



Õiguskantsler

T.E. piiskop Philippe Jourdan

Teie 17.09.2015 nr

Heiki Haljasorg  
Tartu Katoliku Hariduskeskus  
heiki.haljasorg@katoliku.edu.ee

Meie 03.11.2015 nr 6-1/151288/1504848

### **Eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmise ümberkorraldamise kooskõlast põhiseadusega**

Austatav piiskop Philippe Jourdan  
Austatav Heiki Haljasorg

Täna Teid kirja eest. Palusite vastust küsimustele, mis puudutavad [erakooliseaduse](#) (EraKS) § 22<sup>2</sup> muutmise seaduse [eel nõu](#).

Leian, et eel nõu on põhiseadusega kooskõlas, kui selle jõustumisaeg võimaldab erakoolide pidajatel ja õpilaste vanematel eesiseva muudatusega kohaneda. Riigil ega kohalikul omavalitsusel ei ole põhiseaduslikku ega välislepinguist tulenevat kohustust osaleda erakoolide tegevuskulude katmises. Seesuguse toetuse andmine riigi- või kohaliku omavalitsuse eelarvest on seega otsus, mida on võimalik mõistliku etteteatamisajaga muuta.

Alljärgnevalt on esitatud üksikasjalikud vastused Teie küsimustele.

1. Kas EraKS muutmise seaduse eel nõu<sup>1</sup> § 1 punktiga 1 kavandatav muudatus, mille järgi osaleb vald või linn eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises, kui see on valla või linna otsusel vajalik hariduse kättesaadavuse või mitmekesisuse tagamiseks, on põhiseaduspärane.

Sellele küsimusele vastamise raames käsitlen ka Teie teist küsimust, kas eel nõu on kooskõlas [nimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) lisaprotokolli nr 1 artikli 2 teise lausega.

Põhiseadusest ei tulene riigi ja/või kohaliku omavalitsuse<sup>2</sup> kohustust maksta eraüldhariduskoolidele tegevustoetust.

<sup>1</sup> Lähitud on Eel nõude Infosüsteemis 22.09.2015 registreeritud eel nõu versioonist.

<sup>2</sup> RKPJK 28.10.2014 otsusest asjas nr [3-4-1-26-14](#) tuleneb, et olemuslikult on EraKS § 22<sup>2</sup> kohalikele omavalitsustele pandud eraüldhariduskoolide rahastamine riigielu ülesanne (p 56). See tähendab, et kui seadusandja on teinud otsuse, et kohalik omavalitsus osaleb eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmises (nimetatud ka tegevustoetus), siis peab raha selleks olema ette nähtud riigi eelarves (PS § 154 lg 2). Teisisõnu on kohalik omavalitsus kehtiva EraKS § 22<sup>2</sup> järgi sisuliselt raha üleandja rollis. Seetõttu on edaspidi tekstis toodud, et tegevustoetust on kohustatud maksma riik, ehkki EraKS § 22<sup>2</sup> järgi on maksjaks kohalik omavalitsus.

Põhiseaduse § 37 lg 1 sätestab igäihe õiguse haridusele. Kooliealistele lastele on õppetöös osalemine seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides on õppetöö tasuta ehk õppemaksuta. Sama paragrahvi 2. lõike järgi peavad riik ja kohalikud omavalitsused hariduse kättesaadavuse eesmärgil üleval vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole.

Sellest tulenevalt paneb põhiseadus riigile ja kohalikule omavalitsusele kohustuse tagada olukord, milles iga koolikohustuslik laps saaks täita oma koolikohustust ja omandada haridust. Hariduse sisu määrab peaausjalikult riik, kohalik omavalitsus tagab nende normide rakendamiseks vajaliku koolivõrgu. Riik toetab kohalikke omavalitsusi, makstes näiteks õpilaste arvust tulenevalt riigieelarvest toetusi. Lisaks sellele korraldab riik haridusasutuste ja –korralduse küsimuses kesksel järelevalvet (PS § 37 lg 5).

