

RAIDLA LEJINS & NORCOUS

Martin Triipan
Tel. (+372) 640 7186
martin.triipan@rln.ee

Raidla Lejins & Norcous
Advokaadibüroo OÜ
Roosikrantsi 2
10119 TALLINN

Tel. (+372) 640 7170
Faks (+372) 640 7171
www.rln.ee

Reg. 10344152
KMKR EE100101799

ARVAMUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOHTUMENETLUSES

Adressaat: Riigikohus
E-post kantselei@riigikohus.ee

Kuupäev: 20. oktoober 2014

Dokumendi esitaja: Martin Triipan, vandeadvokaat
Eesti Eraülldhariduskoolide Ühendus MTÜ esindaja

Arvamuse esitaja: **Eesti Eraülldhariduskoolide Ühendus MTÜ**
Registrikood 80162219
Tondi 84, 11316 Tallinn

Taotleja: **Tallinna Linnavolikogu**
Vana-Viru 12, 15080 Tallinn

Kohtuasi: **Tallinna Linnavolikogu taotlus erakooliseaduse § 22² kehtetuks tunnistamiseks või alternatiivselt olukorra, kus Eesti Vabariik ei ole kehtestanud regulatsiooni, mis tagaks erakooliseaduse §-s 22² sätestatud kohustuse täieliku rahastamise riigieelarvest, põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks**

Arvamuse esitaja taotlus: **Jätta Tallinna Linnavolikogu taotlus rahuldamata.**

Tallinna Linnavolikogu esitas 17. juunil 2014 Riigikohtule taotluse erakooliseaduse (edaspidi: **ErakS**) § 22² kehtetuks tunnistamiseks või alternatiivselt olukorra, kus riik ei ole kehtestanud regulatsiooni, millega tagatakse ErakS §-s 22² sätestatud kohustuse täielik rahastamine riigieelarvest, põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistamiseks.

Eesti Eraülldhariduskoolide Ühendus MTÜ (edaspidi: **Ühendus**) näeb, et Riigikohtu võimalik kohtuotsus võib mõjutada oluliselt Eestis tegutsevate eraülldhariduskoolide edasise rahastamise korraldust ja tegevust. ErakS § 22² kehtetuks tunnistamine kahjustaks oluliselt erakoolipidajate ning erakoolides käivate laste ning nende vanemate huve. Seetõttu pidasime vajalikuks esitada ka omapoolne arvamus. Ühenduse liikmeteks on hetkel AS Audentes (*Audentese Erakool*, *Audentese Spordikool*), Rocca al Mare Kooli AS (*Rocca al Mare Kool*), MTÜ Rakvere Eragümnaasiumi Hariduskogu (*Rakvere Eragümnaasium*), MTÜ Sütevaka Gümnaasiumi Toetajate Ühendus (*Pärnu Sütevaka Humanitaargümnaasium*), EBS Education OÜ (*EBS gümnaasium*), Tartu Erahariduse Edendamise Selts (*Tartu Erakool*), Sakala Eragümnaasium MTÜ (*Sakala Eragümnaasium*), MTÜ Inimeselt inimesele (*Käo Põhikool*), International Teaching Services (*Eesti Rahvusvaheline Kool*), Pärnu Vabakooli Selts MTÜ (*Pärnu Vabakool*).

Ühendus ei nõustu Tallinna Linnavolikogu seisukohtadega ning leiab, et ErakS § 22² on põhiseadusega kooskõlas. Samuti on Ühendus seisukohal, et ka riigipoolse rahastamise regulatsiooni puudumine ErakS §-s 22² sätestatud kohustuse täitmiseks on põhiseadusega kooskõlas. Järgnevalt esitab Ühendus oma seisukoha põhjendused.

I PÕHJENDUSED

Esmalt soovib Ühendus aga juhtida Riigikohtu tähelepanu sellele, et Tallinna linn on viimastel aastatel süstemaatiliselt hoidunud rahvastikuregistri järgi Tallinnas elavate õpilaste arvust lähtuvalt neile õpilastele haridust andvate erakoolide tegevuskulude kandmises osalemisest. Aeg-ajalt on Tallinna linn erakoolide kulude katteks vastavaid makseid siiski teinud, kuid ka käesoleval ajal ei ole Tallinna linn mitmetele erakoolidele 2014. a ja suuremas osas 2013. a eest tegevuskulude katteks makseid teinud. Tallinna linna poolt Tallinna lastele õpetust andvate erakoolide tegevuskulude kandmises mitteosalemine on pannud paljusid erakooli väga keerulisse finantsolukorda, kus jooksvate kulude kandmiseks on olnud koolipidajatel tarvilik võtta näiteks arvelduskrediiti, lükata edasi suuremaid kulutusi jms.

Erakoolid on olnud sunnitud esitama Tallinna linna vastu mitmeid kaebusi halduskohtusse, mis on seaduse alusel ka kohtute poolt rahuldatud (jõustunud kohtulahendid on nt asjades 3-11-2703 (Riigikohtu asja nr 3-3-1-11-14), 3-12-12, 3-12-1595, 3-12-2241, hetkel Tallinna Ringkonnakohtu menetluses näiteks asjad 3-14-66, 3-14-359, 3-14-360, 3-14-361, 3-14-362). Üldjuhul teiste kohaliku omavalitsuse üksustega selliseid probleeme Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendusele teadaolevalt esinenud ei ole.

1.1 Erakoolide roll ja rahastamise alused

1.1.1 Enne ErakS § 22² põhiseadusele vastavuse käsitlemist peab Ühendus vajalikuks lühidalt selgitada erakoolide rolli ning Eestis kehtiva riigi ja KOV-poolse rahastamise õpilasepõhist süsteemi, et Ühenduse edasisi seisukohti oleks lihtsam mõista.

1.1.2 Ühendus leiab, et erakoolide tegevus on seotud Põhiseaduse (PS) §-s 37 sätestatud hariduspõhiõigusega, sealhulgas vanemate õigusega valida oma lastele vanemate arvates sobivaim haridustee (sh kool). Ühenduse arvates on erakoolidel ühiskonnas oluline roll, aidates kaasa PS §-s 37 sätestatud õiguste tagamisele, sealhulgas pakkudes haridustee valikul suuremat valikuvabadust. Näiteks peavad paljud õpilased ja lapsevanemad oluliseks teatud erakoolides kasutatavaid õpetamismeetodeid, õppesuundi¹, tugisüsteemi, väiksemaid klassikomplekte, arstiabikättesaadavust, õppekeskkonda ja muud. Paljude õpilaste ja lastevanemate jaoks on nimetatud väärtuste olemasolu koolis oluline ja asendamatu. Ka rahvusvahelisel tasandil on avalikke kohustusi kvaliteetse hariduse tagamisel kirjeldatud kättesaadavuse, vastuvõetavuse ja kohandatavuse kriteeriumi kaudu, s.o haridus peab olema vastavuses ühiskonna muutustega ning erineva sotsiaalse ja kultuurilise taustaga õpilaste vajadustega.² Samuti peab haridus vastama juurdepääsetavuse kriteeriumile, st ka erakoolidele peab olema olemas majanduslik juurdepääs³, kui see on õpilaste jaoks vajalik hariduse saamiseks talle sobival viisil.

1.1.3 Eesti ühiskonna arengutase eeldab üldhariduse omandamise mõistlikke valikuid ka nendele õpilastele, kellele ei ole munitsipaalüldhariduskoolid vanemate hinnangul sobivaim hariduse omandamise valik. See annab aluse käsitada PS §-st 37 tulenevat õigust haridusele nii, et avalik võim peaks aitama mõistlikus ulatuses kaasa sellele, et luua võimalused kvaliteetse hariduse omandamiseks ka nendele õpilastele, kelle vaated, soovid, vajadused või elurütm nõuavad hariduse omandamist teistsuguste tingimuste, kallakute või meetoditega, kui seda pakutakse riigi või munitsipaalüldhariduskoolides. Vaid seeläbi saab efektiivselt teostada ka PS §-st 37 tulenevat lapsevanemate õigust otsustada laste hariduse valiku üle.⁴ Ebaõige on

¹ Näiteks Audentese erakool on spordikallakuga, waldorfkoolidel on omad spetsiifilised õpetamismeetodid, EBS Gümnaasium annab majandusalast haridust jms. Mitmed erakoolid annavad õpetust väikeklassides, mõned on spetsialiseerunud kristlikule õpetusele, teatud erivajadustele jne.

² PS komm vln § 37, komm 3.3.; 6.1; 6.2.1.

³ PS komm vln § 37, komm 6.2.1.

⁴ PS komm vln § 37, komm 9.2.

Tallinna Linnavolikogu väide, nagu vastaks PS §-st 37 tulenevale õigusele rangelt ainult kohustus pakkuda tasuta haridust läbi munitsipaalkoolide.⁵ Kuivõrd seadusandja on teatud piires pädev määratlema põhiõiguse tagamise tingimusi, on seadusandja pädev sisustama hariduspõhiõiguse tagamiseks vajalikke tingimusi ka laiemalt.

1.1.4 Tagamaks muuhulgas üleüldse erakoolide võimet eksisteerida, laste haridustee suuremaid valikuid, mõistlikku majanduslikku juurdepääsu erakoolidele ning võimalikke muid seadusandja poolt oluliseks peetavaid eesmärgi, on õigusaktidega sätestatud kehtivatest õigusaktidest tulenev erakoolide rahastamise süsteem. Kehtivast korraldusest tulenevalt kaetakse erakoolide kulud järgmisest kolmest põhilisest allikast:

- (i) riigi poolt makstav toetus erakooli *hariduskulude* kandmiseks (ErakS § 22 lg 2, PGS § 82);
- (ii) kohaliku omavalitsuse poolt makstav osa *tegevuskulude* katmiseks (ErakS § 22²);
- (iii) õppemaks (ErakS § 22 lg 6), mille arvelt kaetakse *muud liiki kulud* või erakoolil tekkivad haridus- ja tegevuskulud riigi ja KOV toetuse summasid ületavas osas.

