolis on vabu kohti, omab vanem subjektiivset õigust nõuda oma koolikohustusliku lapse vastuvõtmist teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkooli ning vastav kool on kohustatud teise omavalitsuse lapse vastu võtma. Samuti ei ole selge, kas elukohajärgne kohalik omavalitsus peab igal juhul teise omavalitsusse kooli minekuga nõustuma, s.t teisele omavalitsusele maksuma tegevuskulude eest, kuigi omavalitsus suudaks ka ise koolikohustuslikule lapsele põhiharidust pakkuda.

¹⁰ Vt mõistete "teeninduspiirkond" ja "elukohajärgne" erinevuste kohta lähemalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu nr 412 SE seletuskirjas, seisuga 22.01.2009, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

¹¹ Uue PGS § 8: isiku elukohana käsitatakse tema Eesti rahvastikuregistrisse kantud elukohta aadressi (kui registrisse ei ole kantud isiku elukohta aadressi piisava täpsusega, määrab isik puuduvast osas oma elukohta aadressi ise, teavitades sellest elukohajärgset valla- või linnavalitsust; asenduskodus, koolkodus ja noortekodus viibiva isiku elukohaks loetakse vastavalt asenduskodu, koolkodu või noortekodu aadress).

¹² Uue PGS § 7 lg 2: vähemalt 80 protsendil õpilastest, kelle jaoks põhikool on elukohajärgne kool, ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit.

¹³ Vabariigi Valitsuse 30.10.2001 määrus nr 330 "Munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalemise kord".

Vaadates seaduse sätete sõnastust ning tutvudes ka uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse seletuskirjaga¹⁴, võib jaatada kohaliku omavalitsuse kohustust maksta teisele kohalikule omavalitsusele "oma" põhikooli õpilase eest ning seda vaatamata asjaolule, et omavalitsus suudaks ka ise "oma" koolikohustuslikule õpilasele haridust pakkuda oma põhikoolis. Ka ei ole seaduses kehtestatud lapsevanema valikuvabadusele peale tingimuse "koolis on vabu õppekohti" täiendavaid piiranguid. Arvestades isiku õiguste võimalikult avara tõlgendamise põhimõtet¹⁵, oli ja on lapsevanemal seega subjektiivne õigus nõuda oma koolikohustusliku lapse vastuvõtmist vabade kohtade olemasolul teise kohaliku omavalitsuse põhikooli.

Eeltoodud järeldusi on kinnitanud ka Riigikohus, kes on märkinud, et "Kohalik omavalitsus peab õppeasutuse majandamisel ja finantseerimisel arvestama eelarves oma haldusterritooriumil elavate koolikohustuslike õpilaste arvuga. Kui koolis on vabu õpilaskohti, ei saa kool keelduda teise omavalitsuse haldusterritooriumil elava õpilase kooli vastuvõtmisest ega keelata õpilasel valida õppimiseks muu kool, mis asub teisel haldusterritooriumil. Iga kohaliku omavalitsuse kohustus on tagada hariduse saamine ka õpilasele, kes soovib seda omandada teisele kohalikule omavalitsusele kuuluvas koolis."¹⁶

Taoline järeldus on lapse õigusi arvestades iseenesest olemuslikult põhjendatud vähemasti kohustusliku hariduse ulatuses – esiplaanil on laps ning tema õigused, vajadused ja huvid. Põhjused, miks koolikohustuslik laps võib soovida käia teise kohaliku omavalitsuse koolis, võivad olla väga erinevad, nt õde või vend käib seal koolis, vanemad töötavad teise kohaliku omavalitsuse territooriumil, mistõttu last on mugavam kooli ja koju viia, kooli lähedus (nt elades omavalitsuse äärealal on teise kohaliku omavalitsuse kool lähemal), sotsiaalsed põhjused (läbisaamine koolikaaslastega või õpetajatega on konfliktne), vanemaid ei rahulda õpi- ja valikuvõimalused elukohajärgses koolis jms.

13. Nagu nähtub eeltoodud normidest, reguleerivad põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse sätted kohalike omavalitsuste vahelist tegevuskulude katmises osalemist üksnes munitsipaalkoolide puhul – toodud sätted ei laiene otseselt erakoolidele. Sellist viidet kõnealuste normide kohaldamiseks ei tee ka erakooliseadus (erinevalt nt riigi toetuse eraldamisest).