Erakooli pidajal põhiseadusest tulenevat üldhariduse pakkumise kohustust pole. See on vabatahtlik tegevus, mille ajendiks võivad olla ka näiteks maailmavaatelised kaalutlused.<sup>3</sup> Eraüldhariduskoolid võivad avalik-õiguslike koolide kõrval tegutseda, nende asutamist ja tegutsemist ei tohi riik keelata, kuid avalik võim pole kohustatud nende tegevust finantseerima ega tagama nende olemasolu või säilimist. Kehtiv otsus eraüldhariduskooli toetada kuulub (haridus)poliitiliste valikute hulka, ent ei tulene põhiseadusest.

Kohustus toetada eraüldhariduskooli ei tulene ka PS § 37 lg 4, mille järgi on laste hariduse valikul otsustav sõna vanematel.<sup>4</sup> See säte ei tähenda, et vanem saab nõuda avalikult võimult oma lapsele enda tõekspidamistele vastavat haridussüsteemi. Otsustav sõna hariduse valikul tähendab vanema õigust valida olemasoleva haridussüsteemi piires. Vanem peab tagama, et tema koolikohustuslik laps omandaks põhihariduse, kuid vanemat ei saa kohustada panna last avalik-õiguslikku kooli. Selle asemel võib ta panna lapse sobilikku erakooli, muidugi eeldusel, et seesugune kool on olemas.

PS § 40 tagab igäihele südametunnistuse-, usu- ja mõttevabaduse. Ometi ei tulene sellest avaliku võimu kohustust toetada konfessionaalset usuõpetust andvaid erakoole. Nimetatud paragrahvi 2. lõike järgi ei ole Eesti Vabariigis riigikirikut. Riik peab jääma usuküsimustes erapooletuks<sup>5</sup>, soosimata eriliselt mõne isikutegrupi (nt koguduse liikmete) vaateid, näiteks nende maailmavaatel põhinevat õpet toetades.

PS § 37 lg 4 tõlgendamisel ja konfessionaalset usuõpetust andvate erakoolide toetamise seisukohast on oluline arvestada inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll nr 1 artikli 2 teise lausega, mille järgi peab riik endale võetud mistahes haridus- ja õpetamisfunktsioone täites austama vanemate õigust tagada lastele nende endi usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus.

Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on seda sätet korduvalt oma praktikas käsitletud ja selle mõtet selgitanud. Nii peab kõnealune lause kohtu hinnangul tagama hariduse sisulise

<sup>3</sup> RKPJK 29.10.2014 otsus asjas nr [3-4-1-26-14](#), p 55.

<sup>4</sup> [Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) 1. lisaprotokoll artikkel 2 sätestab, et endale võetud mis tahes haridus- ja õpetamisfunktsioone täites peab riik austama vanemate õigust tagada lastele nende endi usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on järjekindlalt asunud seisukohale, et sättest tuleneb õigus õppida haridusasutustes, mis on riigis kõnealusel ajal olemas ning säte ei pane riigile kohustust luua või toetada teatud tüüpi (süsteemi väliseid) haridusasutusi. Vt nt EIK lahendit [Velyo Velev vs Bulgaaria](#), p 31.

<sup>5</sup> Vt EIK lahend asjas [Leila Sahin vs Türgi](#), p 104 jj.

mitmekesisuse<sup>6</sup> ning kõigile võrdse ligipääsu olemasolevale haridussüsteemile. Kohtu tõlgenduse järgi ei anna see säte vanemale õigust nõuda oma veendumustele vastava haridussüsteemi loomist või õppe ümberkorraldamist vastavalt lapsevanema veendumustele.<sup>7</sup> Konventsiooni lisaprotokolliga liitunud riikidele on jäetud laialdane õigus sisustada „austama“ mõistet, hõlmates ka riigi kohustust tagada avalikus haridussüsteemis austav suhtumine vanemate erinevatesse veendumustesse.<sup>8</sup>

Ka teistest konventsiooni usulisi või muid tõekspidamisi käsitlevatest sätetest pole võimalik tuletada riiklikku kohustust rahastada erakoole võrdsetel alustel avalik-õiguslike koolidega.