Seega põhineb Eestis tegutsevate erakoolide finantseerimine n-ö kolmel sambal.

1.1.5 Kui õppemaksu kõrval teisi komponente ei oleks, siis peaks ilmselgelt õppemaksu osa olema oluliselt suurem, mis aga mõjutab nii hariduse kättesaadavust (ehk õpilaste juurdepääsu tegutsevates erakoolides pakutavale haridusele) kui ka üldse erakoolide võimet eksisteerida. Haridusasutuste kulud on suured, kuid teatud tasemest suuremat õppemaksu ei suudaks lapsevanemad tasuda. Seetõttu ei ole erakoolil võimalik õppemaksu osa piiramatult suurendada. Ühendus on veendumusel, et tänases majandusolukorras puudub erakoolidel reaalne võimalus eelnimetatud n-ö I ja II sammast katta õppemaksude arvelt.

1.1.6 Riigipoolset hariduskulude toetust makstakse samamoodi munitsipaalkoolidele (vt PGS § 82) ja erakoolidele (ErakS § 22 lg 2), eristamata seejuures kooli õiguslikku vormi. Nii määratakse õpilaste arvust lähtudes kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus nii munitsipaalkoolide kui ka erakoolidele õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate töötasu ning täienduskoolituse, investeeringute ning teatud õppevahenditega seotud kulude katmiseks.

1.1.7 Sarnaselt erakoolidega, toimub ka kohaliku omavalitsuse üksuste (**KOV**) omavaheline osalemine KOVi peetava kooli tegevuskulude katmises, kui selles koolis õpib teises KOVis rahvastikuregistri järgselt elavaid lapsi. Seda kinnitab PGS § 83 lg 1, mille kohaselt osaleb üks KOVi üksus teise KOVi üksuse kooli tegevuskulude katmises juhul, kui õpilane, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on registreeritud esimese KOVi üksuse territooriumil, käib koolis teise KOVi üksuse territooriumil asuvas koolis.

1.1.8 Oluline on eeltoodust tähele panna, et riigi ja KOVi poolt üldhariduskoolide kulude kandmises osalemine põhineb koolis õppivate õpilaste arvul (PGS § 82 lg 7, ErakS § 22 lg 2), KOVi puhul täpsemalt õpilaste arvul, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil (PGS § 83 lg 1, ErakS § 22²). Teisisõnu, kui õpilaste arv väheneb, siis väheneb ka kuludes osalemine ning vastupidi.

1.1.9 Piltlikult öeldes tähendab eelnev, et hariduse rahastamine nii riigi kui ka KOVi poolt toimub kehtivate õigusaktide järgi nii, et eraldatav toetus liigub sellele üldhariduskoolile, kuhu liigub õpilane, olenemata kooli õiguslikust vormist (erakool või munitsipaalkool). Samasugune rahastamismudel on loodud nii munitsipaal- kui ka erakoolidele.

1.1.10 Eelkirjeldatud õpilaspõhise rahastamissüsteemi korral saab iga õpilast õpetav kool (nt nii munitsipaal- kui ka erakool) ka vastavalt riigipoolset toetust selle õpilase eest. Sellise süsteemi valguses on Ühenduse arvates loomulik, et kui ühes KOVis elav õpilane läheb õppima erakooli, siis ka sarnaselt munitsipaalkooliga (PGS § 83 lg 1), osaleb vastav KOV ka oma õpilasele vastavas osas selle erakooli tegevuskulude katmises (ErakS § 22²).

⁵ Tallinna Linnavolikogu taotlus, p 35.

- 1.1.11** Ühendus leiab, et nii nagu KOV osaleb tema õpilast õpetava teise KOVi kooli tegevuskulude katmises oma eelarve vahendite arvelt, ei ole midagi ebaloomulikku selles, kui KOV osaleb ka tema õpilast õpetava erakooli tegevuskulude katmises oma eelarve vahendite arvelt. Seejuures pole Ühenduse arvates vähetähtis, et KOVi tuluallikaks on erinevad maksud (nt üksikisiku tulumaks), mida on maksnud nii munitsipaalüldhariduskoolides kui ka eraüldhariduskoolides käivate laste vanemad. Vanemate poolt makstud maksudest moodustub muu hulgas KOVi eelarve see osa, mis on mõeldud õpilasi õpetavate koolide tegevuskulude katmiseks. Ühenduse arvates on igati loogiline, et KOV jaotab tegevuskulude raha iga tema territooriumil elukoha registreerinud lapse õppetööga seotud tegevuskulude katteks, olenemata sellest, kas lapsevanemad valivad lapse haridusteeks munitsipaalkooli või erakooli.
- 1.1.12** Kui KOV üldse ei osale oma õpilaste erakoolide tegevuskulude katmises, tekib olukord, kus osade KOVi üksuse maksumaksjate raha kasutati mh nende laste õpilaste koolide tegevuskulude toetuseks (ka siis, kui nad õpivad teise KOVi koolis), kuid teiste (ehk erakoolis käivate laste vanemate) oma mitte. ErakS § 22² kohustuse puudumisel peaksid lapsevanemad, kelle lapsed käivad eraüldhariduskoolis, sisuliselt täitma õppemaksu kaudu ErakS §-st 22² tuleneva kohustuse ise ehk kandma täies ulatuses erakooli tegevuskulu, vaatamata sellele, et nad on samuti maksnud makse, mis on ette nähtud muu hulgas lapse koolikoha tegevuskulude katteks.
- 1.1.13** Arvestades, et nii riigipoolne toetus kui ka KOVi poolne tegevuskulude katmises osalemine on õigusaktide järgi *õpilasepõhine*, st toetatakse iga õpilase õppetegevust, ei ole põhjendatud Tallinna linna lähenemine, et tegevuskulude katmine peaks olema hoopis kooli õigusliku vormi põhine ehk erinevalt riigist tuleks KOVi haridussfääri raha eraldada ainult enda ja teise KOVi munitsipaalkoolidele. Sellise korralduse korral saaks KOV säästa raha iga õpilase pealt, kes käib erakoolis, vaatamata sellele, et ka erakoolis käivate laste vanemad on oma lapse õppetööks vajalike tegevuskulude katmises osalenud nende poolt makstavate ja KOVile laekuvate maksude kaudu.
- 1.1.14** Ühendus leiab, et ErakS §-st 22² tulenev regulatsioon on õpilaspõhise rahastamise mudeli loogiline osa. Ühendus on seisukohal, et seadusandja on õigustatud kujundama PS § 37 sätestatud õiguse tagamiseks üldise üldhariduskoolide korralduse, sealhulgas seadma sisse koolide rahastamise õpilaspõhise süsteemi, mis näeb ette ka riigi ja KOVi poolse erakoolide toetamise mahus, mis vastab erakoolide poolt õpetatavate laste arvule.
- 1.2 ErakS §-s 22² sisalduv kohustus on omaavalitsuslik ülesanne**
- 1.2.1** Üldhariduskoolide ülalpidamine üldiselt on tulenevalt PS § 37 lausest 3 nii riigi kui ka KOV ühine ülesanne. Seadusandja on PS §-st 37 tulenevate õiguste tagamiseks koolikorralduse sättinud selliselt, et üldharidus oleks mõistlikult kättesaadav nii riigi ja munitsipaalkoolide kaudu (õppemaksuta) kui ka erakoolide kaudu. Kuivõrd PS § 37 õiguste tagamine on riigi ja KOVi ühine vastutus ning seadusandja on õigustatud kehtestama seadusi ja täpsustama hariduskorraldust PS §-st 37 tuleneva õiguse tagamiseks, peab ka KOV Ühenduse arvates täitma seadusandja poolt kohustuslikuks tehtud kohalikke ülesandeid.
- 1.2.2** Arvestades, et on loodud koolide õiguslikku vormi mitteeristav õpilaspõhine rahastamismudel, milles riik ja KOV mõlemad osalevad munitsipaal- ja erakoolide erinevate kulukomponentide kandmises, ei ole Ühenduse arvates juba põhimõtteliselt õige pidada teatud õiguslikus vormis tegutseva kooli (erakooli) rahastamist spetsiifiliselt riiklikuks kohustuseks.
- 1.2.3** Riik täidab oma ülesannet nn pearahade maksmisega tulenevalt PGS §-st 82 ning ErakS § 22 lg-st 2 nii munitsipaalüldhariduskoolide kui ka eraüldhariduskoolide kulude katmiseks. Täpsemalt osaleb riik näiteks õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate töötasu ning täienduskoolituse, investeringute ning teatud õppevahenditega seotud kulude katmises ja seda teeb riik ka erakoolide puhul.
- 1.2.4** Kehtivas rahastamiskorralduses on KOVi roll nii munitsipaalüldhariduskoolide kui ka eraüldhariduskoolide ülalpidamisel seotud tegevuskulude katmises osalemisega seonduvalt

sellega, et õpilased, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, omandavad oma haridust vastavas koolis. Tegevuskulud sisaldavad näiteks kooli tugipersonali tööjõukulusid, sidekulusid, kooli majandamiskulusid. Ühenduse arvates oleks täiesti kunstlik käsitada PS § 37 tagamiseks seadusandja poolt loodud tervikliku õpilaspõhise rahastamissüsteemi ühte osa spetsiifiliselt riikliku kohustusena. ErakS §-st 22² tulenevat kohustust ei ole alust riiklikuna käsitada ka muudel põhjustel.

