



TALLINNA LINNAVALITSUS

Kaupo Nõlvak
Tallinna Linnavolikogu Reformierakonna
Fraktsioon
Vana-Viru 12
TALLINN 15080

Teie: 15.05.2014 nr F3-2/461

Meie: 30. 05. 2014 nr LV-1/4932

Vastus arupärimisele

Austatud härra Nõlvak

Täna Teid arupärimise eest, mis puudutab seadusandja poolt Tallinna linnale ja teistele kohalikele omavalitsustele pandud erakoolide rahastamise kohustust ning Tallinna linna kohtumenetlusi.

Teie arupärimine on heaks võimaluseks arutleda sisuliselt kohaliku omavalitsuse haridusvaldkonna kohustuste olemuse üle ning selgitada, miks Tallinna linn ei pea õigeks erakoolide rahastamise tänast korraldust. Alustuseks soovin öelda, et kohalik omavalitsus ei ole vastu erakoolide rahalisele toetamisele, kuid rahastamine peab rajanema korrektsel õiguslikul regulatsioonil ning avalik-õiguslike vahenditest erakoolide tegevuse toetamise ülesannet tuleks täita selleks olemuslikult kohustatud isiku poolt.

Alljärgnevalt selgitan, miks Tallinna linn leiab, et erakoolide rahastamine on riiklik ülesanne, mitte kohaliku omavalitsuse kohustus (I), seejärel kirjeldab kohaliku omavalitsuse õigusi kohtumenetluste algatamisel (II) ning viimaseks vastan Teie küsimustele (III).

I Erakoolide tegevuskulude tasumine ei ole kohaliku omavalitsuse ülesanne

Põhjus, miks Tallinna linn ei pea õigeks kohaliku omavalitsuse eelarvest erategevuse kulude hüvitamist on selles, et erakoolide rahastamine ei ole kohaliku omavalitsuse ülesanne. Kuigi lõpliku seisukoha antud küsimuses annab arusaadavalt kohus.

Kohaliku omavalitsuse haridusalased kohustused on seotud põhihariduse ja üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamisega eeskätt munitsipaalkoolides. Põhiseaduse (edaspidi PS) § 37 näeb ette, et igapähele on õigus haridusele. Õppimine on kooliealistele lastele seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole /.../. Hariduse andmine on riigi järelevalve all.

PS kommentaarides leitud, et: „Nii PS § 37 lg 1 kui ka lg 2 kohustuse adressaatideks on nii riik kui ka kohalik omavalitsus koos, st tegu on riigi ja kohaliku omavalitsuse kaasvastutusala. Juhtiv roll (kvaliteetse) hariduse garanteerimisel lasub siiski riigil, kes peab ühest küljest läbi vastava regulatsiooni n-ö ennetavalt, kuid teisalt ka järelevalvet teostades (PS § 37 lg 5) reaktiivselt tagama kõigile Eesti territooriumil elavatele isikutele kvaliteetse hariduse kättesaadavuse.“

PS § 37 paneb riigile ja kohalikule omavalitsusele kohustuse anda tasuta haridust – teha tasuta haridus kättesaadavaks vastavalt oma kohustuse ulatusele, nii nagu seda näevad ette õigusaktid. PS §-st 37 tuleneb:

- esiteks, hariduse kättesaadavuse tagamiseks on riigil ja kohalikul omavalitsusel kohustus pidada üleval vajalikul arvil õppeasutusi;
- teiseks, riigi ja KOVi üldhariduskoolides on õppimine tasuta (tasuta hariduse andmise kohustuslikkus ja õppemaksu võtmise keeld); ja
- kolmandaks, PS ei kohusta riiki ega kohalikku omavalitsust pidama üleval erakoole.

PS järgi on riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanded hariduse tagamisel osaliselt kattuvad ja osaliselt erinevad. Riigi kohustus on tagada hariduse üldine korraldus ja selle raames hariduse kättesaadavus ning tasuta hariduse andmiseks riigi omandis olevate riigikoolide ülalpidamine. Kohaliku omavalitsuse kontekstis on KOVi ülesanne tagada oma haldusterritooriumil tasuta hariduse andmine munitsipaalüldhariduskoolides ja selleks munitsipaalkoolide pidamine.