Olen seisukohal, et munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalemise normid ei laiene erakoolidele ka põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse reguleerimisala üldklausli alusel (vana PGS § 1 lg 2, uus PGS § 1 lg 2 ls 4), sest see oleks vastuolus erakooliseaduse süstemaatilise

¹⁴ Algne PGS eelnõu (s.o seisuga 22.01.2009) piiras § 72 lõikes 2 üheselt omavalitsuse kohustust maksta teisele omavalitsusele: "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." Seletuskiri: "Seega, kui kohalik omavalitsus on loonud vastavad tingimused siis põhikooli osas arvlemist teise omavalitsusega ei toimu. [...] Senine praktika, kus vallad ja linnad peavad osalema teise valla või linna kooli tegevuskulude katmises sõltumata sellest kas tal endal on kool olemas või mitte, tühjendab praegu väikeste valdade koole ja rahakotti, pannes need väljapääsmatusse olukorda. Ühelt poolt peavad vallad olema valmis selleks, et maksta oma lapse õppimine kinni teise valla koolis, teiselt poolt looma õppimisvõimalused kõigile oma valla õpilastele pidades üleval oma valla pooltühja kooli. Praegune süsteem loob olukorra, mis paneb suure osa maksumaksjaid kinni maksuma ühele õpilasele kaks koolikohta." Kuna nimetatud norm jäeti eelnõust välja, siis saab sellest järeldada seadusandja selge soovi. Eelnõu ja seletuskiri on kättesaadavad arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

¹⁵ Analoogselt nt RKHKm 28.03.2006, nr 3-3-1-27-06, p 13; RKTkm 28.03.2007, nr 3-2-1-26-07, p 10; 10.04.2007, nr 3-2-1-37-07, p 9: õigusriigi põhimõtte kohaselt tuleb koormavaid norme tõlgendada isiku kasuks. RKPJKo 09.04.2008, nr 3-4-1-20-07, p 18: põhiõiguste kaitseala määratlemisel tuleb eelistada avaramat käsitlust.

¹⁶ RKHko 18.06.2002, nr 3-3-1-37-02, p 9.

tõlgendamise ja erakooli regulatsiooni olemusega. Nimelt reguleerib EraKS § 22 erakooli finantseerimist ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse, huvikooliseaduse, kutseõppeasutuse seaduse jne finantseerimist puudutavate normide laienemine erakoolile on ammendavalt nimetatud erakooliseaduse sättes esitatud – nagu öeldud, EraKS § 22 ei sisalda viidet vana PGS §-le 44¹ ega uue PGS §-le 83. Ka on erakooli olemuslikuks tunnuseks õppemaksu olemasolu (EraKS § 6 lg 1 p 13 (sisaldumine põhikirjas), § 17 (õpilase ja erakooli pidaja vaheline leping), § 20 lg 3 (direktori õppemaksuga seotud aruandluskohustus) ja § 22 lg 6 (õppemaksu muutmine)). Õppemaks ja erakooli finantseerimise loogika ei ole olemuslikult ühildatav ei vana PGS §-ga 44¹ ega uue PGS §-ga 83 ilma konkreetse tegevuskulude katmises osalemise erinormita.

Teisisõnu, kui koolikohustuslik õpilane soovib minna teise kohaliku omavalitsuse territooriumil tegutsevasse erakooli, mida iseenesest peab 100% teise kohaliku omavalitsuse kuuluvusega eraõiguslik juriidiline isik ja kus võib ka õpe olla tasuta, **ei kohusta hetkel ükski seadus teist kohalikku omavalitsust erakooli tegevuskulude katmises osalemiseks. See võib omakorda pärssida erakooli soovi õpilast vastu võtta. Viimane on omakorda vastuolus õpilaste õigustatud huvidega.**

14. Eeltoodust tuleneb, et seaduse regulatsioon, kas ja kuidas kohalik omavalitsus peaks osalema teise kohaliku omavalitsuse territooriumil tegutseva erakooli (isegi kui erakool kuulub täielikult kohaliku omavalitsusele) tegevuskulude katmises, hetkel puudub. Lisan siiski, et 01.09.2011 jõustuvad muudatused erakooliseaduses, mis selle siiski ette näeb. Viidatud kuupäeval jõustub EraKS § 22², mis viitega PGS §-le 83 sätestab valla või linna eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises osalemise.

