



Õiguskantsler

Priit Pikamäe  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 23.05.2017 nr 4-3-39-17

Meie 12.06.2017 nr 9-2/170722/1702538

### **Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-8-17**

Austatud Riigikohtu esimees

Palusite arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-8-17, milles taotletakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 83 lg-s 1 sätestatud ülesande täitmiseks kohalikele omavalitsustele riigieelarvest raha eraldamist käsitleva õigusliku regulatsiooni puudumise põhiseadusvastaseks tunnistamist. Alternatiivina taotletakse PGS § 83 lg 1 kehtetuks tunnistamist.

Leian, et PGS § 83 lg-s 1 sätestatud valla või linna kohustus osaleda teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkooli tegevuskulude katmises, kui selle valla või linna elanikuks olev õpilane õpib teise kohaliku omavalitsuse peetavas koolis, on kohalikele omavalitsustele pandud riiklik kohustus. Tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 154 lg-st 2 tuleb seadusega kohalikele omavalitsustele pandud riiklike kohustustega seotud kulud katta riigieelarvest. Riik pole neid kulusid riigieelarvest katnud. Seetõttu tuleb PGS § 83 lg-s 1 sätestatud ülesande täitmiseks kohalikele omavalitsustele raha eraldamist käsitleva õigusliku regulatsiooni puudumine tunnistada põhiseadusvastaseks.

Teatan, et ei soovi asja arutamist suulises menetluses.

#### **I Taotluse lubatavus**

1. Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 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 praktika kohaselt<sup>1</sup> võimaldab see säte taotlejal vaidlustada ka seadusandja õigustloova akti andmata jätmist ehk riigieelarvest riikliku kohustuse täitmiseks raha eraldamata jätmist. Asjas väidetakse, et PGS § 83 lg 1 on vastuolus PS § 154 lg-ga 2. Taotlus on seega lubatav.

#### **II Teise kohaliku omavalitsuse kooli tegevuskulude katmises osalemine kui riiklik kohustus**

2. Tulenevalt PS § 37 lg-test 1 ja 2 on õppimine kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Et teha haridus

<sup>1</sup> RKPJKo asjas nr 3-4-1-26-14, p 47.1.

kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Riigikohtu hinnangul tuleneb neist sätetest, et põhihariduse andmise kohustus on nii riigi kui kohaliku omavalitsuse ülesanne.<sup>2</sup> Täpsem omavaheline pädevuste ja kohustuste jaotus tuleb kehtestada Riigikogul põhiseadusest alamalseisvate õigusaktidega.

3. Kohaliku omavalitsuse kohustused on seadustes sätestatud alljärgnevalt:

- kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 2 järgi on omavalitsusüksuse ülesanne korraldada antud vallas või linnas põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamist juhul, kui need on omavalitsusüksuse omanduses;
- Eesti Vabariigi haridusseaduse § 7 lg 2 p 3 sätestab, et kohalikud omavalitsused tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise;
- PGS § 7 lg 2 järgi tagab koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse valla või linna haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele vald või linn, vajaduse korral kaasates erakooli pidajat kohaliku omavalitsuse kehtestatud korras;
- PGS § 10 lg 1 sätestab, et koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, tagab vald või linn võimaluse omandada põhiharidus. Selle kohustuse täitmiseks kehtestab vald või linn elukohajärgse munitsipaalkooli (edaspidi *elukohajärgne kool*) määramise tingimused ja korra. Teise valla või linna munitsipaalkooli saab määrata õpilase elukohajärgseks kooliks kooli pidajaks oleva valla- või linnavalitsuse nõusolekul (PGS §10 lg 3);
- tulenevalt PGS § 27 lg 1 on põhikool kohustatud võtma õpilaseks vastu kõik selleks soovi avaldavad koolikohustuslikud isikud, kellele see kool on elukohajärgne kool. Vanema jaoks on koolikohustuslikule isikule kooli valik vaba, kui soovitud koolis on vabu õppekohti.