Siinkohal võib loogiliselt esitada küsimuse Eesti Vabariigi ja Püha Tooli 1999. aastast pärineva [kokkuleppe kohta, millega Eesti Vabariik võttis enesele kohustuse võimaldada koolides](#) usuõpetuse tunde. Täpsemalt sätestab kokkuleppe p 7, et katoliiklikele õpilastele garanteeritakse kooskõlas Eesti seadustega nii riiklikus koolisüsteemis kui mitteriiklikes koolides võimalus õppida usuõpetust vastavalt nende usulistele veendumustele.

Vabariigi Valitsusel ei olnud võimalik võtta Eesti Vabariigile kohustust, mille täitmine eeldanuks seaduste muutmist. Seaduste muutmist nõudvad kohustused saab PS § 121 p 2 kohaselt võtta vaid Riigikogus ratifitseeritud välislepinguga. Nii ei tulene ka sellest lepingust eraüldhariduse rahastamise kohustust.

Eraüldhariduskoolide tegevustoetuse ümber vallandunud diskussioonis on kõlanud seisukoht, et PS § 12 lg 1 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte tõttu peab riik maksma ka erakoolidele tegevustoetust. Riigikohus on selgitanud, et võrdsuspõhiõigust on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on erinev kohtlemine seadusloomes aktsepteeritav.<sup>9</sup> Riigikohtu seniseid lahendeid ja õigusteooriat silmas pidades ei tule ka võrdse kohtlemise põhimõttest riigile kohustust erakoolide tegevuskulude katmises osaleda.

Erapooletu analüüsi käigus tuleb arvestada ka seda, et tegevustoetust hakati erakoolidele maksma alates 2011/2012 õppeaastast, kuid erakoolid tegutsesid ka enne seda.<sup>10</sup> Niisiis pole võimalik tõendusjärgiselt väita, et tegevustoetuse äravõtmine teeb erakoolide pidamise võimatuks.

Iga kool on oma eelarve koostamisel ning kulude ja tulude planeerimisel ainulaadses olukorras. Mistahes üldistused võivad kõlada ülekohtuselt ja ebaõiglaselt. Siiski sisaldab iga eraõigusliku juriidilise isiku tegutsemine alati riske, mis võimenduvad olukorras, kus riiklik toetus moodustab arvestatava osa eelarvest tulust. Nagu eespool viidatud, ei saa seesugust toetust vabatahtliku olemuse tõttu garanteeritult pidada.

Riik ja kohalik omavalitsus peavad kindlustama igale õpilasele koha avalik-õiguslikus koolis kohe, kui lapsevanem seda taotleb. Seega peab –praeguses hariduskorralduses- ennekõike kohalik omavalitsus olema valmis kohe koolikoha pakkuma ka erakoolist mistahes põhjusel lahkuvale lapsele. Just sel põhjusel on osa linnu või valdu arvestanud oma õpilastele koolikohti planeerides erakoolide kohtadega ja otsustanud vabatahtlikult erakoole toetada.

<sup>6</sup> EIK lahend [Lautsi jt vs Itaalia](#), p 60.

<sup>7</sup> EIK lahend [Valsamis vs Kreeka](#), p 28.

<sup>8</sup> EIK lahend [Lautsi jt vs Itaalia](#), p 61.

<sup>9</sup> RKPJK 01.10.2007 otsus asjas nr [3-4-1-14-07](#) ja 07.06.2011 otsus asjas nr [3-4-1-12-10](#).

<sup>10</sup> Vt portaali [HaridusSILM](#) andmeid.