15. Keila Hariduse SA juhatuse 24.03.2009 otsusega on kinnitatud "Keila Kooli põhikiri"¹⁷. Põhikirja p 2.2 sätestab, et väljastpoolt kooli teeninduspiirkonda võetakse õpilasi vabadele kohtadele ainult vastava kohaliku omavalitsuse garantiikirja alusel, mis kinnitab omavalitsuse nõusolekut õpilaskoha maksumuse tasumise kohta; õpilaskoha maksumuse kinnitab üheks õppeaastaks kooli pidaja nõukogu.¹⁸

16. Nagu eespool selgitati, on Keila Kool erakool, mis ainsana Keila linnas pakub tasuta eestikeelset üldharidust (põhikooli kolm astet ja gümnaasium). Keila Koolis õppis 2009/2010 õppeaastal Keila Koolis 315 õpilast 55-st erinevast kohalikust omavalitsusest (v.a Keila linn).

Praktika Keila Koolis õppivate teistest kohalikest omavalitsustest pärinevate õpilaste eest tasumisel on (s.t oli vähemasti 2009/2010 õppeaastal) vaatamata eeltoodud põhikirja normile väga erinev – alates sellest, kuidas arveldamine toimub (arve, leping jms), lõpetades sellega, kellele tasu vahetult laekub. Seega ei ole Keila Kooli põhikirjas sätestatud praktikas alati järgitud. Mis on taolise erineva praktika põhjus, teabe nõudmise vastustest ei nähtu.

Nii laekus 2009/2010 õppeaastal Keila linna eelarvesse nelja kohaliku omavalitsuse makstav tasu, kellega linn oli sõlminud lepingud: Maardu linn, Saue linn, Viimsi vald ja Harku vald. Keila Linnavolikogu esimehe sõnul kõnealused summad 2010. a eelarves teabe nõude vastuse koostamise hetkel ei kajastunud. Tulenevalt sellest, et Keila Kooli õppeaasta ja Keila linna eelarveaasta ei lange kokku, esimehe sõnul "Täiendavate tulude laekumine ja samas summas kulude kajastamine võetakse arvele Keila linna lisaeelarvega pärast 10. septembrit 2010. aastal, kui on selgunud Eesti Hariduse Infosüsteemi andmed 2010/2011. õppeaasta kohta."

¹⁷ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.keilakool.ee/index.php?id=10653>.

¹⁸ Sihtasutuse "Keila Hariduse Sihtasutus" põhikirja p 4.3 järgi valib ja kutsub nõukogu liikmed tagasi Keila Linnavalitsus; põhikirja p 5.2 sätestab, et juhatuse liikmed nimetab ja kutsub tagasi nõukogu.

Esimehe vastusest ei ole võimalik üheselt järeldada, kas Keila linn tegutseb sõna otseses mõttes üksnes n-ö vahendajana, s.t teistelt kohalikest omavalitsustelt laekuvad summad kantakse samas mahus üle Keila Hariduse SA-le kui tegelikule teenuse osutajale või mitte. Arvestades, et Keila linn niikuinii osaleb Keila Kooli kulude katmises ja n-ö kaudselt omab kooli, ei oma see otsest tähendust. Lisada tuleb, et Keila Linnavolikogu 30.11.2009 määruse nr 16 "Keila linna 2009. aasta eelarve muutmine" seletuskirjas on linna käsitletud kõnealuses küsimuses kui vahendajat, kuid ebaselgeks jääb allikas, mille arvelt Keila Koolile vahendatav summa üle kantakse.^{19, 20}

17. Eeltoodu näitab väga olulist elulist vajadust Keila linna poolt pakutava tasuta eestikeelse üldharidusteenuse pakkumiseks ka teiste kohalike omavalitsuste õpilastele.²¹ Olukord, kus seadusega ei ole loodud piisavat tagatissüsteemi tegevuskuludes osalemise regulatsiooni näol teiste kohalike omavalitsuse õpilaste õppimisele teise omavalitsuse (era)koolis, võib olla vastuolus nende õpilaste õigustatud huvidega.