- 1.2.5** Erakoolide tegevuskulude rahastamise omavalitsuslikku iseloomu kinnitab näiteks see, et vaidlust pole selles, et omavalitsuslik ülesanne on PGS § 83 lg 1 kohaselt tegevuskulude katmine ühe KOVi territooriumil elukoha registreerinud õpilase osas, kes käib koolis teise KOVi territooriumil asuvas koolis. Kui õpilane ei käi antud KOVi koolis, vaid mingis teises koolis, ei olemuslikku vahet, kas seda teist kooli peab teine KOV või eraõiguslik isik. Seega on üheselt mõistetav tegevuskulude katmises osalemise loogika, mille järgi on KOVi territooriumil elukoha registreerinud õpilaste osas tegevuskulude katmine omavalitsuslik ülesanne, olenemata sellest, kas õpilane käib koolis sama või teise KOVi üksuse territooriumil asuvas munitsipaalkoolis või erakoolis.
- 1.2.6** ErakS § 22² sisalduva kohustuse omavalitsuslikku iseloomu kinnitab ka erialakirjanduses ning ka Siseministeeriumi koostatud juhendis⁶ avaldatu, mida järgnevalt selgitatakse. Omavalitsuslikud küsimused on sellised küsimused, mis on KOV üksuse elanikele ühised ja mõjutavad inimeste koostelu kogukonnas. Omavalitsusliku ülesande puhul domineerib KOVi üksuse huvi ning KOVi tasandi institutsiooni pädevus on vastava küsimusega enam seotud e asjaomasem.⁷ Samuti täidab KOV omavalitsuslike ülesannete puhul ülesannet piiritletult vaid konkreetse KOVi territooriumi elanikkonna huvidest lähtuvalt ning konkreetse avaliku teenuse tarbijateks on konkreetse KOVi elanikud.⁸
- 1.2.7** Nii munitsipaal- kui ka eraüldhariduskoolide tegevus puudutab oma olemuselt kohalikku kogukonda, kuna seal õpetatakse mõnes KOVis elavaid lapsi. Seetõttu on PS §-st 37 tulenevalt koolide ülalpidamine lisaks riigi pädevusele ka KOVi pädevuses. KOV täidab ErakS §-st 22² tulenevat ülesannet ainult nende õpilaste suhtes, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht on vastava KOV territooriumil ning ErakS § 22² n-õ sihtgrupiks ongi konkreetse KOVi elanikud. Seega on selge, et KOV täidab ErakS §-st 22² tulenevat ülesannet, lähtudes vaid enda territooriumi elanikkonna huvidest.
- 1.2.8** Kohaliku elu küsimuse tunnuseks on ka see, et küsimus on võrsunud kohalikust kogukonnast ja puudutab seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigigorgani kompetentsi.⁹ Nii munitsipaal- kui ka erakoolide loomine ja tegevus on vajalikud selleks, et täita kohaliku elanikkonna ootused hariduse omandamise võimalustele. Seejuures ei oleks erakooli tegevus võimalik ilma, et arvestataks kohaliku kogukonna õppekohtade vajadust ja kohalikus kogukonnas juba olemasolevat koolivõrku. Juhul, kui erakoolide tegevuse vajadus ei võrsuks kohalikust kogukonnast, ei oleks erakoolidel toimimiseks vajalikku arvu õpilasi ning erakoolide tegevus ei olekski võimalik. Samuti ei ole erakoolide tegevuse rahastamine vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud ega antud ühegi riigigorgani kompetentsi.
- 1.2.9** Ühendus juhib tähelepanu ka sellele, et üldhariduskoolide tegevuskuludid makstakse KOVi eelarvest, kuhu on vahendid üldhariduskoolide tegevuskulude katmiseks laekunud muu hulgas lapsevanemate makstud maksudest. Neid makse maksavad aga mitte ainult munitsipaalüldhariduskoolides käivate laste vanemad, vaid ka eraüldhariduskoolides käivate laste vanemad. Sellest tulenevalt liigub ka näiteks eraüldhariduskoolides käivate õpilaste vanemate tulumaks KOVi eelarvesse, millega kaetakse õpilasepõhiselt tegevuskuludid, nagu seadusandja on ette näinud. Ka sellest tulenevalt on KOVil omavalitsuslik kohustus osaleda kõikide tema territooriumil elukoha registreerinud laste õppe tegevuskulude katmises.

⁶ Siseministeerium. Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend. Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/SiM_juhend.rtf (17. oktoober 2014).

⁷ PS komm vln § 154, komm 1.4.1.3.

⁸ Siseministeerium. Kohustuslike kohaliku omavalitsuse ülesannete ja kohaliku omavalitsuse üksuste täidetavate riiklike ülesannete piiritlemise juhend, p 1.3, 1.4. Kättesaadav: https://www.siseministeerium.ee/public/SiM_juhend.rtf (17. oktoober 2014).

⁹ RKPJK 8. juuni 2007. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-4-07, p 12; RKPJK 29. septembri 2009. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-10-09, p 18.

- 1.2.10** Lisaks eelnevale kinnitab ErakS §-st 22² tuleneva kohustuse omavalitsuslikku iseloomu see, et ülesande täitmisel on KOV-le jäetud teatud ulatuses otsustusõigus tulenevalt ErakS § 22² lõigetest 2 ja 3 ning PGS § 83 lg-st 2.¹⁰ Nende sätete kohaselt tuleb tegevuskulude katmisel lähtuda seaduses sätestatust vaid juhul, kui KOV ei ole sõlminud erakoolidega teistsuguseid kokkuleppeid.
- 1.2.11** Samuti on erialakirjanduses selgitatud, et praktikas tuleb tunnustada põhiseaduse § 65 punktis 16 sätestatud Riigikogu õigust määrata, mis on riigielu küsimus, mis mitte.¹¹ Käesoleval juhul on Riigikogu määranud, et eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmine ei ole riigielu küsimus, vaid omavalitsuslik küsimus.
- 1.2.12** Senine praktika omavalitsuslike ja riiklike küsimuste eristamisel kinnitab samuti, et ErakS §-s 22² sisalduv kohustus on omavalitsuslik kohustus. Nii on Riigikohus käsitlenud riigielu küsimusena neid küsimusi, mille reguleerimine on selgelt vajalik üleriigiliselt kõikjal ühtemoodi, nagu näiteks riigipiiri ja piirirežiimiga seonduv¹², tervishoiupoliitika kujundamine¹³, tsiviilasjades esinduse tingimuste kehtestamine¹⁴ jm.¹⁵ Seevastu omavalitsuslike ülesannetena on Riigikohus käsitlenud selliseid ülesandeid, mis on otseselt seotud konkreetse KOV üksuse territooriumi või selle elanikega, näiteks volikogu tegevuskulude katmine,¹⁶ detailplaneeringukohase avalikult kasutatava tee ja üldkasutatava haljastuse, välisvalgustuse ja vihmaveekanalisatsiooni väljaehitamise tagamine kuni ehitusloale märgitud maaüksuseni¹⁷ jm.¹⁸
- 1.2.13** Erakoolide tegevus on igas KOVi üksuses kogukondlikest vajadustest lähtuvalt kujunenud isemoodi, sõltuvalt muuhulgas KOVi enda koolidest, nendes pakutavatest võimalustest, laste vajadustest jms. Lisaks saab KOVi üksuste ja erakoolide eripäradest tulenevalt kokku leppida sobiva tegevuskulude osalemise määra, tegevuskulude arvutamise korra, kaetavad kululiigid jms.¹⁹ Seetõttu kohalduvad seadusest tulenevad reeglid erakoolide tegevuskulude katmisel ainult juhul, kui konkreetne KOV ei ole sõlminud teistsuguseid kokkuleppeid. Arvestades reguleerimise kohalikku iseloomu, on ErakS §-st 22² tulenev kohustus omavalitsuslik ülesanne.
- 1.2.14** Veel üheks aspektiks, mida tuleb omavalitsuslike ja riiklike ülesannete eristamisel arvestada, on KOVi üksuse haldussuutlikkus – asjaomane vald või linn peab suutma küsimust nõuetekohaselt ja kohalike elanike huvidele vastavalt lahendada.²⁰ Arvestades, et üks KOVi üksus peab osalema enda territooriumi munitsipaalkoolide ning PGS § 83 lg-st 1 tulenevalt ka teise KOVi üksuse kooli tegevuse rahastamises juhul, kui õpilase elukoht on registreeritud esimese KOVi territooriumil, on selge, et KOV suudab ka ErakS §-s 22² sisalduvat kohustust täita nõuetekohaselt ja kohalike elanike huvidele vastavalt. KOVi tegevuskulude katmise haldussuutlikkuse osas ei saa olla mingit erinevust selles, kas potentsiaalne KOVi territooriumi munitsipaalkooli õpilane läheb kooli teise KOVi territooriumi munitsipaalkooli või mõnda erakooli.
- 1.2.15** Ebaõige on Tallinna Linnavolikogu järeldus, nagu oleks ErakS §-s 22² sisalduv kohustus riiklik kohustus seetõttu, et hariduse kättesaadavuse tagamine on esmajoones riigi kohustus.²¹ Hariduse kättesaadavaks tegemine on tulenevalt PS § 37 lausest 3 siiski nii KOV kui ka riigi ülesanne. Riigi juhtiv roll hariduse tagamisel võib seisneda küll hariduse kvaliteedi tagamisel ennetavalt ja järelevalvet teostades, nagu on põhiseaduse kommentaarides märgitud²², kuid

¹⁰ PS komm vln § 154, komm 1.4.1.3.