## 2. Küsimus õiguspärase ootuse kohta

Seadused on muudetavad. Kui võrd erakoolidele tegevustoetuse maksmise kohustus ei tulene põhiseadusest, on selle toetuse vähendamine ja lõpetamine võimalik. Toetuse püsimise ootusele ei saa pikaajalisi majandusplaane rajada. Eraõidhariduskoolidele makstav tegevustoetus on olemuselt riigi vabatahtlik toetus ja erakoolidel pole subjektiivset õigust seda nõuda. Riigi otsustusruum sellise toetuse maksmise osas on lai. EraKS § 22<sup>2</sup> ei tulene lubadust, et seda sätet kunagi ei muudeta, ega ka lubadust, et seda ei muudeta teatud perioodi jooksul.

Paratamatult võib normi muutmine mõjutada isikuid ebasoodsalt, kuid iga soodsa regulatsiooni muutmine pole käsitatav õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisena.<sup>11</sup>

Õiguspärase ootuse põhimõtet tuleb vaadelda koos PS §-s 10 sisalduva õiguskindluse põhimõtte osaks oleva *vacatio legis*'e (seaduse avaldamise ja selle jõustumise vahele jääv ajavahemik) põhimõttega. Kokkuvõttes taandub kohustusliku tegevustoetuse küsimus sellele, kas erakoolidele jääb pärast seaduse muutmist piisavalt aega uue olukorraga kohanemiseks. Õiguskindluse põhimõtte näeb ette, et riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö.

Põhimõtteliselt tuleb uue regulatsiooniga kohanemiseks anda aega vähemalt üheksa päeva<sup>12</sup>. Enamasti on see aeg pikem, kõnealune EraKS muudatus jõustub eelnõu järgi 1. septembril 2016. Eelnõu § 1 p 3 järgi eraldatakse riigieelarvest 2016. aasta 1. septembri seisuga tegutsevate hariduslike erivajadustega õpilastele suunatud eraõidhariduskoolide tegevuskulude katmiseks toetust kuni 2020. aasta 31. augustini.

Universaalseid reegleid piisava kohanemisaja määramiseks pole olemas. Käesoleval juhul võivad *vacatio legis*'e kestust mõjutada erakoolide arengukavades ette nähtud tegevused ja tähtsajad, veelgi enam aga asjaolu, kas kohalikele omavalitsustele jääb järgmise aasta eelarve koostamisel ja kehtestamisel võimalus arvestada erakoolide toetamisega või mitte. Tegevustoetuse maksmise kohustuse äramuutmine võib olla kehtestatud järk-järguliselt, mis leevendaks muudatuse mõju eraõidhariduskoolidele ja annaks koolidele aega otsida muid sissetulekuid kiirustamata ja läbimõeldult.

Et selle kirja koostamise ajal pole Riigikogu veel alustanud EraKS § 22<sup>2</sup> muutmise eelnõu menetlemist, on 1. september 2016 jõustumistähtajana juba vaieldav.

## 3. Küsimus 1923. aasta rahvahääletuse kohta, millega otsustati usuõpetuse staatus Eesti Vabariigis.

28. juunil 1992 rahvahääletusel vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseadus tugineb tõesti 1938. aasta põhiseaduse §-le 1 ning viitab õiguslikule samasusele riigiga, mis kuulutati välja 24. veebruaril 1918.

<sup>11</sup> RKPJK 16.12.2013 otsus asjas nr [3-4-1-27-13](#), p. 50.