PS § 37 eristab koolipidajast lähtuvalt kolme tüüpi õppeasutusi – riigikoolid, munitsipaal-õppeasutused ja muud õppeasutused (nende hulgas erakoolid). Seadusega õppeasutuste eristamine tähendab, et erakoole peetakse riigi ja munitsipaalkoolidest eraldiseivateks haridusasutusteks. Selline järelendus tuleneb PS § 37 sõnastusest, mis eristab riigi –ja munitsipaalkoolidest muud õppeasutused, ja lubab neid asutada, kui seda võimaldab seadus: „Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvil õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole.“

Kohaliku omavalitsuse ülesanded on kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (edaspidi *KOKS*), mis teiste ülesannete kõrval sätestab ka kohaliku omavalitsuse PS § 37 sätestatud kohustuse sisust lähtuva haridusvaldkondliku vastutusala. Nii näeb *KOKS* § 6 lg 2 ette, et omavalitsusüksuse ülesanne on mh korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

Eesti Vabariigi haridusseaduse (edaspidi *HaS*) § 7 kohaselt on KOV-il kohustus pidada oma halduspiirkonnas ülal vajalikul arvil õppeasutusi. Sarnaselt PS-iga liigitab *HaS* § 30 haridusasutuste alluvuse riiklikuks ja omavalitsuslikuks. Riigikohtu halduskolleegiumi 18. 06. 2002 otsuses asjas nr 3-3-1-37-02 on kohus leidnud, et „/.../ halduspiirkonnas vajalikul arvil õppeasutuste ülal pidamise ja tasuta hariduse andmise kohustus on eelkõige kohaliku elu küsimus“ (p 9).

PS § 37 sätestatud haridusvaldkonna kohustused määratakse selle kaudu, millist liiki haridusasutusi on riik ja kohalik omavalitsus kohustatud seaduse kohaselt ülal pidama. Eeltoodust järeldub, et kohalik omavalitsus täidab talle PS §-s 37 sätestatud ja PGS-is konkretiseeritud kohustusi munitsipaalkoolide pidamise kaudu. Ehk teisisõnu – kohustuslik omavalitsuslik ülesanne on piisaval hulgal nõuetele vastavate munitsipaalkoolide pidamine. PS § 37, PGS § 11 g 2, § 7 lg 1 § 71 lg 1 ja § 10 lg 1, *KOKS* § 6 lg-st 2 ja *HaS* §-st 7 ja kohtupraktikast tuleneb, et KOV täidab haridusülesandeid ning täidab tasuta hariduse kättesaadavuse ülesannet munitsipaalüldhariduskoolide ülalpidamise kaudu. Erakoolides antakse tasulist haridust õppemaksu eest. Kohaliku omavalitsuse ülesanne ei ole tagada munitispaalkoolide ülalpidamist või kohustusliku hariduse andmist erakoolide tasulise hariduse vormis. Veelgi enam, PS keelab kohustusliku hariduse eest õppemaksu võtmise.

Kui erakooli pidamisega seonduv oleks kohaliku elu küsimus (s.o kohustuslik omavalitsuslik kohustus), siis oleks seadusandja sätestanud kohalikule omavalitsusele pädevuse otsustada ja korraldada erakooli tegevust või vähemalt osaleda sellises tegevuses. Kohalikud omavalitsused ei ole kaasatud erakoolide asutamise, lõpetamise, kooli asukoha ja õpilaste arvu määramise, hariduse liigi, järelevalve teostamise ega muul viisil tegevuse korraldamisse. Ilmselgelt ei saa põhjendatuks pidada olukorda, kus kohaliku omavalitsuse roll erakooli pidamise kui kohaliku elu küsimuse üle otsustamisel ja korraldamisel seisneb üksnes kohustuses osaleda eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises.