Sõltumata sellest, millises vormis (era- või avalik-õiguslikus) avalik võim, sh kohalik omavalitsus tegutseb ning kuivõrd on olemas vastav normistik, jääb avalik võim ikkagi seotuks seaduse ja õiguse üldpõhimõtetega. **Seetõttu olen seisukohal, et seni, kuni ei ole jõustunud seadusesäte, mis reguleerib seda, kas, kelle vahel ja kuidas toimub kooli tegevuskulude katmise arveldamine olukorras, kus koolikohustuslik õpilane valib teise kohaliku omavalitsuse kooli, kuid teine kohalik omavalitsus on "asendanud" munitsipaalkooli erakooliga, tuleks Keila linnal kui Keila Hariduse SA omanikul see endal üheselt reguleerida ja praktikas ellu viia. Soovitan Keila linnal koostöös Keila Hariduse SA-ga kehtestada vastav selge korraldus.** Ühtne regulatsioon ja selle alusel kujunev praktika tagab nii eelarvevahendite kasutamise selguse ja õiguspärasuse kui ka annab kindluse teiste kohalike omavalitsuse õpilastele, et nende õigustatud huvid saavad kaitstud.

2.2. Koolilõuna

18. Järgnevalt kirjeldan esiteks põhiseadusest tulenevaid üldpõhimõtteid seoses volitusnormi ja selle täitmisega ning võrdse kohtlemise põhimõttega. Seejärel selgitan oma seisukohta konkreetsetes asjas.

2.2.1. Põhiseaduse nõuded

19. PS § 3 lg 1 ls 1 sätestab seaduslikkuse põhimõtte. Selle põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. Nii on Riigikohus leidnud, et

¹⁹ 30.11.2009 määruse nr 16 "Keila linna 2009. aasta eelarve muutmine" eelnõu seletuskiri: "Teiste omavalitsuste rahaliste vahendite vahendamisega Keila Koolile suurendatakse Keila Gümnaasiumi eelarvet 200 000 krooni võrra, vähendades erivajadustega laste koolide eelarvet." Samal kuupäeval võeti vastu määrus nr 17 "Keila linna 2009. aasta eelarve III lisaeelarve", milles suurendati laekumisi haridusasutuste majandustegevusest, kuid seletuskirjast jääb ebaselgeks, kas põhjuseks on teistelt kohalikest omavalitsustelt laekunud vahendid mh Keila Kooli osas. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.keila.ee/38000>.

²⁰ Ei ole üheselt selge, miks tuleb summa kajastada niivõrd suure viivitusega, s.t Keila linna vastavad tulud ja kulud kajastatakse eelarves alles novembris. Arvestades Keila linna 2010. aasta eelarveaasta lõpuni jäävat aega ning seda, et ka eelarve muutmine vajab täiendavat ettevalmistusaega, saab seega ülevaate Keila linna kõigist tuludest ja kuludest alles eelarveaasta lõpuks. Ka näiteks kool saab selguse 2010. a eelarve (01.01-31.12) tulude (milleks teistelt kohalikest omavalitsustelt laekuv osalustasu on) osas alles sisuliselt eelarveaasta lõpus.

²¹ Vt ka analüüsi klassikomplektide hüpotetiline arv kooliastmeti, kui õpirännet ei oleks (2007/2008 õppeaasta andmetel): Keila linnas väheneks see sarnaselt Tallinna linnaga oluliselt (Harjumaa koolivõrgu analüüs ja lähtekohad selle arendamiseks, 16.06.2009, lk 19-20; kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.hm.ee/index.php?0510196>).

volituse alusel antud määrus peab vastama volitavale seadusele.²² Seejuures peab volitusnormis olema määratletud akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus.²³ Seega peab määrus selleks, et olla kooskõlas seadusega, vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele.

Ka PS § 154 lg 1, mis sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt, näeb ette seaduslikkuse põhimõtte. Täpsemalt näeb seaduslikkuse põhimõtte ette PS § 154 lg 1 lauseosa "kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt". Vastavalt sellele põhimõttele peab kohalik omavalitsus reguleeritavad küsimused lahendama seadusi järgides.²⁴

Seega näevad PS § 3 lg 1 ls 1 ja PS § 154 lg 1 ette, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad vastama seadustele. Sama nõude sätestavad ka haldusmenetluse seaduse (HMS) § 89 lg 1 ja § 90 lg 1. Täpsemalt sätestab HMS § 89 lg 1, et määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 lg 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.²⁵

20. Arusaadavalt peab volitusnormi sisustamisel ning selle täitmisel kohalik omavalitsus arvestama ka õiguse üldpõhimõtetega, sh PS §-s 12 sätestatud nõudega järgida üldist võrdsuspõhiõigust.