4. Eelnevast saab teha järelduse, et põhihariduse kättesaadavuse tagamine läbi munitsipaalkoolide on kohalike omavalitsuste ülesanne (v.a. PGS § 2 lg 4 nimetatud koolid hariduslike erivajadustega õpilastele), kuid selle ülesande täitmine on seotud kõnealusele kohalikele omavalitsusele kuuluvate koolidega ning valla- või linna elanikeks olevate õpilastega.<sup>3</sup> Teise kohaliku omavalitsuse lapsi peab kool vastu võtma vaid siis, kui koolis on vabu kohti. Eelnevast järeldub seegi, et kui õpilase elukohajärgne kohalik omavalitsus tagab õpilasele koha elukohajärgses munitsipaalkoolis, pole tal kohustust lähtuvalt nt vanema soovist tagada või teha kulutusi selleks, et õpilane saaks õppida teise kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolis. Erandiks on PGS § 49 lg 3, mille järgi on õpilase elukohajärgne vald või linn kohustatud koostöös teiste koolide ja kooli pidajatega tagama õpilasele hariduse omandamise võimalused nõustamiskomisjoni soovitude kohaselt, kui elukohajärgses koolis ei ole võimalik korraldada õpet tulenevalt õpilase hariduslikust erivajadusest.

5. Ka RKPJK on oma otsuses ([3-4-1-26-14](#), p 59) selgitanud, et kohalik omavalitsus ei ole kohustatud tagama õppimisvõimalust teise kohaliku omavalitsuse üksuses. Riigikohus leidis, et kui kohalik omavalitsus on taganud munitsipaalkoolide kaudu kõigile elukohajärgsetele koolikohustuslikele isikutele võimaluse omandada põhiharidus, on kohalik omavalitsus oma avaliku ülesande täitnud. Nii öeldes on kohus viidanud kohaliku omavalitsuse PS § 37 lg-st 2

<sup>2</sup> Samas, p 53.

<sup>3</sup> Võrdluseks: üldkeskhariduse omandamise võimaluse tagavad riik ja kohalik omavalitsus koos, pidades igas maakonnas õpilaste arvust lähtuvalt vajalikul arvul gümnaasiume. Riik kohustub pidama igas maakonnas vähemalt ühte gümnaasiumi (PGS § 7<sup>1</sup> lg 2).

tulenevale kohustusele pidada vajalikul arvul õppeasutusi ja PGS § 10 lg-s 1 sätestatud kohaliku omavalitsuse kohustusele määrata igale õpilasele elukohajärgne kool.

6. Kokkuvõttes saab öelda, et kohalikul omavalitsusel lasub kohustus tagada tema haldusterritooriumil elavale koolikohustuslikule õpilasele võimalus õppida elukohajärgses koolis. Kohalikul omavalitsusel pole kohustust tagada õpilase/vanema soovil õppimisvõimalust teise kohaliku omavalitsuse peetavas koolis (v.a PGS § 49 lg-s 3 silmas peetud juhul). Ka PS § 37 lg 3, mille järgi on laste hariduse valikul otsustav sõna vanematel, ei anna vanemale õigust valida tema arvates lapsele sobivaimat avalik-õiguslikku kooli sõltumata kooli asukohast. Tagatud on vanema õigus valida kooli Riigikogu loodud haridussüsteemi raames. Kehtiva korra kohaselt seisneb valik seega võimaluses olla nõus lapsele määratud elukohajärgse kooliga või valida lapsele muu avalik-õiguslik kool (ka mõnes teises kohalikus omavalitsuses) või erakool, kui selles koolis on lapse jaoks kohta. Seega ei tulene kohalikule omavalitsusele vastavat kohustust ka PS § 37 lg-st 3.

7. Riik on PS § 37 sätestatud hariduspõhiõiguse üldine garant, kes loob toimiva haridussüsteemi ning jälgib kohustustest kinni pidamist. Üks ülesanne, mille Riigikogu on hariduspõhiõiguse realiseerimiseks PGS § 27 lg-s 1 kohalikele omavalitsustele ette näinud, seisneb kohustuses võimaldada õpilasel õppida teise kohaliku omavalitsuse koolis, kui selles koolis on õppekohti.

Sellega on Riigikogu taganud õppimiskoha valiku paindlikkuse. Paindlikkus õppimiskoha valikul võib olla asjakohane nt olukorras, kus kohaliku omavalitsuse piiril elaval lapsel on lühem tee teise kohaliku omavalitsuse kooli. Teatava mobiilsuse võimaldamine ja soodustamine näib seetõttu iseenesest mõistlik.