Sellest tulenevalt leian, et erakoolide rahastamine ei ole kohaliku omavalitsuse ülesanne. Tegemist on riigi poolt vabatahtlikult võetud kohustusega haridusvaldkonnas hariduse omandamise valikuvabaduse

suurendamiseks, seetõttu on tegemist riikliku ülesandega. PS § 154 teise lause alusel on riik kohustatud hüvitama kohalikule omavalitsusele riikliku kohustusega seotud kulud. Neid kulusid seni hüvitatud ei ole.

Erakoolide tegevuskulude hüvitamisega kaasnevad arvestatavad kulud. Kuigi erakoolide rahastamise kohustuse kehtestamisel selgitati, et seadusemuudatusega kohalikele omavalitsustele täiendavaid kulusid ei kaasne, on Tallinna linnal ainuüksi seni tekkinud uusi lisakohustusi summas 3 536 005,14 eurot, mis on arvestatav kulu. Kohalikule omavalitsusele on kehtestatud kohustus tasuda erakoolile ühe õpilase kohta 83 eurot kuus, samal ajal kui Tallinna munitsipaalkoolis on õppekoha tegevuskulu maksumus 55,75 eurot kuus. Seega, esiteks, Tallinna munitsipaalkoolis hariduse andmine on oluliselt efektiivsem kui erakooli sama õppekoha ülalpidamine, ja teiseks, kohalikul omavalitsusel kaasnevad arvestatavad lisakulud isegi siis, kui ta ei oleks kohustatud munitsipaalõppekohta tagama. Kuivõrd riik ei ole täitnud PS § 154 teises lõigus sätestatud kohustust tagada riikliku ülesande rahastamine riigi eelarvest, oli kohalik omavalitsus sunnitud oma õiguste kaitseks pöörduma kohtusse. Kohtumenetlus on hetkel pooleli. Samal ajal on erakooliseaduse § 22² vastuolus põhiseadusega, mille kohta on Tallinna Linnavalitsus 28. mai 2014 istungi päevakorrapunktiga nr 22 otsustanud edastada Tallinna Linnavolikogule otsuse eelnõu Riigikohtule taotluse esitamiseks tunnistada erakooliseaduse § 22² kehtetuks. Erakooliseaduse põhiseadusastatuse ja erakoolide rahastamise kohustuse riikliku olemuse kohta saate täiendavat teavet volikogule esitatud eelnõust.

II Kohaliku omavalitsuse õigus pöörduda kohtusse

Teie arupärimisest jääb kõlama kriitika kohaliku omavalitsuse kaebeõiguse teostamise suhtes. Selgitan, et kohaliku omavalitsuse õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik õigus ja tagatis, mis tuleneb PS-is sätestatud õigusriigi põhimõttest ning enesekorralduse õigusest (PS § 154). Igapähele, sealhulgas kohalikule omavalitsusele ja riigile õiguste ning huvide kaitseks kaebeõiguse tagamine on demokraatlikule õigusriigile iseloomulik. Oma õiguste kaitsmine on legaalne tegevus ning õiguste kaitsmist ning rikutud õiguste taastamist tuleks soodustada.

Kohaliku omavalitsuse kaebeõigus on sätestatud tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 3 lg-s 1, halduskohtumenetluse seadustiku § 44 lg-tes 4 ja 5 ning põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse §-s 7. Kaebeõiguse realiseerimisega seisab linn omavalitsuse teostamiseks vajalike garantiide ning lõppastmes oma elanikkonna huvide eest. Kohtupraktika näitab, et Tallinna linn on tõstatanud kohaliku omavalitsuse korralduse ning elanikkonna huvide aspektist mitmeid olulisi küsimusi, milledest mõned nimetan siinkohal:

1. **Kohaliku omavalitsuse rahastamise korraldus.** Riigikohtu üldkogu 16. märtsi 2010 otsusega asjas nr 3-4-1-8-09 rahuldati linnavolikogu taotlus ja tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks selliste sätete andmata jätmise, mis sätestaksid, millised seadusega kohaliku omavalitsuse üksustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud ja eristaksid kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Kohtuotsus on jõustunud, kuid riigi poolt seni täitmata. Kohalike omavalitsuste ülesannete jaotuse ning rahastamise korraldus on jätkuvalt põhiseadusevastased;
2. **Mustpeade maja tagastamise vaidlus.** Vabariigi Valitsuse korraldusega otsustati jätta rahuldamata Tallinna Linnavolikogu taotlus Mustpeade maja tagastamata jätmiseks, kuigi Mustpeade maja on Tallinna linna ja eriti Vanalinna üks olulisemaid elanikkonna kasutuses olevaid kulutuuriobjekte. Tallinna Haldus- ja ringkonnakohtu otsustega tühistati juba mitmendat korda Vabariigi Valitsuse tagastamise korraldused ning tuvastati, et Vabariigi Valitsuse haldusaktiga on rikutud kohaliku omavalitsuse õigusi. Vaidluse tulemusena on tagatud Mustpeade maja avalik kasutamine linnaelanike jaoks.
3. **Hariduslike erivajaduste laste õppe korraldamine.** Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 2 lg 4 teine lause paneb riigile kohustuse tagada koolide asutamise ja pidamise nägemis- ja kuulmispuudega õpilastele, liikumispuudega õpilastele, kellel lisaks liikumispuudele esineb

täiendav hariduslik erivajadus, tundeelu- ja käitumishäiretega õpilastele, toimetuleku- ja hooldusõppel olevatele õpilastele ning kasvatus eritingimusi vajavatele õpilastele.

Riik täidab seaduses sätestatud ülesannet mitmetes omavalitsustes, kuid kahjuks mitte Tallinna linnas elavate õpilaste suhtes. Kuigi Tallinna linnas vajavad haridusliku erivajadusega õpet vähemalt 1212 PGS § 2 lg 4 teises lauses nimetatud HEV õpilast, täidab riik koolipidaja ülesannet ainult 70 õpilase osas, mis moodustab vaid 5,77% Tallinnas õppivate HEV õpilaste koguarvust. Kuna riik vaatamata seaduses *expressis verbis* sätestatud kohustusele kõigile Tallinna õpilastele haridust ei anna ning oma kohustusi sisuliselt ei täida, siis on Tallinna linn sunnitud täitma ülesannet riigi eest. Vaatamata Tallinna linna korduvatele ettepanekutele tagada riigi poolt HEV õpilastele hariduse andmine, ei ole riik kohustust täitma asunud. Sellisel juhul ei ole kohalik omavalitusel muid võimalusi enda ja elanikkonna õiguste kaitseks, kui kasutada põhiseaduses sätestatud tagatise kaebeõiguse realiseerimiseks. Kohtumenetlus on hetkel pooleli.

III Vastused arupärimise küsimustele

Teie küsimustele vastan nende esitamise järjekorras:

1. **Kui palju on linnal kulunud viimase kolme aasta jooksul vahendeid, et käia erakoolidega seoses erakoolide tegevuskulude hüvitamisega kohut?**

Viimase kolme aasta jooksul ei ole Tallinna linn erakoolide vastu kohtuasju algatanud. Tallinna linnal on erakoolide poolt tegevuskulude hüvitamise nõuete lahendamisele kulunud kolme aasta vältel 3 594,52 eurot.

2. **Kui palju on linnal kulunud viimase kolme aasta jooksul vahendeid, et käia Eesti riigiga kohut seoses erinevate seaduste mitte täitmisega?**

Kõige pealt märgin, et kohalik omavalitsus ei pea arvestust rahaliste vahendite üle Teie küsitud kriteeriumite järgi. Viimase kolme aasta jooksul ei ole Eesti Vabariik esitanud kohtusse kaebusi seoses väidetavalt Tallinna linna poolt seadusest tulenevate kohustuste mittetäitmisega. Seetõttu ei ole ka selliseid kulusid tekkinud.

Lugupidamisega



Edgar Savisaar
Linnapea