PS § 12 lg 1 ls "Kõik on seaduse ees võrdsed" sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille esemeline kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi²⁶ ja isikuline kaitseala igauht²⁷. PS § 12 lg 1 ls 1 tagab sõnastuse järgi võrdsuse õiguse kohaldamisel. Riigikohus on korduvalt märkinud: "Põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi."²⁸

Üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive tuvastamisel tuleb välja selgitada, kas sarnaseid isikuid või isikute grappe on ebavõrdselt koheldud. See eeldab võrreldavate isikute gruppide määratlemist, kelle suhtes oletatakse ebavõrdselt kohtlemist. Samas tuleb rõhutada, et "[...] küsimus kahe isiku, isikute grupi või olukorra ebavõrdsel kohtlemise põhjendatusest või

²² RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

²³ RKPJKo 02.05.2007, nr 3-4-1-2-07, p 20; RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III: "Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igati saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda."

²⁴ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 17: "Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa "kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt" seab kohalikele omavalitsusele siiski teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määrusandluse osas. Mõiste "seaduste alusel" sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi."

²⁵ Erandiks on HMS § 90 lõikes 2 nimetatud, s.t kui kohalik omavalitsus korraldab kohaliku elu küsimust, mille andmiseks seaduses puudub volitusnorm.

²⁶ RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, p 10.

²⁷ RKPJKo 01.10.2007, nr 3-4-1-14-07, p 13.

²⁸ RKPJKo 30.09.2008, nr 3-4-1-8-08, p 20.

põhjendamatuses (s.o meelevaldsusest) saab tekkida üksnes juhul, kui erinevalt koheldavad grupid on omavahel võrreldavad, s.t konkreetse diferentseerimise aspektist analoogilises olukorras."²⁹ Selleks tuleb määratleda kõiki võrreldavaid isikuid iseloomustavad olulised tunnused (lähim ühine soomõiste).³⁰ Pärast ühise soomõiste leidmist tuleb kirjeldada mainitud isikute gruppide ebavõrdset kohtlemist.

Mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine ei ole võrdsusõiguse rikkumine. Riigikohus on öelnud, et keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.³¹ Teisisõnu tuleb selgitada, mis on põhiõiguse riive legitiimne eesmärk ja kas riive on mõõdukas (s.o tuleb kaaluda ühelt poolt diferentseerimise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust).

2.2.2. Järeldused konkreetse asjas

21. Kuni 31.08.2010 kehtinud vana PGS § 32¹ lg 1 sätestas, et riigieelarves nähakse ette toetus päevases õppevormis põhiharidust omandavate õpilaste ning võimaluse korral teiste põhi- või üldkeskharidust omandavate õpilaste (v.a riigikoolide õpilaste, kelle toitlustuskulud kaetakse riigieelarvest) koolilõuna kulude katmiseks. Lõige 2 lisas, et koolilõuna toetuse eraldamisel lähtutakse valla või linna haldusterritooriumil asuvates koolides päevases õppevormis põhiharidust omandavate õpilaste (v.a riigikoolide õpilaste, kelle toitlustuskulud kaetakse riigieelarvest) arvust ja arvestuslikust koolilõuna maksumusest ühe õpilase kohta. Lõige 3 nägi ette, et koolilõuna arvestusliku maksumuse ühe õpilase kohta ja koolilõuna toetuse jaotamise korra kehtestab Vabariigi Valitsus³² ning lõike 4 alusel tuli valla- või linnavolikogul kehtestada koolilõuna toetuse kasutamise tingimused ja kord. Sama paragrahvi lõige 5 lubas koolilõuna toetust kasutada teiste põhi- või üldkeskharidust omandavate õpilaste koolilõuna kulude katmiseks juhul, kui valla või linna haldusterritooriumil asuvates koolides päevases õppevormis põhiharidust omandavate õpilaste koolilõuna kulud on kaetud.

Kuigi erakooliseadus ei täpsustanud, kas eeltoodud koolilõuna toetuse regulatsioon laienes ka erakoolidele, tulenes see normi sõnastusest – see laieneb kõigile "päevases õppevormis põhiharidust omandavate õpilaste ning võimaluse korral teiste põhi- või üldkeskharidust omandavate õpilaste" koolilõuna kuludele.