¹¹ Ü. Anton. „Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses“ p 3.1. – Juridica VI 1998.

¹² RKPJKo-d 09.02.2000, 3-4-1-2-00, p 20; 08.06.2010, 3-4-1-1-10, p 41.

¹³ RKPJKo 13.06.2005, 3-4-1-5-05, p 21.

¹⁴ RKPJKo 29.09.2009, 3-4-1-10-09, p 19.

¹⁵ vt PS komm vln § 154, komm 3.1.

¹⁶ RKPJKo 09.06.2009, 3-4-1-2-09, p 49.

¹⁷ RKPJKo 16.01.2007, 3-4-1-9-06, p 20.

¹⁸ vt PS komm vln § 154, komm 1.4.1.3.

¹⁹ Osalemine üldhariduskoolide tegevuskulude katmisel. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgitused. 7. detsember 2010.

²⁰ PS komm vln § 154, komm 1.4.1.3.

²¹ Tallinna Linnavolikogu taotluse p 34.

²² PS komm vln § 37, komm 7.

eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmises osalemine on omavalitsuslik ülesanne. Arvestades, et nii munitsipaal- kui ka eraüldhariduskoolide kaudu täidetakse ka kogukondlikest vajadusest võrsunud ülesandeid, on nii munitsipaal- kui ka eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmises osalemine omavalitsuslik ülesanne.²³

- 1.2.16** Tallinna Linnavolikogu on tuginenud ErakS §-st 22² tuleneva ülesande iseloomu määratlemisel asjakohatult ka koolitusloa väljastajale.²⁴ Seejuures on Tallinna Linnavolikogu viidanud ErakS eelmisele redaktsioonile ning selle käesolevaks hetkeks kehtetuks tunnistatud sätetele. Eraüldhariduskoolide Ühendus selgitab kehtivale õigusele tuginedes siiski, et vastavalt PGS § 63 lg-le 1 ning ErakS § 5⁴ lg-le 1 väljastab nii munitsipaal- kui ka erakoolide tegevuseks vajaliku koolitusloa kui ka erakoolide tegevuseks vajaliku tegevusloa minister või ministeerium. See ei tähenda kummalgi juhul, et üldhariduskooli tegevuskulude katmises osalemine on riiklik ülesanne. Samuti on asjakohatu Tallinna Linnavolikogu väide, nagu oleks ErakS §-st 22² tuleneva kohustuse näol tegemist riikliku ülesandega seetõttu, et KOV-l puudub võimalus teostada järelevalvet erakooli tegevuse üle.²⁵ Järelevalvet nii munitsipaal- kui ka erakoolide üle teostab PGS § 84 lg 1 ning ErakS § 23 lg 1 kohaselt riik. See ei muuda mingil viisil üldhariduskoolide tegevuskulude katmises osalemist tervikuna riiklikuks ülesandeks.
- 1.2.17** Ebaõige on ka Tallinna Linnavolikogu järeldus, nagu oleks iga ülesanne, mille riik on pannud peale KOVile ning mille otsene kohustuslikkus ei tulene sõnaselgelt põhiseadusest, riikliku iseloomuga.²⁶ PS § 154 on lihtsa seadusereservatsiooniga säte. Seega võib riik piirata KOVi enesekorraldusõigust iga eesmärgiga, mis ei ole vastuolus põhiseadusega.²⁷ Seejuures ei tulene kusagilt, nagu oleks iga ülesanne, mille riik on pannud peale KOVile ning mille otsene kohustuslikkus ei tulene põhiseadusest, riikliku iseloomuga. Vastupidi, KOKS § 6 lg-tes 3 ja 4 on eristatud riigi poolt KOVile seadusega pandud riiklikke ülesandeid omavalitsuslikest küsimustest. Veel on leitud, et lausa omavalitsuslikku kooli ülalpidamise kohustust saab täita lisaks munitsipaal- kui ka erakoolide loomisele ja finantseerimisele ka erakooli loomise ja finantseerimise kaudu.²⁸ Seda arvestades ei ole mingit alust väitel, et õpilaspõhise rahastamismudeli raames ei saa erakooli tegevuskuludes osalemine olla KOVi ülesanne.
- 1.2.18** Eelnevast tulenevalt on ErakS §-st 22² tuleneva ülesande asjaomasuse selge ülekaal KOVil. Isegi juhul, kui asjaomasuse ülekaalu ei oleks olnud võimalik kindlaks teha, oleks tulnud eeldada ülesande kohalikkust ja seega küsimusega tegelemise ja ülesande täitmise pädevuse olemasolu KOVil. ErakS § 22² omavalitsuslikule iseloomule suunab ka EKO art 4 lg-st 3 tulenev subsidiaarsuse printsiip: ülesandeid täidetakse inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, kus see on ülesannete iseloomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam.²⁹
- 1.2.19** ErakS §-s 22² sisalduva kohustuse KOVi kohustusena käsitlemise kasuks räägib ka senine traditsioon. Üldharidusega seotud kuludest on senise traditsiooni järgi kandnud riik otsesemalt hariduse andmisega seotud kulud ning KOV on osalenud koolide tegevuskulude kandmisega. Kui seadusandja on pidanud PS §-st 37 tuleneva õiguse tagamiseks vajalikuks, et koole kooli pidajate kaupa ei eristataks, vaid vastav raha jaotatakse õpilaste põhiselt õpilast õpetavale koolile, siis pole alust läheneda teisiti ka erakoolide tegevuskulude kandmise kohustusele kui KOVi ülesandele.
- 1.2.20** Kokkuvõttes leiab Ühendus, et ErakS §-s 22² sisalduv kohustus on riigi poolt KOV-le peale pandud omavalitsusliku iseloomuga kohustus, mis on osa üldhariduskoolide õpilaste arvust lähtuvast ja kooli õiguslikku vormi mitteeristavast rahastamismudelist.
- 1.2.21** Võib lisada, et teised KOVid peale Tallinna linna ei ole Ühendusele teadaolevalt vähemasti vastavat kohustust vaidlustanud. Ühendusele on teada, et mitmed KOVid (sh nt Tartu linn)

²³ Seletuskiri põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu (412 SE) teise lugemise jätkamise juurde, lk 17: „Muudatus tuleneb kohustusest kohelda erinevaid omandivorme võrdselt.“

²⁴ Tallinna Linnavolikogu taotluse p 16.

²⁵ Tallinna Linnavolikogu taotluse p 22.

²⁶ Tallinna Linnavolikogu taotluse p 13.

²⁷ PS komm vln, § 154, komm 1.3.1.

²⁸ PS komm vln § 37, komm 6.1.

²⁹ PS komm vln § 154, komm 1.4.1.3.

maksid erakoolidele tegevuskulude katteks toetusi ka enne ErakS § 22² jõustumist, mis näitab, et need KOVi pidasid omal algatusel enda kui KOVi ülesandeks toetada oma eelarvest kõiki kooli, kus nende territooriumil elavad lapsed õpivad.

1.3 ErakS § 22² on põhiseadusega kooskõlas

- 1.3.1** Tallinna Linnavolikogu on oma taotluses avaldanud seisukoha, et ErakS § 22² võib olla vastuolus PS § 154 lg-s 1 sätestatud KOVi õigusega otsustada ja korraldada kõiki kohaliku elu küsimusi iseseisvalt.³⁰ Lisaks on Tallinna Linnavolikogu oma taotluses väitnud, et ErakS § 22² võib olla vastuolus PS §-ga 37.³¹ Eraüldhariduskoolide Ühendus Tallinna Linnavolikogu väidetega ei nõustu ning on seisukohal, et ErakS § 22² on põhiseadusega kooskõlas.

ErakS §-s 22² sätestatud kohustus on proportsionaalne meede legitiimse eesmärgi, suurendada hariduse kättesaadavust ja õpilaste valikuvabadust koolide valikul, saavutamiseks

- 1.3.2** Ühendus leiab, et ErakS § 22² ei riiva ebaproportsionaalselt PS § 154. Kõigepealt peame oluliseks välja tuua, et PS § 154 lg-st 1 tuleneb küll KOVi enesekorraldusõigus, kuid riigil on seejuures põhiseadusest tulenev õigus vastavalt PS § 154 lausele 2 põhjenduste olemasolul muuta mõne ülesande täitmine KOVi jaoks kohustuslikuks.³² ErakS §-st 22² tuleneva kohustuse näol on tegemist proportsionaalse ja seega põhiseadusega kooskõlas oleva riigipoolse piiranguga KOV enesekorraldusõigusele.
- 1.3.3** ErakS §-st 22² tuleneva kohustuse näol on tegemist riigipoolse piiranguga KOVi enesekorraldusõigusele. Täpselt samuti on PGS § 82 lg 3, mis kohustab KOVi üksust omaenda munitsipaalkoolide tegevuskulude katmises osalemiseks ning PGS § 83 lg 1, mis kohustab KOVi üksust ka teiste KOVide munitsipaalkoolide tegevuskuludes osalemiseks, riigipoolsed piirangud KOVi enesekorraldusõigusele, mis on osaks üldisest koolikorraldusest PS §-s 37 sätestatud õiguste tagamiseks.
- 1.3.4** Eelnevalt nimetatud piirangud on kehtestatud tulenevalt riigi õigusest põhjenduste olemasolul muuta mõni olemuslikult omavalitsusliku ülesande täitmine kohustuslikuks, kusjuures KOV-le jääb võimalus otsustada, kuidas kohustuslikuks muudetud ülesandeid täita, kuid ka see õigus võib riigi mõõdukate ja vajalike suunistega piiratud olla.³³ Järgnevalt analüüsitakse piirangu proportsionaalsust spetsiifiliselt osas, mis tuleneb ErakS §-s 22² sätestatud kohustest KOVi enesekorraldusõigusele.
- 1.3.5** ErakS §-st 22² tulenev meede piirab KOVi enesekorraldusõigust nii, et tingib KOVi poolt eraüldhariduskoolide rahastamiseks ette nähtud vahendite leidmise. Kuna PS § 154 näeb KOVi pädevuse piiranguna ette lihtsa seadusereservatsiooni, võib riik KOVi kohaliku elu küsimuste otsustamise ja korraldamise õigust piirata iga vabalt seatud eesmärgi saavutamiseks, mis ei ole PS-ga vastuolus.³⁴ Seejuures peab KOVi õiguste riive olema proportsionaalne (PS § 11), st õiguspärase eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.³⁵
- 1.3.6** Ühenduse arvates on ErakS §-st 22² tuleneva riive legitiimne eesmärk mitmekesisema hariduse kättesaadavuse ning õpilaste valikuvabaduse suurendamine erakoolides õppimise võimaluste suurendamise kaudu ning erinevate omandivormide võrdne kohtlemine.³⁶ Samuti on eesmärgiks pakutava hariduse vastavusse viimine kvaliteetse hariduse kriteeriumitega.

