



Õiguskantsler

Aadu Must  
linnavolikogu esimees  
Tartu Linnavolikogu  
volikogu@raad.tartu.ee

Teie nr

Meie 07.01.2020 nr 7-5/191835/2000074

Urmas Klaas  
linnapea  
Tartu Linnavalitsus  
lv@tartulv.ee

### **Kooli hoolekogu valimine**

Lugupeetud volikogu esimees ja linnapea

Õiguskantsleri poole pöördus Tartu Raatuse Kooli lapsevanem, kes palus hinnata tänavu sügisel korraldatud Tartu Raatuse Kooli hoolekogu valimiste õiguspärasust. Esmakordselt valiti vanemate esindajaid kooli hoolekokku elektrooniliselt. Valimistega seoses palus avaldaja hinnata ka Tartu Linnavolikogu 10.02.2011 määruse nr 31 „[Hoolekogu moodustamise ja tegutsemise kord](#)“ (edaspidi: määrus) põhiseaduspärasust.

Määruse § 3 lg 2 järgi ei pea hoolekogus olema ei vilistlaste ega kooli toetavate organisatsioonide esindajaid. [Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (PGS) § 73 lg-d 2 ja 3 näevad aga ette, et kooli hoolekokku tuleb teiste hulgas valida ka vilistlaste ning kooli toetavate organisatsioonide esindajad. PGS § 73 lg 1 kohaselt moodustatakse hoolekogu ja kehtestatakse selle töökord koolipidaja kehtestatud korras. PGS ei anna koolipidajale volitust sätestada hoolekogu koosseisu teisiti, kui kehtestab seadus. Volitusest üleastumine tähendab vastuolu põhiseaduse (PS) § 3 lg-st 1 ja § 154 lg-st 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

Seaduslikkuse põhimõttega on vastuolus ka määruse § 6 lg 1 ja § 7 lg 1, kuna need sätted kehtestavad sisulisi piiranguid, keda võib vilistlaste ja kooli toetavate organisatsioonide esindajaks valida. Seadus (PGS) ei anna koolipidajale õigust selliseid piiranguid kehtestada.

Tartu linna selgituse kohaselt on määruse muutmine 2020. a töökavas. Teen Tartu Linnavolikogule ettepaneku kehtestada uus määrus nii, et see oleks ka eespool nimetatud küsimustes põhiseadusega kooskõlas.

Veel soovitan Tartu Linnavalikogul sätestada määruises vanemate esindajate hoolekokku valimise elektrooniline vorm piisavalt selgelt ja põhjalikult, kui selline valimise vorm on volikogu arvates hoolekogu valimistel lubatud. Elektrooniliste valimiste korraldamine ilma vastava regulatsioonita võib viia vastuoluni PS §-st 14 tuleneva põhiõigusega menetlusele ja korraldusele. Valiku tegemise määruisega lubatud valimiste vormide vahel võib volitada ka direktorile.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Tartu Raatuse Kooli hoolekogu tänavustel valimistel ei lähtunud PGS § 73 lg-st 2, mis sätestab põhikooli hoolekogu koosseisu. Seetõttu soovitan Tartu Linnavalitsusel tunnistada kehtetuks määruse § 13 lg 1 kohaselt kinnitatud Tartu Raatuse Kooli hoolekogu koosseis ning paluda koolil täiendada hoolekogu koosseisu nii, et sinna kuuluksid ka vilistlaste ja kooli toetavate organisatsioonide esindaja(d).

Palun teatage hiljemalt 27. jaanuariks 2020, millal ja kuidas kavatsete ettepanekut ja soovitusi järgida.