Sisuliselt sama näeb ette ka 01.09.2010 jõustunud uus PGS § 42. Selles on nüüdseks sõnaselgelt sätestatud, et riigieelarves nähakse ette toetus koolilõuna kulude katmiseks "munitsipaal- ja erakoolis statsionaarses õppes põhiharidust omandavatele õpilastele" (lõige 2 ls 1). Mh on säilinud nõuded, et lähtutakse arvestuslikust koolilõuna maksumusest ühe õpilase kohta (lõige 3) ning et koolilõuna toetuse kasutamise tingimused ja korra kehtestab valla- või linnavolikogu (lõige 5).

22. Keila Linnavolikogu võttis 31.01.2006 vastu määruse nr 3 "Koolilõuna toetuse kasutamise tingimused ja kord munitsipaalkoolide õpilaste toitlustamisel"³³ (edaspidi ka Koolilõuna toetuse määrus). Määruse pealkirjast ja määruse §-st 1 nähtub, et see laieneb vaid munitsipaalkoolidele, mitte erakoolidele.

²⁹ RKÜKo 27.06.2005, nr 3-4-1-2-05, p 40.

³⁰ RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 25.

³¹ RKPJKo 30.09.2008, nr 3-4-1-8-08, p 27.

³² Vt Tasandusfondi määruse § 15.

³³ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://web.keila.ee/4666>.

Mulle ei ole teada, et Keila Linnavolikogu oleks kehtestanud veel täiendava määruse, mis reguleeriks koolilõuna toetuse kasutamise tingimusi ja korda erakoolis.³⁴ Seda kinnitas ka Keila Linnavolikogu oma vastuses – praktikas rakendatakse Koolilõuna toetuse määrust ka Keila Koolile.

Nagu eeltoodud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse normidest nähtub, laienes vana ja laieneb ka uue seaduse koolilõuna toetuse regulatsioon, sh volikogule antud volitusnorm määruse andmiseks nii munitsipaalkoolidele kui ka erakoolidele.³⁵ Keila Linnavolikogu ei ole seega täitnud oma seadusest tulenevat kohustust anda erakoolides koolilõuna toetuse kasutamise tingimusi ja korda reguleeriv määrus. Asjaolu, et praktikas järgitakse Koolilõuna toetuse määrust ka Keila Kooli kui erakooli puhul, ei väära seadusest tulenevat kohaliku omavalitsuse kohustust anda määrus. Ka tuleb silmas pidada, et Keila linnas on teisi erakoole. Riigikohus on korduvalt nentunud, et volitusnorm ei ole üksnes võimalus, vaid ka kohustus kehtestada rakendusakt.³⁶

Eeltoodust tulenevalt peab Keila Linnavolikogu täitma oma seadusest tuleneva kohustuse ning kehtestama koolilõuna toetust käsitleva määruse ka erakoolide suhtes, järgides volitusnormi piire, mõtet ja eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid.

23. Pean oluliseks juhtida tähelepanu täiendavalt veel kahele järgnevale aspektile.

24. Esiteks, nagu eespool toodud, nägi vana PGS § 32¹ lg 2 ja näeb uue PGS § 42 lg 3 ette lähtumise koolilõuna arvestuslikust maksumusest ning kindlasti peavad kaetud olema päevases õppevormis (statsionaarses õppes) põhiharidust omandavate õpilaste koolilõuna kulud.

Keila Linnavolikogu kehtestatud Koolilõuna toetuse määrus eristab kahte gruppi "päevases osakonnas" (§ 1, § 2 lg 1) põhiharidust omandavaid õpilasi:

- 1.-4. klassi õpilased, kelle koolilõuna kulud kaetakse täies ulatuses, arvestades koolilõuna tegelikku maksumust (§ 2 lg 2); arvestusliku ja tegeliku maksumuse vahe tasutakse arvestuslike ja tegelikult tarbitud vahendite kokkuhoiu arvel ning vahendite ebapiisavuse korral võib Keila Linnavalitsus otsustada kulude katmise mitteresidentidelt Keila linna eelarvesse laekunud vahendite või Keila linna eelarve reservfondi vahendite arvel (§ 3 lg 1);
- 5.-9. klassi õpilased, kelle koolilõuna kulud kaetakse koolilõuna arvestusliku maksumuses ning arvestusliku ja tegeliku maksumuse vahe tasub vanem, eestkostja või perekond, kelle hooldamisel laps on (§ 2 lg 3, § 3 lg 2).