³⁰ Tallinna Linnavolikogu taotlus, p 2.

³¹ Tallinna Linnavolikogu taotlus, p 105, 111.

³² Ü. Anton. „Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses“, p 3.2. – Juridica VI 1998; PS komm vln § 154, komm 1.2.3, komm 1.4.1.2.

³³ Ü. Anton. „Kohaliku omavalitsuse garantii Eesti Vabariigi 1992. aasta põhiseaduses“ p 3.2; PS komm vln § 154, komm 1.2.3, komm 1.4.1.2.

³⁴ RKPJKo-d 08.06. 2007, 3-4-1-4-07, p 20; 01.04. 2010, 3-4-1-7-09, p 31; PS komm vln § 154, komm 1.3.1.

³⁵ PS komm vln § 154, komm 1.3.1.

³⁶ Seletuskiri põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu (412 SE) teise lugemise jätkamise juurde, lk 17: „Muudatus tuleneb kohustusest kohelda erinevaid omandivorme võrdselt. Samuti loob muudatus võimalused õppemaksu vähendamiseks erakoolides, soodustades võrdemaid võimalusi ligipääsuks erakoolidesse ja valikuvabaduse suurendamist.“

Seega on legitiimne eesmärk seotud PS §-s 37 sätestatud haridusõiguse parema kättesaadavuse tagamisega.

- 1.3.7** Erinevalt Tallinna Linnavolikogu seisukohast³⁷ on Ühendus seisukohal, et KOVi poolne tegevuskulude katmises osalemine on sobiv meede selleks, et suurendada õpilaste valikuvabadust koolide valikul. KOVi poolne tegevuskulude katmine võimaldab erakoolidel saada lisaks õppemaksule ja võimalikele annetustele muid rahastamisallikaid, mis ilmselgelt annab erakooli pidajatele paremad võimalused üldse erakooli pidada ning hariduslikku mitmekesisust selliselt suurendada. Tuleb arvestada, et kooli pidamisega kaasnevad lisaks suurele alginvesteeringutele ka pidevalt suhteliselt suured tegevuskulud. Täiendavad rahastamisallikad võimaldavad hoida erakooli õppemaksu mõistlikul tasemel ning sellega muuta erakooli poolt pakutav haridus õpilaste jaoks võimalikult kättesaadavaks.
- 1.3.8** Selleks, et KOVi poolset tegevuskulude katmises osalemisel oleks nt õppemaksu võimalikult madalal hoidmisele positiivne mõju, ei ole tingimata vajalik konkreetsete piirangute kehtestamine õppemaksu suurusele õigusaktidega. Peab arvestama, et õppemaksu suurus on määratud ära lapsevanemate majandusliku võimekusega õppemaksu tasuda ehk õppemaksu suurus mõjutab ka n-ö turuolukord ja nõudluse-pakkumise suhe. Eraüldhariduskoolid konkureerivad ka omavahel ning seetõttu on eraüldhariduskoolide huvides õppemaksu võimalikult madalal tasemel hoidmine. Nii riigi poolt saadud toetus kui ka KOVi poolt saadud summad tegevuskulude katmiseks võimaldavad seda teha, kui kõiki kulusid ei pea katma lapsevanemate poolt tasutava õppemaksu arvelt. Seega aitab erakoolide toetamine ilma konkreetse õppemaksu piiranguta n-ö turupõhiselt hariduse kättesaadavust parandada ja valikuid laiendada. Seadusandja võib põhjendatult arvestada ka majanduslikust loogikast tulenevaid kaalutlusi, hindamaks konkreetse meetme sobivust kavandatud eesmärgi saavutamisele. Lisaks võib märkida, et senise praktika pinnalt pole alust eelduseks, et erakooli pidamine oleks erakoolipidajale kasumlik tegevus, kuna pigem on erakooli pidajad tegutsenud kahjumiga.
- 1.3.9** ErakS §-st 22² tulenev meede on ka vajalik, arvestades, et ükski teine meede ei oleks sama efektiivne nagu KOVi poolne tegevuskulude katmises osalemine, et saavutada eesmärk suurendada mitmekesisema hariduse kättesaadavust ning õpilaste valikuvabadust erakoolides õppimiseks. See, et teatud munitsipaalkoolides on võimalik valida erinevate kallakute vahel, ei asenda eraüldhariduskoolide poolt pakutavaid võimalusi. Nagu selgitatud, on eraüldhariduskoolide poolt pakutavat haridust või selle andmise viisi teatud õpilastegruppide jaoks peetud sobivamaks ehk selle järele on teatud nõudlus. Samuti tagab õpilaspõhine rahastamismudel ja KOVi poolt oma õpilaste ulatuses ka erakooli tegevuskulude katmises osalemine selle, et iga lapsevanem, kes enda poolt makstavate maksudega osaleb ka KOVi eelarve moodustamises, ei pea seda osa, mis tinglikult on KOVi eelarves mõeldud tema lapse koolitamiseks, maksma n-ö topelt (kõigepealt maksudena ja siis veel uuesti õppemaksu koosseisus erakoolile), kui tema laps käib erakoolis.
- 1.3.10** On õige, et vajadus suurendada valikuvabadust ei ole piiramatult, kuid tuleb tähele panna, et KOV ei pea kandma sugugi kõiki erakooli kulusid. Teatud kulusid kannab riik kui hariduse eest kaastutaja ning osa kuludest tuleb erakoolil endiselt kanda õppemaksu arvelt.
- 1.3.11** Asjakohatu on Tallinna Linnavolikogu väide, nagu oleks ErakS §-st 22² tulenev riive ebaproportsionaalne seetõttu, et nimetatud sättega pannakse Tallinna linnale kohustus osaleda eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmises sõltumata sellest, kas eraüldhariduskool on Tallinna linna ülesannete täitmiseks vajalik. Ühendus leiab, et selline lähenemine ei ole põhjendatud. Kui ühte piirkonda tekib erakool ja selles pakutava hariduse vastu on nõudlus, tuleb nentida, et kogukonnas on tunnetatud vajadust sellise erakooli poolt pakutava vastu. Kuivõrd lastele hariduse andmine on ka KOVi kohustus, ei saa võtta seisukohta, et kui laps pannakse erakooli, siis KOVil puudub igasugune seos selle lapsega ja selle lapse koolitamiseks mõeldud raha võib „sästa“ muuks tegevuseks.

³⁷ Tallinna Linnavolikogu taotluse p 94.

- 1.3.12** ErakS §-st 22² tulenev meede on ka mõõdukas ehk proportsionaalne kitsamas tähenduses, arvestades, et KOVi huvi enesekorraldusõiguse vastu ei kaalu üles legitiimset eesmärki teha mitmekesine ja kvaliteetne haridus paremini kättesaadavaks ning tagada sellega PS §-st 37 tuleneva hariduspõhiõiguse teostamiseks laialdasem võimalus. Ühendus leiab, et seadusandja poolt kaalukaks peetud haridusliku mitmekesisuse edendamise ja erakoolides antava hariduse parema kättesaadavuse tagamise eesmärki ei saa kuidagi pidada kaasaegses ühiskonnas ebaoluliseks või vähetähtsaks.
- 1.3.13** Proportsionaalsuse hindamise juures tuleks pöörata tähelepanu sellele, kui ulatuslikult antud kohustus KOVe riivab. Ühendus leiab, et seda riivet ei saa pidada väga ulatuslikuks.
- 1.3.14** Esmalt võib mainida, et KOVil on võimalik tulenevalt ErakS § 22² lg-st 2 tegevuskulude kandmise suuruses kokku leppida, sõlmides erakoolipidajaga halduslepingu. Seejuures ei pea lähtuma Vabariigi Valitsuse kinnitatud tegevuskulu ülemisest piirmäärast³⁸ ega leppima tingimata kokku suuremate kulutuste kandmisel, kui on vajalik munitsipaalkoolide kulutuste kandmisel. Seega, teatud ulatuses on KOVil endal võimalik vastavat koormust kokkuleppel erakoolidega reguleerida.
- 1.3.15** Samuti on tegevuskulud, mille kandmisel KOV ErakS § 22² kohaselt osaleb, ka kokkulepete puudumisel ettenähtavad. Esiteks teatatakse tegevuskulude suurus KOV-dele ka omavaheliste kokkulepete puudumisel kindlate reeglite järgi. Kokkulepete puudumisel teatavad ErakS § 22² lg 3 ja PGS § 83 lg 5 koostmõjust tulenevalt erakoolid erakoolide tegevuskulude katmises osalevatele valdadele ja linnadele õppekoha tegevuskulu arvestusliku maksumuse ühe õpilase kohta hiljemalt eelarveaastale eelneva aasta 30. novembriks. Õppekoha tegevuskulu arvestuslik maksumus õpilase kohta saadakse erakooli eelarveaastaks planeeritavate tegevuskulude summa jagamisel erakoolis õppivate õpilaste arvuga eelarveaastale eelneva aasta 10. novembri seisuga hariduse infosüsteemi alusel. Arved tegevuskulude katmises osalemise eest esitatakse igakuiselt 1/12 õppekoha tegevuskulu maksumuse osas. Seejuures osaleb konkreetne KOV tegevuskulude katmises ainult vastava valla või linna õpilaste arvust lähtudes.
- 1.3.16** Tegevuskulude katmises osalemise kohustuse maksimaalne suurus on piiratud. Tulenevalt ErakS § 22² lg-st 3 ja PGS § 83 lg-st 7 kehtestab Vabariigi Valitsus ühe õppekoha maksimaalse piirmäära kuus, milles KOV peab osalema erakoolide tegevuskulude katmises. Piirmäära kehtestamisel lähtub Vabariigi Valitsus seejuures üle-eelmise eelarveaasta munitsipaalkoolide tegevuskulude mahust ja õpilaste arvust sellele eelarveaastale eelneva aasta 10. novembri seisuga. Seega on Vabariigi Valitsuse määratav piirmäär realistlik summa, mis ühe õppekoha tegevuskulude peale kuus kulub ning piirab KOVi kohustusi mõistlikult. Kui kooli 1/12 õppekoha tegevuskulu tegelik maksumus on suurem kui Vabariigi Valitsuse kehtestatud piirmäär, lähtutakse tegevuskulude katmisel vastavast piirmäärast ja rohkem erakool nõuda ei saa, kuigi selle erakooli õppekoha maksumus võib suurem olla.³⁹ Arvestades muu hulgas piirmäära kehtestamist (i) munitsipaalkoolide andmete alusel ning (ii) kahe aasta vanuste andmete alusel ja tavapärasest inflatsioonist, ei ole alust eeldada, et erakoolide tegevuskulude katmises osalemine saaks olla KOVile eriti koormav.
- 1.3.17** Kolmandaks on piiritletud ka see, mis üldse saab olla tegevuskuluks. Tulenevalt ErakS § 22² lg-st 3 ja PGS § 83 lg-st 4 on sätestatud see, mida tegevuskuluks ei loeta ning mille katmises KOV seega osalema ei pea. Need kulud peab erakool niikuinii katma muudest allikatest (eeskätt õppemaksust).
- 1.3.18** Asjakohatu on ka väide, nagu tuleks eraüldhariduskoolide õppekoha tegevuskuluna tasuda oluliselt suuremaid summasid kui munitsipaalkoolide õppekoha eest. Ühendus viitab, et PGS §

³⁸ Vabariigi Valitsuse 28. novembri 2013 määrus nr 165 „Õppekoha tegevuskulu piirmäär ühe kuu kohta 2014. aastal“. - RT I, 03.12.2013, 3.

³⁹ Näiteks kui erakooli eelarves on määratud tegevuskulude summaks 100 000 eurot ning koolis õpib 100 last, kellest 75 on registreerinud oma elukoha ühe KOV üksuse territooriumile, kujuneb esitatav arve sellele KOV üksusele järgmiselt: Kooli õppekoha tegevuskulu kuus on 100 000:100:12=83,3 eurot.

Arves esitatakse KOV üksusele õpilaste osas, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht asub vastava KOV territooriumil ning kui tegevuskulu ületab Vabariigi Valitsuse kehtestatud piirmäära, esitatakse arve vastava piirmäära järgi ehk käesoleva näite puhul oleks tegevuskulude arve kuus 83x75=6225 eurot.

83 lg 7 alusel piirmäära kehtestamisel arvestab Vabariigi Valitsus kõikide munitsipaalkoolide kuludega.⁴⁰ On selge, et kulud on erinevad ning seetõttu võib mõne konkreetse KOVi puhul osutada tema tegevuskulu veidi suuremaks kui arvutatav keskmine, mille järgi määratakse piirmäär. Kuivõrd piirmäär peegeldab munitsipaalkoolide kulude keskmist taset, ei saa asuda seisukohale, et sellele määrale vastavalt tegevuskulude katmises osalemine oleks ülemäärane koormav. Seejuures teiste KOVide koolide tegevuskuludes osalemise osas Tallinna linn sellist korraldust ei vaidlusta. Lisaks peab Ühendus märkima, et Tallinna linna puhul võib tegevuskulude suurust mõjutada ka asjaolu, et teatud kulusid tehakse ülelinnaliselt ja tsentraalselt, st kõikidele või paljudele koolidele korraga ning vastavad kulud ei pruugi üldse tervikuna sisalduda taotluses esitatud Tallinna koolide õppekoha tegevuskulu arvestuses.

- 1.3.19** ErakS §-s 22² sisalduva kohustuse ebaoproportsionaalsus ei saa tuleneda ka Tallinna Linnavolikogu ebaõigest väitest, nagu peaks KOV-d ErakS §-st 22² tuleneva kohustuse tõttu kandma kahekordseid kulusi.⁴¹ Nagu eelpool märgitud, on seadusandja loonud õpilasepõhise rahastamissüsteemi, mille põhimõtte järgi vähemalt põhiosa õpilase koolitamiseks mõeldud rahast peaks liikuma sellele koolile, kus õpilane tegelikult õpib. ErakS § 22² ja PGS § 83 vältimatuks tagajärjeks ei ole see, et KOV peaks kandma vastavaid summasid kahekordselt. KOVil on võimalik luua efektiivne koolivõrk, mis arvestab vastava kohustusega ning sellega, et erakooli valinud lapsed munitsipaalkoolis parasjagu ei õpi ja suure tõenäosusega vähemalt enamik neist lähiaastatel ka kooli ei vaheta.
- 1.3.20** Tegelikult ei ole Tallinna linnas pidevalt hoitud õppekohad kõikidele Tallinna lastele, kes õpivad erakoolides või teiste KOVide koolides. Seetõttu tegelikkuses Tallinna linn juba arvestab sellega, et teatud arv linna lapsi õpib erakoolides või teiste KOVide koolides. On ilmne, et KOV saab halduslepingutele ning ka statistilistele andmetele tuginedes teha järeldusi selle osas, kui suur osakaal õpilasi valib iga-aastaselt hariduse omandamiseks eraüldhariduskooli ning selle arvelt hoida kokku oma munitsipaalkoolidele tehtavaid kulusi.⁴²
- 1.3.21** Munitsipaalkoolikohtade arvu kujundamine on KOV ülesanne ning võimalike n-ö kasutamata tühjade kohtade osas peab KOV kulusid kokku hoidma. KOV peab arvestama ja arvestabki teatava paindlikkusega sellega, et tema territooriumil registreeritud õpilane asub õppima teise KOV üksuse territooriumil asuvasse kooli. Sellisel juhul jääb vastava KOV enda territooriumil üks õppekoht n-ö tühjaks. Samamoodi saab KOV arvestada sellega, et tema territooriumil rahvastikuregistrijärgselt registreeritud õpilane asub õppima erakooli.
- 1.3.22** Kooli valik tehakse üldjuhul pikkadeks aastateks ning sellest saavad loomulikult KOVid oma koolivõrgu kujundamisel lähtuda. Mõistlikult välistatud on see, et erakoolis käivate õpilaste arv kahaneb üllatuslikult hüppeliselt nii, et KOV ei saa arvestada sellega, et teatud arv õpilasi valib iga-aastaselt koolis käimiseks erakooli. KOVi üksustele on hästi teada see, milline osakaal KOV territooriumil rahvastikuregistrijärgselt registreeritud lapsi käivad erakoolides. Seejuures omab tähtsust ka asjaolu, et erakoolides õppivate laste osakaal ei ole niivõrd suur, et KOVil oleks keeruline prognoose teha. Arvestades juba koolitee valinud õpilaste valikute ning ajalooliselt väljakujunenud koolivaliku proportsioonidega, saab KOV oma koolivõrku kujundada ja selle efektiivsust suurendada. Seetõttu ei vasta tõele väide, et ErakS §-st 22² tulenev kohustus tooks KOVile püsivalt kaasa kulude mitmekordse kandmise.
- 1.3.23** Eelnevast tulenevalt on ErakS §-st 22² tulenev kohustus selgelt piiritletud ning sättest tulenev riive KOVi enesekorraldusõigusele ei ole ebaoproportsionaalne.

⁴⁰ Vt nt määrase seletuskiri: <http://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/558b9cdc-3627-44f6-a49b-6fe747827b73#1C2Enxi9>

⁴¹ Tallinna Linnavolikogu taotlus, p 75, 102.

⁴² Värsked andmed eraüldhariduskoolides käivate õpilaste arvu kohta on kättesaadavad Eesti Hariduse Infosüsteemis www.ehis.ee

ErakS §-st 22² tulenev kohustus on sobiv, vajalik ja proportsionaalne meede ka selleks, et tagada omandivormide võrdne kohtlemine

- 1.3.24** Seadusandja on määranud ErakS § 22² teise legitiimsuse eesmärgina erinevate omandivormide võrdse kohtlemise tagamise.⁴³ Kuivõrd seadusandja võib valida PS § 154 riiveks igasuguse mõistliku põhjuse, tuleb ka vastavat eesmärki legitiimseks pidada.
- 1.3.25** Ühendus leiab, et antud eesmärk on seotud põhimõttelise seadusandja valikuga koolide rahastamissüsteemi korraldamisel. Eraüldhariduskoolid ning munitsipaalüldhariduskoolid on tegevuskulude katmises osalemise suhtes võrreldavas olukorras: nii eraüldhariduskoolid kui ka munitsipaalüldhariduskoolid koolitavad lapsi ning mõlema kaudu saavad riiklikult tunnustatud hariduse KOVi territooriumil elukoha registreerinud lapsed. Erakoolide teatav suurem iseseisvus suundade ja meetodite valikul ei muuda olukordi võrreldamatuteks, vaid see on haridussüsteemi eripära, mis panustab ühiskonnas tervikuna alternatiivse ja mitmekesisema hariduse kättesaadavusse.
- 1.3.26** ErakS §-st 22² tulenev kohustus on sobiv meede munitsipaalüldhariduskoolide ja eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmises osalemise võrdsuse saavutamiseks: nimetatud normist tulenevalt peab KOV osalema tema territooriumil elukoha registreerinud õpilaste tegevuskulude katmises lisaks muudele juhtudele (st õppimine selle sama või teise KOVi koolis) ka juhul, kui laps õpib erakoolis. ErakS §-st 22² tulenev kohustus on ka vajalik meede, et saavutada munitsipaal- ja eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmises võrdne osalemine.
- 1.3.27** ErakS §-st 22² tulenev kohustus on ka mõõdukas meede, sest võrdse kohtlemise saavutamine kõiki lapsi reaalselt õpetavate koolide vahel, sõltumata omandivormist, kaalub üles mõningase riive KOVi enesekorraldusõigusele. KOVi kohustus jaotada tegevuskulude raha võrdselt ei saa olla ebaproportsionaalne eesmärgi suhtes saavutada võrdne kohtlemine riiklikult tunnustatud haridust andvate üldhariduskoolide vahel. Laiemalt võttes tagab see ka võrdse kohtlemise KOVi õpilaste ning nende maksumaksjatest lapsevanemate vahel, kuna KOV panustab teatud määral siiski ka erakoolis õppiva lapse õpetamise kulude katmisesse (sarnases ulatuses nagu ta peaks tegema enda koolis õppiva lapse puhul). Seejuures mõjuvad riivet vähendavalt erinevad eeskirjeldatud asjaolud (võimalus lahendada rahastamine kokkuleppel, hüvitatavate kulude piiratus, kehtestatud piirmäär jt).
- 1.3.28** Ühendus lisab, et seadusandja on leidnud, et erakoolide tegevusel ja nende poolt pakutavatel valikutel on koolikorralduses teatav väärtus ja et PS § 37 õiguse paremaks tagamiseks ja valikute avardamiseks on põhjendatud õpilaste põhiselt erakoole toetada. Ühenduse hinnangul on see vajalik, et erakoolid üldse suudaksid neid valikuid pakkuda. Kui riigi poolset haridustoetust ning ErakS §-st 22² taolist kohustust ei oleks, siis oleks erakoolidel tänases Eesti majandusolukorras keeruline majanduslikult jätkusuutlikult tegutseda. Sellises olukorras poleks minimaalseltki tagatud erakoolide võrdne kohtlemine võrreldes munitsipaalüldhariduskoolidega, kuigi mõlemad annavad lastele riiklikult tunnustatud haridust. Sellisel juhul peaks erakool kõik puudujäävad vahendid, sh tegevuskulu katma täielikult õppemaksust, kuid lapsevanematel puudub maksejõud tasuda väga kõrget õppemaksu. Lisaks on riik õppemaksu tõstmist seadusega teatud määral piiranud (ErakS § 22 lg 6). Koolide kulud on sarnased, aga kui munitsipaalüldhariduskoolil jääb vahendeid puudu, on KOVil võimalik vahendeid anda oma eelarvest juurde, kui vastav poliitiline tahe on olemas. Erakoolil sellist võimalust ei ole ja pidev vahendite puudujääk tooks kaasa kooli hääbumise ehk erakool ei suudaks enam omapoolseid valikuid pakkuda. Kehtiv õpilaspõhine rahastamismudel loob mõistliku võimaluse erakoolidel tegutseda ning nende kaudu erinevaid koolitee valikuid pakkuda.

1.4 ErakS § 22² ei ole vastuolus PS §-ga 37

- 1.4.1** Arvestades, et Tallinna Linnavolikogu on oma taotluses⁴⁴ väitnud ka seda, et ErakS § 22² on vastuolus PS §-ga 37, selgitab Eraüldhariduskoolide Ühendus ka seda küsimust.

⁴³ Seletuskiri põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu (412 SE) teise lugemise jätkamise juurde, lk 17: „Muudatus tuleneb kohustusest kohelda erinevaid omandivorme võrdselt.“

⁴⁴ Tallinna Linnavolikogu taotluse p 111.

- 1.4.2** Nii nagu areneb ühiskond, arenevad ja muutuvad põhiõiguste kandjate ootused hariduse ja selle võimalike valikute osas. Ka põhiõiguste sisu võib ajas muutuda, sealhulgas laieneda. Ühendus leiab, et eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmises osalemine ei riiva mingil viisil PS §-st 37 tulenevat õigust haridusele. Vastupidi, see muudab hariduse omandamise võimalused mitmekesisemaks, laiendab erinevate hariduslike valikute kättesaadavust ja toetab ka võrdse kohtlemise põhimõtet.
- 1.4.3** Väited selle kohta, nagu muutuks munitsipaal-koolides pakutav tasuta haridus ErakS § 22² kohustuse olemasolu tõttu ebakvaliteetseks ja riivaks sellega PS § 37, ei ole millegagi põhjendatud. Põhiseadusest tulenevat õigust haridusele ei saa riivata ErakS §-s 22² sätestatud kohustus, vaid potentsiaalselt saab õigust haridusele riivata see, kui hariduse rahastamiseks puuduvad vahendid. Eelpool on kirjeldatud, et ErakS § 22² regulatsiooni aluseks on põhimõte, et raha liigub õpilasega kaasa sinna kooli, kus õpilane õpib, kuna just seal tekivad vastavad kulud. Kui KOVi laps õpib munitsipaal-koolis, siis vastav summa kulub ka sellele lapsele kvaliteetse hariduse andmiseks munitsipaal-koolis. Kui aga laps õpib erakoolis, siis tema õppekoha ulatuses tuleb KOVil osaleda ka erakooli kulude kandmises, kuid samal ajal ei pea KOV enam ise tegema kulusid selle õpilase õpetamiseks munitsipaal-koolis. Seetõttu ei ole alust väitel, et erakoolis õppiva lapse õppekoha osas tegevuskulu kandmises osalemine tuleks munitsipaal-koolide arvelt. Pigem võiks väita, et kui KOV ei osaleks üldse erakooli tegevuskulude kandmises, siis toimuks munitsipaal-koolide kulude katmine teatud määral erakoolis käivate laste vanemate arvelt.
- 1.4.4** Seoses Tallinna Linnavolikogu väidetega, et tal ei jätku vahendeid kvaliteetse hariduse tasuta kättesaadavuse tagamiseks, nendib Ühendus, et taotluses ei ole esitatud mingeid andmeid, mis võimaldaks seda väidet hinnata. Tegelikult rajaneb see väide valel eeldusel, kuivõrd KOV ei pea tegelikkuses koolitama seda õpilast, kelle koolitee valik on tehtud erakooli kasuks ja KOV säästab kulusid vastavas ulatuses. Teisisõnu, kui ühelt poolt tekib kulu, siis teiselt poolt tekib ka sääst, mistõttu ei saa rääkida KOVi lisakulust taotleja poolt väidetud ulatuses. Lisaks, nagu eespool märgitud, siis on KOVil võimalik kujundada efektiivne ja mõistlike kuludega ülal peetav koolivõrk. Vastavate otsuste tegemisel saab KOV arvestada ka sellega, kui palju on varem lapsi õppinud teiste KOVide koolides ja erakoolides ning teha prognoose olukorra kohta pärast koolivõrgu korrastamist. Seega, KOVil on võimalik kujundada ja ülal pidada sobilikku ja efektiivset koolivõrku ning kartus õppemaksuta hariduse kvaliteedi halvenemisest ei näi kuidagi põhjendatud olevat.
- 1.5 Riigipoolse rahastamise küsimused**
- 1.5.1** Taotluses väidetakse, et Tallinna linnal ei jätku vahendeid kvaliteetse õppemaksuta hariduse andmiseks, kui tal on ErakS §-st 22² tulenev kohustus. Ühendus on seisukohal, et ErakS §-st 22² tuleneva kohustuse näol on tegemist omavalitsusliku ülesandega ning põhimõtteliselt peab KOVide rahastamise korraldus tagama ka selle ülesande täitmiseks vahendite olemasolu.
- 1.5.2** Taotleja väite õigsuse korral võib hüpoteetiliselt olla rikutud õigust piisavatele rahalistele vahenditele.⁴⁵ Õigust rahalistele vahenditele ei riku aga mitte õigusakt, mis kohustab KOV täitma konkreetset omavalitsuslikku ülesannet, st antud juhul ErakS § 22², vaid omavalitsuslike ülesannete rahastamist reguleerivad õigusaktid (või nende kehtestamata jätmine) osas, milles need ei taga KOVile raha omavalitsuslike ülesannete täitmiseks vähemalt minimaalselt vajalikust mahus.⁴⁶ See aga ei mõjuta ErakS §-st 22² põhiseaduspärasust.
- 1.5.3** Täiendavalt märgib Ühendus, et ErakS § 22² oleks põhiseadusega kooskõlas ka juhul, kui pidada ErakS §-s 22² sisalduvat kohustust mitte omavalitsuslikuks kohustuseks, vaid riiklikuks kohustuseks (mida Ühendus ei mõõna, tulenevalt eelnevalt esitatud analüüsist). Sellisel juhul võiks olla hüpoteetiliselt põhiseadusega, täpsemalt PS § 154 lg-ga 3 vastuolus olukord, kus riik ei ole taganud KOVile pandud riikliku ülesande täitmiseks täielikku riiklikku rahastust. Õigust rahalistele vahenditele ei riku aga mitte õigusakt, mis kohustab KOVi täitma

⁴⁵ PS komm vln § 154, komm 2.1.3.