### Hoolekogu koosseis

1. Põhiseaduse § 3 lg-st 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 reguleerituga<sup>1</sup> ning vastama volitavale seadusele<sup>2</sup>. Et määrus oleks kooskõlas seadusega, peab see vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele.<sup>3</sup> Seaduslikkuse põhimõtte näeb ette ka PS § 154 lg 1, mis sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.<sup>4</sup> Sama nõude sätestab ka [haldusmenetluse seadus](#) (HMS). 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 lõike 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.<sup>5</sup>

2. PGS § 73 lg 1 näeb ette volitusnormi, mille järgi moodustatakse hoolekogu ja selle töökord kehtestatakse koolipidaja kehtestatud korras. Niisiis on Riigikogu volitanud koolipidajat kehtestama hoolekogu moodustamise korra<sup>6</sup> (menetlusnormid), mitte aga tegema muudatusi seaduses sätestatud hoolekogu koosseisus.<sup>7</sup> Otsust selle kohta, kes (kelle esindajad) kuuluvad hoolekogusse, ei saa pidada menetlusnormiks ehk hoolekogu valimise korra osaks. Tegu on sisulise küsimusega, mille Riigikogu on seaduses reguleerinud.

3. Tartu Linnavalitsuse esindaja selgitas õiguskantsleri nõunikule, et PGS § 73 lg-tes 2 ja 3 sätestatud hoolekogu koosseisu osas saab kohustusena käsitada vaid seda, et hoolekogusse kuuluvad lapsevanemate esindajad. Selle selgitusega ei saa nõustuda.

PGS § 73 lg-d 2 ja 3 ega ükski muu seaduse säte ei anna alust tõlgenduseks, et vilistlaste ega kooli toetavate organisatsioonide esindajad ei pea hoolekogusse kuuluma. Riigikogu on sätte kehtestamise käigus selgitanud, et „lõigetes 4–10 määratakse kindlaks hoolekogu koosseis (milliste ametite esindajad hoolekogu liikmete hulka peavad kuuluma)“.<sup>8</sup> Põhikooli osas on ainus Riigikogu lubatav kaalutlus ära toodud PGS § 73 lg 2 teises lauses. Selle järgi kuulub hoolekogu koosseisu ka õpilasesinduse nimetatud esindaja, kui põhikoolis on moodustatud õpilasesindus.

<sup>1</sup> [RKPJKo 18.11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.](#)

<sup>2</sup> [RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.](#)

<sup>3</sup> [RKPJKo 02.05.2007, nr 3-4-1-2-07, p 20;](#) [RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III.](#)

<sup>4</sup> [RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 17.](#)

<sup>5</sup> Erandiks on HMS § 90 lõikes 2 nimetatud, s.t kui kohalik omavalitsus korraldab kohaliku elu küsimust, mille andmiseks seaduses puudub volitusnorm.

<sup>6</sup> [RKPJKo 19.03.2014, 3-4-1-66-13, p 32.](#)

<sup>7</sup> [RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02, p 25;](#) [25.06.2009, 3-4-1-3-09, p 20.](#)

<sup>8</sup> Eelnõu algataja [seletuskiri](#) (algtekstis § 67).

Gümnaasiumi hoolekogusse kuulub PGS § 73 lg 3 järgi täiendavalt õpilaste esindaja. Muus osas kohaldatakse põhikooli hoolekogu koosseisu kohta sätestatut.

4. Tartu Linnavalitsusest selgitati õiguskantsleri nõunikule, et määruse § 3 lg 2 kehtestamise põhjustas tõsiasi, et osas koolides valiti hoolekokku mitme aasta jooksul ühed ja samad vilistlaste või kooli toetavate organisatsioonide esindajad. Jäi mulje, et koolijuhid eelistavad neid kui turvalisi ja mugavaid partnereid. Linnavalitsuse hinnangul peaks aga hoolekogus olema kõige olulisem just õpilaste ja lapsevanemate hääl. Selle arusaamaga saab kindlasti nõustuda. Siiski ei tähenda see, et vilistlaste ja toetajate esindajate hoolekokku nimetamisest saaks ja peaks üldse loobuma. Määrusega on võimalik kehtestada täpsustavaid nõudeid valimiste kohta, nt tagasivalimise piirang.

5. Seega ei ole ühtegi argumenti, mis lubaks tõlgendust, et koolipidaja võib PGS § 73 lg-tes 2 ja 3 kehtestatud hoolekogu koosseisust kõrvale kalduda.