Taoline eristamine võib olla põhjendatud silmas pidades seadusandja poolt arvestusliku maksumuse kasutamist ja võrdse kohtlemise põhimõtet (PS § 12) kui õiguse üldprintsipi, mis seob ka kohaliku omavalitsust määruse kehtestamisel. Keila Linnavolikogul tuleb seda siiski täiendavalt analüüsida ja põhjendada, kui ta hakkab kehtestama määrust erakoolile koolilõuna toetuse kasutamise tingimuste ja korra kehtestamisel: kas ebavõrdsel kohtlemisel on legitiimne eesmärk ja kas piirang on proportsionaalne.

³⁴ Koolilõuna toetuse määruse preambula viitab kuni 31.08.2010 kehtinud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele, olles seega n-õ vananenud. Mulle ei ole teada, kas Keila Linnavolikogu on asunud määruse volitusnormi ajakohastama.

³⁵ Küsimus, kas on mõistlik, et kohalik omavalitsus peaks reguleerima koolilõunaga seonduvat ka erakoolide osas, ei oma antud juhul tähendust, kuna volitusnorm ei kehtesta siin erisusi.

³⁶ Nt RKPJKo 17.06.1998, nr 3-4-1-5-98, p IV: "Delegatsiooninorm on ühtlasi ka korraldus täitevvõimule anda määrus, mis on vajalik seaduse rakendamiseks. Seaduse rakendamine võib osutada võimatuks, kui seadusandja poolt vajalikuks peetud määrust pole kehtestatud." (Sama 12.05.2000, nr 3-4-1-5-00, p 32.)

Lisan ka, et juhul, kui käesoleval hetkel kohaldatakse praktikas Koolilõuna toetuse määrust ka Keila Kooli suhtes, jääb ebaselgeks, kuidas toimub nt tegeliku ja arvestusliku maksumuse vahe tasumine.

25. Teiseks nägi nii vana kui näeb uus põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ette, et võimaluse korral tuleks vahendite ülejäägi korral katta ka teiste põhi- või üldkeskharidust omandavate õpilaste koolilõuna kulud. Seega, koolilõuna toetuseks riigieelarvest eraldatud raha ülejäägi korral võib neid kasutada nii teistes õppevormides (õhtuses ja kaugõppes; mittestatsionaarses õppes) kui ka üldkeskhariduse omandajate koolilõuna kulude katteks. Koolilõuna toetuse määruse § 6 näeb vahendite ülejäägi korral ette aga nende kasutamise lisaks 5.-9. klassi õpilaste koolilõuna arvestusliku ja tegeliku maksumuse vahe tasumisele üksnes üldkeskharidust omandavate õpilaste koolilõuna kulude katmiseks. Teisisõnu on välistatud nende kasutamine teistes õppevormides õppivate õpilaste suhtes.

Taoline eristamine võib olla põhjendatud, kuid Keila Linnavolikogul tuleb ka kõnealuse välistuse põhiseaduspärasust täiendavalt analüüsida ja põhjendada.

III Kokkuvõte

26. Analüüsinud avalduses ja teabe nõudmise vastuses toodud asjaolusid ning asjakohaseid õigusakte, olen seisukohal, et

- seni, kuni ei ole jõustunud seadusesäte, mis reguleerib seda, kas, kelle vahel ja kuidas toimub kooli tegevuskulude katmise arveldamine olukorras, kus koolikohustuslik õpilane valib teise kohaliku omavalitsuse kooli, kuid teine kohalik omavalitsus on "asendanud" munitsipaalkooli erakooliga, tuleks Keila linnal kui Keila Hariduse SA omanikul see endal üheselt reguleerida ja praktikas ellu viia. Soovitan Keila linnal koostöös Keila Hariduse SA-ga kehtestada vastav selge korraldus;
- Keila Linnavolikogu peab täitma oma seadusest tuleneva kohustuse ning kehtestama koolilõuna toetust käsitleva määruse nii munitsipaal- kui ka erakoolide suhtes, järgides volitusnormi piire, mõtet ja eesmärki ning õiguse üldpõhimõtteid (sh võrdse kohtlemise põhimõtet).

27. Palun teavitage mind käesoleva märgukirja põhjal astutavatest sammudest võimalusel hiljemalt 01.11.2010.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Keila Hariduse Sihtasutus