⁴⁶ PS komm vln § 154, komm 2.1.3.

konkreetses ülesannet, vaid ülesannete rahastamist reguleerivad õigusaktid (või nende kehtestamata jätmine) osas, milles need ei taga KOVi raha ülesannete täitmiseks. Selle üle puudub poolte vahel vaidlus ja samal seisukohal on ka Tallinna Linnavolikogu.⁴⁷ Eelnevast tuleneb, et ErakS § 22² ise on igal juhul põhiseadusega kooskõlas.

- 1.5.4** Seoses taotlusega tunnistada põhiseaduse vastaseks regulatsiooni puudumine riigieelarvest rahastamise kohta, peab märkima, et Riigikohus on juba põhiseaduse vastaseks tunnistanud selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, millega eristatakse KOVi ja riigi ülesandeid ning kohaliku elu küsimuste ja riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud raha ning nähakse ette viimase rahastamine riigieelarvest (Riigikohtu 16.03.2010 otsus asjas 3-4-1-8-09).
- 1.5.5** Ühendus leiab, et põhimõtteliselt moodustub KOVi eelarve suures ulatuses riiklike maksude tuludest, mistõttu on selge, et KOVi saavad suure osa oma tuludest riigieelarve kaudu ja selle eest täidavad nad erinevaid kohaliku elu ja riiklike ülesandeid. Juhul, kui pidada ErakS § 22² kohustust riiklikuks (mida Ühendus ei arva), ei saa Ühenduse arvates eeldada, et eraldamata on justnimelt need vahendid, mida on vaja ErakS §-s 22² sätestatud ülesande täitmiseks. Seetõttu ei ole võimalik teha järeldust, et ei ole eraldatud vahendeid ErakS §-s 22² sätestatud ülesande täitmiseks. Omakorda tähendab see Ühenduse arvates seda, et ka juhul, kui kohus peab vastavat ülesannet riiklikuks, puudub vajadus ja võimalus lisaks Riigikohtu 16.03.2010 otsuses põhiseadusevastaseks tunnistatule veel midagi põhiseadusevastaseks tunnistada.
- 1.6 ErakS § 22² kehtetuks tunnistamine ning tegevuskulude katmises osalemise vähendamine kahjustab oluliselt erinevaid huve**
- 1.6.1** Põhiseaduse mõtte kohaselt on Eestis õiguse üldpõhimõtteks õiguspärase ootuse printsiip. Selle printsiibi kohaselt on igaühel õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik.⁴⁸ Õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igaühel olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.⁴⁹ Õiguspärase ootuse põhimõte võib väljenduda muu hulgas selles, et isikutele antakse normide suhtes lubadus ja kindlus ning isikuid suunatakse sellega oma tegevust pikaajaliselt plaanima, sh julgustatakse investeerima. Sellist reguleerimisvõimalust ei tohi välistada ning ootust, et selline lubadus täidetakse, ei ole põhjust pidada ebamõistlikuks.⁵⁰
- 1.6.2** Ühendus juhib tähelepanu sellele, et ErakS § 22² kehtetuks tunnistamine ning ka riigi poolt sellise rahastust puudutava regulatsiooni kehtestamine, mis vähendaks eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmise osakaalu KOVi poolt, oleks ErakS §-st 22² tulenevate õiguste kasutajate (erakoolid, õpilased, lapsevanemad) suhtes sõnamurdlik, vastuolus õiguspärase ootuse printsiibiga ning riivaks ebaproportsionaalselt PS §-st 37 tulenevat õigust haridusele ning ka PS §-st 31 tulenevat ettevõtlusvabadust.
- 1.6.3** ErakS § 22² on tähtajatu kehtivusega õigusnorm ning sellele normile tuginemine toob kaasa pikaajalise mõjuga otsused. Nimetatud sättest lähtutakse erakoolide pikaajaliste finantseerimiskavade ja arengukavade kujundamisel, laenu võtmisel kooli parandustööde tarbeks jm. Samuti teevad õpilased ja lapsevanemad otsused koolivaliku kohta üldjuhul pikaajaliselt, kaheteistkümneks üldhariduse saamiseks ette nähtud aastaks.
- 1.6.4** Käesoleval juhul on erakoolid, erakoolide õpilased ja õpilaste lapsevanemad asunud oma õigusi juba realiseerima, tuginedes ErakS § 22² kehtima jäämisele ning selle mõjule erakoolide õppemaksule. Mitmete erakoolide arengukavadest nähtub, et KOV-poolse tegevuskulude katmisega on arvestatud mitmeteks järgnevateks aastateks. Paljud erakoolid on vajalike remonttööde rahastamiseks võtnud ka laenu arvestusega, et KOV osaleb erakooli tegevuskulude katmises ning aja jooksul on võimalik võetud laen tagastada, hoides seejuures õppemaksu planeeritud tasemel.

⁴⁷ Tallinna Linnavolikogu taotluse p 7.

⁴⁸ Riigikohtu 30.09.1994 otsus III-4/1-5/94

⁴⁹ 3-4-1-20-04 p 13

⁵⁰ 3-4-1-27-13 p 55

- 1.6.5** Lisaks, erakoolidel ei ole võimalik finantseerimise kaotusele ka kiiresti reageerida õppemaksu tõstmisega ja seda mitmel põhjusel. Esiteks, juba ErakS § 22 lg 6 piirab õppemaksu tõstmise võimalusi, võimaldades seda kahe õppeaasta vahel tõsta ainult kuni 10 protsenti. Teiseks, lapsevanemate suutlikkus tasuda kõrgemaid õppemakse on väga piiratud ning õppemaksu tõus võib tuua kaasa tagajärje, kus lapsed on sunnitud jätkama oma haridusteed teises koolis. Kui aga erakooli pidajad kaotavad ühe rahastusallika ja õppemakse tõsta ei saa, peavad nad edasi töötama kahjumiga, mis selgelt kahjustab nende jätkusuutlikkust ja võimet haridust pakkuda.
- 1.6.6** Olulise lubamatu tagajärjena riivaks ErakS § 22² kehtetuks tunnistamine ebaproportsionaalselt PS §-st 37 tulenevat õigust haridusele. ErakS § 22² kehtetuks tunnistamine tooks kaasa olukorra, kus erakoolide poolt ErakS §-le 22² tuginedes koostatud arengukavad, eelarved ja tulevikuplaanid ei oleks teostatavad. Ühe erakooli jaoks võib KOVi poolse rahastuse äravõtmine olla proportsionaalselt suur ja võimalik, et kooli sulgemiseni viiv kaotus, samas kui KOVi jaoks ei ole erakoolide tegevuskulude katmises osalemine proportsionaalselt suur, võrreldes üldiste haridusele tehtavate kulutustega. KOVi poolse tegevuskulude katmises osalemise ärajäämine tooks erakooli jaoks kaasa suure eelarvepuudujäägi, mille tõttu tuleb kas tõsta õppemaksu või pikemas perspektiivis erakool sulgeda. See riivaks õpilaste ja õpilaste vanemate PS §-s 37 sätestatud õigust, võttes õpilastelt võimaluse või vähendaks võimalusi osaleda erakoolide pakutavates programmides või õpikeskkonnas. Erakoolis õppimise võimaluste vähendamisega riivatakse õigust valida endale sobiv haridustee ning PS §-st 37 tulenevat vanemate õigust otsustada laste hariduse valiku üle, kuna praktikas selline valik aheneks oluliselt.
- 1.6.7** Ühendus juhib tähelepanu ka sellele, et kooli pidamisega kaasnevad suured kulutused, mis on aja jooksul teenuste ja kaupade hindade tõusmisega seoses oluliselt kasvanud. Seetõttu on KOVi poolne tegevuskulude katmises osalemine erakoolide jaoks hädavajalik.
- 1.6.8** Kuna ErakS § 22² kehtetuks tunnistamisega kaasneks tulevikus olukord, kus erakoolide pidamise tingimused on ebasoodsamad või ressursside puudumise tõttu ei ole erakoolide pidamine enam võimalik, riivaks ErakS § 22² kehtetuks tunnistamine igal juhul ka erakooli pidajate õiguspärast ootust, samuti kahjustaks erakoolide finantseerijate huve.

Eeltoodu alusel leiab Ühendus, et Tallinna Linnavolikogu taotlus ei ole põhjendatud.

II MENETLUSLIKUD KÜSIMUSED

- 2.1 Kinnitus esindusõiguse kohta.** Vandeadvokaat Martin Triipan kinnitab, et ta on käesolevas asjas Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendus MTÜ volitatud esindaja.
- 2.2 Arvamuse esitamise tähtaeg.** Riigikohus on määranud käesoleva arvamuse esitamise tähtajaks 20. oktoobri 2014. Käesolev arvamus on esitatud seega tähtaegselt.
- 2.3 Taotluse läbivaatamise viis.** Kui Riigikohus peab asja lahendamiseks istungi, soovib arvamuse esitaja sellel osaleda volitatud esindaja kaudu.

Lugupidamisega

/digitaalselt allkirjastatud/

Martin Triipan
Vandeadvokaat
Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendus MTÜ volitatud esindaja