8. PS § 37 nimetab hariduspõhiõiguse tagajatena nii riiki kui kohalikku omavalitsust. Riik võib seega ka põhihariduse vallas võtta endale kohustusi. Nii maksab riik PGS § 82 lg 3 alusel munitsipaalkoolide õpilaste arvust tulenevalt riigieelarvest toetusi. Paindlike õppimisvõimaluste tagamisega seotult paneb PGS § 83 lg 1 kohalikele omavalitsustele kohustuse finantseerida õppimiskohta siis, kui laps on pere soovil asunud õppima teise kohaliku omavalitsuse kooli. Sisuliselt kohustab riik PGS § 83 lg 1 kaudu kohalikku omavalitsust maksma lapse eest, kellele ta on loonud koolikoha oma koolis, kinni ka teise koolikoha teises kohalikus omavalitsuses. Seega tuleb kohalikul omavalitsusel lähtuvalt pere valikust finantseerida teise kohaliku omavalitsuse kooli.

9. Nagu öeldud, ei pea lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus tagama võimalust õppida teise kohaliku omavalitsuse koolis, vaid peab tagama võimaluse õppida oma haldusterritooriumil asuvas koolis, tehes selle ülesande täitmiseks rahalisi kulutusi. Pole põhjendatud panna kohalikule omavalitsusele finantseerimiskohustust, kui tal puudub kohustus tagada õppimisvõimalus teise kohaliku omavalitsuse koolis. Kui riik on soovinud anda vanemale võimaluse panna laps õppima teise kohaliku omavalitsuse kooli ja selle võimaluse rakendamine nõuab rahalist panust, tuleb riigil sellise võimaluse eest ka endal tasuda. Riik võib oma kohustuse täitmise panna seadusega kohalikule omavalitsusele. PS § 154 lg 2 sätestab, et seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

10. Seisukohta, et tegu on riigi ülesandega, toetab asjaolu, et kohalikes huvides pole tegevustoetuse maksmine teisele kohalikule omavalitsusele juhul, kui kohalik omavalitsus on taganud õppimisvõimaluse oma koolis. Seda, et tegu on kohalikke omavalitsusi koormava ülesandega, on välja toodud ka põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse [eelnõu 412SE](#) algataja

seletuskirjas. Haridus- ja teadusministeeriumi hinnangul toob praktika, kus vallad ja linnad peavad osalema teise valla või linna kooli tegevuskulude katmises sõltumata sellest, kas vald või linn on loonud oma koolis õppimisvõimaluse väikestele valdadele kaasa suuri kulutusi ja paneb nad raskesse olukorda. Niisiis vajadus katta tegevuskulusid kohaliku omavalitsuse eelarvest, kui kohalik omavalitsus täidab oma kohustust pakkuda põhihariduse omandamise võimalust oma koolis ning tal puudub kohustus tagada õppimisvõimalus teise kohaliku omavalitsuse koolis, piirab kohaliku omavalitsuse õigust oma raha oma parimal äranägemisel kasutada ja ei saa põhimõtteliselt olla kuidagi kohalikes huvides.

11. Riigikohus on leidnud, et PS § 154 lg 1 eeldab omavalitsuslike ülesannete rahastamissüsteemilt esmalt seda, et oleks selgelt eristatav, milline raha on ette nähtud omavalitsuslike ülesannete täitmiseks ja milline raha on mõeldud kohalikule omavalitsusele seadusega pandud riiklike kohustuste täitmiseks.<sup>4</sup> Pole teada, et PGS § 83 lg-s 1 sätestatud riikliku kohustuse täitmiseks oleks riik eelarvest kohalikele omavalitsustele raha eraldanud.<sup>5</sup>

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Aigi Kivioja 6938428; Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

---

<sup>4</sup> RKÜKo asjas nr 3-4-1-8-09, p 72.

<sup>5</sup> RKPJKo asjas nr 3-4-1-26-14, p 60: „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 põhimõtte) ning riigieelarves peab olema selgelt ja läbinähtavalt kindlaks määratud see, kui palju ühe või teise kohalikele omavalitsustele pandud riikliku kohustuse täitmiseks raha eraldatakse (läbipaistvuse põhimõtte) (Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010. a otsus asjas nr 3-4-1-8-09, p 76)“.