6. Seaduslikkuse põhimõttega on vastuolus ka määruse § 6 lg 1 ja § 7 lg 1.

Määruse § 6 lg 1 järgi võivad kooli vilistlased, kes tegutsevad organiseerunult, valida hoolekogusse oma esindaja, kui kooli direktor on neile teinud vastava ettepaneku. PGS-st ei tulene nõuet, et hoolekogus võib olla vaid organiseerunud vilistlaste esindaja.

Määruse § 7 lg 1 järgi võib kooli tegevust toetav organisatsioon, mis tegutseb juriidilise isikuna või seltsinguna ning mille tegevuse eesmärk lepingu või põhikirja kohaselt on kooli toetamine, valida hoolekogusse oma esindaja, kui kooli direktor on teinud organisatsioonile vastava ettepaneku. Ka selles sättes on kehtestatud piirang, mida seadus ei sätesta – organisatsiooni tegevuse eesmärk lepingu või põhikirja kohaselt on kooli toetamine.

Niisiis on mõlemal juhul tegu sisuliste piirangutega (kitsendustega) vilistlaste ja kooli toetavate organisatsioonide esindajate valimisel. Koolidel võib nende piirangute tõttu olla üpris keeruline sobilikke esindajaid hoolekokku leida.

7. Kui Tartu linn leiab, et PGS § 73 lg-tes 2 ja 3 sätestatud hoolekogu koosseis ei ole otstarbekas, tuleks pöörduda seaduse muutmiseks ettepanekutega kas Haridus- ja Teadusministeeriumi kui selle ala poliitikakujundaja või Riigikogu poole. Kehtivat seadust tuleb aga igal juhul täita.

### **Elektroonilised valimised**

8. Nagu öeldud, on Riigikogu volitanud koolipidajat kehtestama hoolekogu moodustamise korra (PGS § 73 lg 1). PGS-s ei ole koolipidajale täpsemaid juhiseid hoolekogu valimiste korra kohta. Seadus ei sätesta ka seda, kas hoolekogu tuleb valida kooli üldkoosolekul või tohib seda teha ka elektrooniliselt.

Ka määrus ei sätesta otseselt, mis vormis tuleb hoolekogu valida. Niisiis võiks üksnes normide sõnastust arvestades pidada kooli direktori otsust korraldada valimised elektrooniliselt põhimõtteliselt lubatavaks. Tartu Raatuse Kooli direktor kinnitas õiguskantsleri nõunikule, et vanemad võtsid elektrooniliste valimiste korraldamise otsuse hästi vastu ja valimistel osales rekordarv inimesi. Seega, põhimõtteliselt on tänapäevaste ja kooliperet rohkem kaasavate lahenduste kasutamine tervitatav.

9. Siiski võib määrus olla vastuolus põhiseadusega, kui see ei sätesta arusaadavalt ja piisavalt üksikasjalikult hoolekogu valimise vormi. PS § 37 lg 1 sätestab igaühe põhiõiguse haridusele ning seadusandja peab selle õiguse tagamiseks looma õigusliku raamistiku. Sealhulgas tuleb luua kohane menetlus, mis oleks kooskõlas PS §-s 14 sätestatud õigusega menetlusele ja korraldusele. Vältimaks seaduste ülekoormamist detailsete regulatsioonidega võib Riigikogu enda loodud õigusliku raamistiku sees volitada koolipidajat kehtestama enda asemel seadust täpsustavaid õigusnorme, kaasa arvatud töötama välja menetlusnorme (hoolekogu valimise korda), mis tagaks isiku õiguste tõhusa kaitse.<sup>9</sup>

10. Hoolekogu täidab koolis mitmeid olulisi avalikke ülesandeid ning kooli direktor on hoolekogu ees aruandekohustuslik (PGS § 73 lg-d 1<sup>1</sup>, 10, 11). Nende ülesannete täitmiseks tuleb tagada hoolekogu kompetentsus ja sõltumatus. Jättes reguleerimata lapsevanemate esindajate hoolekokku valimise vormi, sh elektroonilise vormi (kui selline vorm on volikogu hinnangul põhimõtteliselt lubatav) ning kõik elektroonilise valimisega seotud küsimused, sõltub õiguslikult korrektsete valimiste korraldamine üksnes kooli direktorist. Ebapiisav regulatsioon hakkab eriti silma, kui võrrelda vanemate valimise regulatsiooni hoolekogu töökorra regulatsiooniga, milles on muu hulgas peetud oluliseks sätestada täpsemalt ka otsuste vastuvõtmine side- ja infotehnoloogiliste vahendite kaudu.