<sup>12</sup> RKPJK 02.12.2004 otsus asjas nr [3-4-1-20-04](#), p 27: „Põhiseaduse § 108 järgi jõustub seadus üldjuhul kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. See põhimõtte ei ole juhuslik - tegemist on ajaga, mis on normiadressaatidele jäetud seadusega sätestatud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning oma elu vastavaks ümber korraldamiseks. Kuna Põhiseadus peab üldreeglina aktsepteeritavaks üheksapäevast *vacatio legis*'t, peavad sellest pikema jõustumisaja vajalikkuse motiivil kümnendal päeval jõustumise põhiseadusevastaseks tunnistamiseks olema väga mõjuvad põhjused. Sellised põhjused esinevad tõenäoliselt näiteks mingi õigusharu tervikliku reformi korral.“

See ei tähenda nagu oleks iseseisvuse taastanud Eesti Vabariik naasnud nõukogude okupatsiooni eelsesse õigusruumi.<sup>13</sup> Rahvahääletusel vastu võetud [Eesti Vabariigi põhiseaduse rakendamise seaduse](#) § 2 lg 1 sätestab, et selle seaduse jõustumise ajal (s.o 1992) Eesti Vabariigis toimivad õigusaktid kehtivad pärast põhiseaduse jõustumist niivõrd, kuivõrd need ei ole vastuolus põhiseaduse või põhiseaduse rakendamise seadusega ja seni, kuni need kas tühistatakse või viiakse põhiseadusega täielikku vastavusse. See tähendab, et iseseisvuse taastamise järel ei taastunud enne okupatsiooni kehtinud siseriiklik õiguskord.<sup>14</sup>

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Aigi Kivioja 6938428  
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

---

<sup>13</sup> Täpsemalt vt nt Lauri Mälksoo. Nõukogude anneksioon ja riigi järjepidevus: Eesti, Läti ja Leedu staatus rahvusvahelises õiguses 1940. a – 1991. a ja pärast 1991. a. Uurimus pingest normatiivsuse ja võimu vahel rahvusvahelises õiguses. Tartu, 2005 Tartu Ülikooli Kirjastus. Lk 271-274.

<sup>14</sup> „Rääkides õigussüsteemist ja selle taastamisest, räägimegi tegelikult kahest aspektist, kahest valdkonnast. Need on õigusnormid ja õigusloome ning õigusinstitutsioonid – nende töö korraldamine, nende tegevuse reform. Kui midagi taastatakse, näiteks lagunenud maja või kunstiteost, siis on eesmärgiks saada sama tulemus, mis oli enne. Oma riigi ja õigussüsteemi taastamise puhul tuleb vastata kõigepealt küsimusele, mida me taastada tahame. Kas me tahame taastada sellist õigussüsteemi ja sellist riiki, mis oli enne 1940-ndat aastat? Põhimõtteliselt tuleks vastata jaatavalt – me tahame taastada iseseisvat, turumajandusel põhineva majandusega demokraatlikku riiki. Õigussüsteemi osas saab aga rääkida taastamisest vaid tinglikult, sest me ei taasta täpselt seda õigussüsteemi, mis oli Eestis enne 1940-ndat aastat. Meie eesmärgiks ei saagi olla selle õigussüsteemi taastamine, kuigi me soovime luua sama tüüpi õigussüsteemi. Ka riigi taastamise puhul ei ole õige rääkida sellest, et meie eesmärk on taastada riik täpselt sellisena, nagu ta oli enne 1940. aastat. Loomulikult on eesmärk taastada riik selles mõttes, et meie eesmärk on elada iseseisvas rahvusriigis, kus on tagatud kõikide rahvuste vaba areng ja ka mittekodanike kõik põhiseadusest tulenevad õigused. Kuid ikkagi me tahame üles ehitada arenenud Euroopa standarditele vastavat riiki. Me tahame üles ehitada kaasaegset õigussüsteemi, mis tagab riigi funktsioneerimise ning kodanike õiguste ja vabaduste reaalsuse ja kaitse. Seega siis me võiksime rääkida riigi ja õigussüsteemi taastamisest teatud tinglikkusega, pidades silmas, et eesmärk ei ole sünnitada midagi täpselt sellist, mis oli enne 1940. aastat.“ P. Varul. Eesti õigussüsteemi taastamine. Juridica 1999, nr 1.