11. Määruse § 4 lg 6 järgi võib kandidaadi üles seada iga lapsevanem ning iga lapsevanem võib olla üles seatud kandidaadiks. See aga eeldab, et igal vanemal on juurdepääs koolis kasutatavale elektroonilisele süsteemile. Ilmselt suur osa lapsevanematest seda süsteemi kasutabki, ent koolipidajal tuleks siiski kaaluda, kas üksnes elektrooniline valimine on piisav.

12. Samuti tuleks kaaluda, kas koolipidaja peab sätestama elektroonilise valimise olulised tähtajad: näiteks kui kaua saab üles seada kandidaate ning kui kaua antakse vanematele aega hääletada.

13. Direktori õigus otsustada vanemate valimise vorm, sh valida elektrooniline vorm ning määrata ka kõik valimiste üksikasjad tuleneb määruse § 3 lg-st 6. Sättest tuleneb muu hulgas, et direktor algatab esindajate valimise. Tartu Linnavalitsusest selgitati õiguskantsleri nõunikule, et Tartus on 22 kooli, milles on erinev koolikultuur, sh vanemate kaasamise kultuur. Linn soovis määrust vastu võttes saavutada kompromissi, mille järgi saaksid kõik koolid omas tempos liikuda vanemate suurema kaasamise suunas. Seega on soovitud määrusega anda koolijuhile lai otsustusruum valida vanemate kaasamise võimalusi. Tartu linnast selgitati sedagi, et linn on (määruse kehtivuse ajal) pilootprojekti raames edukalt katsetanud koolides hoolekogu liikmete elektroonilisi valimisi. Niisiis võib linnalt saadud infost järeldada, et koolipidaja eesmärgiks on olnud anda direktorile hoolekogu valimiste korraldamisel suur otsustusõigus, mis sisaldab ka võimalust valida elektroonilised valimised ja määrata valimiste üksikasjad.<sup>10</sup> Uue määruse kehtestamisel tuleks siiski sõnastada direktori volitused täpsemalt.

### **Tartu Raatuse Kooli hoolekogu**

14. HMS § 54 järgi on haldusakt õiguspärane, kui selle on andnud pädev haldusorgan kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, kui see on proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Haldusakt kehtib kuni kehtetuks tunnistamiseni, kehtivusaja lõppemiseni, haldusaktiga antud õiguse lõpliku realiseerimiseni või kohustuse täitmiseni, kui seadus ei sätesta teisiti (HMS § 61 lg 2).

<sup>9</sup> [RKPJKo 20.03.2014, 3-4-1-42-13, p 43.](#)

<sup>10</sup> [RKHK m 10.02.2010, 3-3-1-89-09, p 9](#)

15. Määruse § 3 lg 2 sõnastus võimaldab direktoril teha nii vilistlaste kui ka kooli toetavate organisatsioonide esindajatele ettepaneku kooli hoolekokku kuuluda.

16. Paraku ei kinnitatud Tartu Raatuse Kooli hoolekogu koosseisu vilistlaste ega kooli toetavate organisatsioonide esindajat ning seega on praegusel juhul selline hoolekogu koosseis vastuolus PGS § 73 lg-ga 2. Seetõttu soovitan Tartu Linnavalitsusel hoolekogu koosseisu kinnitamine kehtetuks tunnistada ja paluda Tartu Raatuse Kooli direktoril viia hoolekogu koosseis seadusega kooskõlla.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: Tartu Raatuse Kool, avaldaja

Lisa: kiri Tartu Raatuse Kooli direktorile (lapsevanemate nimedeta)

Aigi Kivioja 6938428  
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee