

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Lisett Pedak

KOOLI SULGEMISE JA ÜMBERKORRALDAMISE KOHTULIK KONTROLL

Magistritöö

Juhendaja
PhD Alexander Lott

Tallinn
2024

SISUKORD

SISSEJUHATUS.....	3
1. HARIDUSPÕHIÕIGUSE REGULATSIOON	7
1.1 Rahvusvaheline ja Euroopa Liidu õigus.....	7
1.2 Siseriiklik õigus.....	10
1.2.1 Kaalutusõiguse teostamine kooli sulgemise või ümberkorraldamise üle otsustades	15
1.2.2 Kaebeõiguse piiritlemine.....	17
1.2.3 Esialgse õiguskaitse kohaldamine.....	20
2. SENINE KOOLIDE SULGEMIST JA ÜMBERKORRALDAMIST PUUDUTAV KOHTUPRAKTIKA.....	25
2.1 Vaidlused Tartu Halduskohtus ja Tartu Ringkonnakohtus	25
2.2 Vaidlused Tallinna Halduskohtus ja Tallinna Ringkonnakohtus	29
3. KOOLIDE SULGEMIST JA ÜMBERKORRALDAMIST PUUDUTAVA KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜS.....	37
3.1 Esialgse õiguskaitse kohaldamine esimese ja teise astme kohtute praktikas	37
3.1.1 Esialgse õiguskaitse taotluse lubatavus	37
3.1.1.1 Subjektiivsete õiguste olemasolu	37
3.1.1.2 Esialgse õiguskaitse vajaduse olemasolu	41
3.1.2 Esialgse õiguskaitse taotluse põhjendatus	48
3.1.2.1 Kaebuse perspektiivikus.....	48
3.1.2.2 Huvide kaalumine	51
3.2 Kaebuse sisuline läbivaatamine esimese ja teise astme kohtute praktikas.....	54
3.2.1 Kaebeõiguse piiritlemine.....	56
3.2.2 Haldusmenetlusele kohalduvate nõuete rikkumine.....	59
3.2.3 Muud sisulised väited.....	65
KOKKUVÕTE.....	68
THE SCOPE OF JUDICIAL REVIEW REGARDING CLOSURE AND REORGANIZATION OF SCHOOLS.....	71
KASUTATUD ALLIKAD.....	77

SISSEJUHATUS

2015. aasta kevadel ametisse astunud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2015-2019 lepiti kokku viia läbi kohaliku halduse reform eesmärgiga luua omavalitsused, mis suudaksid pakkuda inimestele paremaid avalikke teenuseid, tagada piirkondade konkurentsivõime kasvu ning täita iseseisvalt neile seadusega pandud ülesandeid.¹ Sellele järgneval aastal võeti vastu ka haldusreformi seadus², mis sätestas haldusterritoriaalse korralduse muutmiseks konkreetsemad alused. Kohalike omavalitsuste ülesannete hulgas on ka kohaliku omavalitsuste korralduse seaduse³ (KOKS) § 6 lg 2 kohaselt korraldada antud vallas või linnas muu hulgas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ülalpidamist ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse⁴ (PGS) § 10 alusel tagada konkreetnes omavalitsusüksuses elavale koolikohustuslikule isikule võimalus omandada põhiharidus.

Haridus- ja Teadusministeeriumi 2022. aasta haldusreformi seireraportis on leitud, et kuigi koolivõrgu korrastusega tegelesid osad tegusad omavalitsused ka enne 2017. aasta haldusreformi, siis hariduskorraldusele tervikuna on just sellel haldusreformil pikemas vaates suur mõju.⁵

Juba 2016. aastal märkis riigikontroll, et omavalitsustel tuleb haldusreformi raames läbi mõelda, milliseid hooneid nad tulevikus tegelikult vajavad, sest ei riigil ega omavalitsustel ole võimekust ja vajadust korda teha kõik täna omavalitsuste omandis olevad haridus-, kultuuri ja sotsiaalasutused.⁶ Hoonete renoveerimine ja nendesse täiendavalt investeerimine puudutab väga otseselt just koolimajasid, mis on väiksemates asulates ehitatud paljudel juhtudel ammu aega tagasi ning seetõttu käesolevaks ajaks amortiseerunud, ei vasta tänapäevastele nõuetele ning mida on seega ka ülal pidada kulukam. Seega on omavalitsuste ja keskvalitsuse ühisteks eesmärkideks avalikus kasutuses olevate hoonete kasutuse ja investeringute optimeerimine ning valdkonnaülene teenuste integreeritus.⁷

¹ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2015–2019
<https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/3030/6201/5006/231klisa.pdf>, lk 9 (01.04.2024).

² Haldusreformi seadus. - RT I, 21.12.2016, 34.

³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 30.06.2023, 28.

⁴ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. - RT I, 11.03.2023, 76.

⁵ Haridus- ja Teadusministeeriumi 2022. aasta haldusreformi seireraport.
https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/HR%20seireraport%202022_0.pdf, lk 64 (01.04.2024).

⁶ Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest. Riigikontrolli 26.10.2016 aruanne Riigikogule.
<https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=13819&AuditId=2413>, lk 3 (15.04.2024).

⁷ Haridus- ja Teadusministeeriumi 2022. aasta haldusreformi seireraport, lk 66.

Võrreldes 20 aasta taguse ajaga õpib üldhariduskoolides tänasel päeval umbes 50 000 õpilast vähem ning kahanemise trendi jätkumist prognoositakse eriti maapiirkondades.⁸ Haldusreformi seireraportis tuuakse välja, et perioodil 2018-2022 tehti enam kui 50 otsust haridusasutuste ümberkorraldamiseks. Kõige enam ühendati sel perioodil lasteaedu ja põhikooli, jätkates ühe asutusena, lõpetati gümnaasiumiastme tegevus, riigi pidamiselt võttis omavalitsus üle suuremat tuge vajavate laste põhikooli ning riigile anti üle gümnaasiumiastme pidamine, sh täiskasvanute üldhariduskoolide pidamine. Samuti suleti kooli piirkondades, kus jätkusuutliku haridusvõrgu otsused jäeti enne haldusreformi tegemata (st koolide sulgemine ei toimunud otseselt haldusreformi, vaid juba varasemalt väljakujunenud laste vähesuse tõttu).⁹

Nimetatud otsused on aga inimesi väga reaalselt puudutavate tagajärgedega, mistõttu leidub neid, kes soovivad, et haldusmenetluses tehtud kaalutusotsuse õiguspärasus leiaks kohtus kinnitust ja selline õigus väiksemate või suuremate mõõndustega ka eksisteerib. Selle tulemusel on aastatel 2006-2023 pöördutud kohtusse koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavate kaebustega vähemalt kahekümne viiel korral. Munitsipaalkooli kaotamise otsus on kohaliku omavalitsuse autonoomia valdkonda kuuluv otsus.¹⁰ Samas tuleb kohalikul omavalitsusel kooli õppetöö korralduses oluliste muudatuste tegemisel läbi viia haldusmenetluse seaduse nõuetele vastav ja kaasav menetlus.¹¹

Käesolevas töös käsitletakse põhjalikumalt just neid kohtuasju, mille puhul ei ole kaebust kaebeõiguse puudumise tõttu tagastatud. Käesolevas magistritöös vaadeldakse koolide ümberkorraldamise all nende täielikku või osalist (näiteks mõne kooliastme) sulgemist, mitte formaalseid ümberkorraldusi nagu näiteks haridusasutuse nime muutmine. Vaidlust pole selles, et sellisest tegevusest ei teki tõenäoliselt kellelegi kohtus kaitstavat õigust, mida kinnitab selletaolise kohtupraktika puudumine.

Koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavate kaebuste üha sagedasem lahendamine on toonud ühiskondlikult kaasa küsimuse, kas väljakujunenud kohtuliku kontrolli ulatus on

⁸ Nutikas kahanemisega kohanemine Eestis: regionaalne valmistumine demograafiliseks muutusteks. OECD 15.02.2022 analüüs. - https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/kahanemisega_kohanemine_eestis_luhikokkuvote.pdf, lk 1 (20.04.2024).

⁹ Haridus- ja Teadusministeeriumi 2022. aasta haldusreformi seireraport, lk 65.

¹⁰ RKHKo 3-3-1-37-02, p 9.

¹¹ TlnHKm 26.05.2023 3-23-888, p 10.

selliste otsuste sisulisel hindamisel kohtute poolt aga piisav ja tagab ka tegelikkuses kaebajate õiguste kaitse.¹² Käesoleva magistr töö uurimisprobleem seisneb seega vajaduses teha kindlaks, mil määral on halduskohtumenetluses väljakujunenud praktika põhjendatud või esineb vajadus koolide sulgemist ja ümberkorraldamist puudutavate kaebuste läbivaatamisel kohtuliku kontrolli ulatust ühel või teisel moel laiendada. Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, kas kaebajatele tagatakse kõnealustes vaidlustes nende õiguste tõhus kaitse. Eesmärgi saavutamiseks vastatakse magistr töö konkreetsemalt järgmistele uurimisküsimustele: 1) Kust tuleneb kaebajatele õigus haldusorganite sellesisuliste otsustega rahulolematuse puhul kohtusse pöörduda ning kuidas on küsimust kaebeõigusest praktikas sisustatud? 2) Millistel kaalutlustel on võimalik kohaldada koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavates kohtuasjades esialgset õiguskaitset? 3) Kuidas on piiritletud kohtuliku kontrolli ulatus ning kohalike omavalitsuste enesekorraldusõiguse vahetõrke praktikas? 4) Kas kohtuliku kontrolli ulatust koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavate vaidluste lahendamisel oleks vajalik ja võimalik laiendada?

Käesolev kolmest osast koosnev magistr töö on õigusteoreetiline ja empiiriline uurimus, kus induktiivse analüüsi abil jõutakse üksikute juhtumite vaatlemiselt üldiste järeldusteni. Töö esimeses osas avab autor hariduspõhiõiguse rahvusvahelist ning riigisisest regulatsiooni, muu hulgas selgitades õiguslikku olukorda kõnealuste vaidluste relevantsemate haldus(kohtu)menetluslike nüansside puhul. Esimeses osas on tehtud valik anda täpsem ülevaade kaalutusõiguse teostamisest haldusmenetluses, kaebeõiguse piiritlemisest ning esialgse õiguskaitse kohaldamisest, kuivõrd on need tööd puudutavate vaidluste kesksed teemapüstitused.

Töö teises osas kirjeldab autor esimese ja teise astme kohtute töölauale seniajani jõudnud kohtuvaidlusi. Praktika detailsem kirjeldamine on oluline loomaks ülevaadet, milliste kaebustega on kohtusse pöördutud ning milliste lahendusteni on nende läbivaatamisel jõutud, kuivõrd keskendub töö kolmas osa konkreetsemate asjaolude analüüsimisele, konkretiseerimata iga kohtuvaidluse täpseid tehioolusid.

¹² Vt ka Jõks, A. Kohtud peaks kaaluma koolide sulgemisotsuseid sisuliselt. - Postimees 15.02.2024. <https://arvamus.postimees.ee/7961030/allar-joks-kohtud-peaks-kaaluma-koolide-sulgemisotsuseid-sisuliselt> (15.04.2024).

Töö kolmas osa seisneb kohtupraktika empiirilises analüüsis, keskendudes esimese ja teise astme kohtute praktikale esiteks koolide sulgemist ja ümberkorraldamist puudutavas osas esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel esitatud põhjendustele ning teiseks seisukohtadele, mille alusel on tehtud lõplikke otsuseid kaebuste rahuldamise või rahuldamata jätmise osas.

Töö teoreetilise osa koostamisel on käesoleva magistritöö autor toetunud valdavalt Eesti Vabariigi ja rahvusvahelistele õigusaktidele, nende kommentaaridele ning seletuskirjadele ja kohtupraktikale. Töö praktilises osas on autor käsitlenud nii Riigi Teataja andmesüsteemis kui Kohtute Infosüsteemis kättesaadavaid Tartu ja Tallinna Halduskohtute ning Ringkonnakohtute lahendeid.

Töö autorile teadaolevalt ei ole koolide sulgemise ja ümberkorraldamise teemat varasemates magistritöödes analüüsitud, mis muudab käesoleva töö teemapüstituse uudseks. Arvestades omavalitsusüksuste haridusvõrkude korrastamise jätkuvat relevantantsust¹³, on autori hinnangul asjakohane anda ülevaade aastatel 2006-2024 Eesti kohtutes tehtud lahenditest ning esitatud seisukohtadest ning avada vaidluse üldisemat õigusteoreetilisemat tausta.

Magistritööd iseloomustavad märksõnad on: avalik õigus, kaalutusõigus, halduskohtumenetlus.

¹³ Seppel, A., Viita-Neuhaus, A. SUUR ÜLEVAADE. Vaata, millised koolid pannakse kinni. - Postimees 02.04.2024. <https://www.postimees.ee/7991937/suur-ulevaade-vaata-millised-koolid-pannakse-kinni> (10.04.2024).

1. HARIDUSPÕHIÕIGUSE REGULATSIOON

1.1 Rahvusvaheline ja Euroopa Liidu õigus

Juba üle sajandi valitseb konsensus, et iga inimese ja kokkuvõttes kogu ühiskonna edu aitab tagada hea haridus.¹⁴ Prantsuse sotsioloog E. Durkheim on hariduse mõiste võtnud kokku järgmiselt: „Haridus on täiskasvanute põlvkondade mõju neile, kes pole veel valmis sotsiaalseks eluks. Selle eesmärk on äratada ja arendada lapses teatud arv füüsilisi, intellektuaalseid ja moraalseid seisundeid, mida temalt nõuavad nii poliitiline ühiskond tervikuna kui ka see eriline keskkond, mille jaoks ta on spetsiifiliselt ette nähtud.“¹⁵

Hariduse eesmärgiks on luua soodsad tingimused isiksuse, perekonna, eesti rahvuse, samuti rahvusvähemuste ja Eesti ühiskonna majandus-, poliitilise ning kultuurielu ja loodushoiu arenguks maailma majanduse ja kultuuri kontekstis, kujundada seadusi austavaid ja järgivaid inimesi ning luua igapäevase elu eeldused pidevõppeks.¹⁶ Euroopa Inimõiguste Kohus (EIÕK) on varasemalt tõdenud, et haridus on üks olulisemaid moodsa riigi avalikke teenuseid.¹⁷

Õigus haridusele on sätestatud arvukates rahvusvahelistes dokumentides. Esmalt on õigust haridusele mainitud näiteks Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli art-s 2¹⁸, mille kohaselt ei või kedagi jätta ilma õigusest haridusele. Lisaks sätestatakse, 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.

Ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 14 käsitleb õigust haridusele. Nimetatud artikli kohaselt on igapäevane õigus haridusele ning õigus saada kutse- ja täiendusõpet. Punkti 2 kohaselt kätkeb see õigus võimalust saada tasuta kohustuslikku haridust. Punkt 3 sätestab, et vabadust asutada demokraatia põhimõtetest lähtudes haridusasutusi ja vanemate õigust tagada lastele oma usuliste, filosoofiliste ja pedagoogiliste veendumuste kohane haridus ja õpetamine

¹⁴ Ettekanne nr 1. „Põhihariduse korralduse põhiseaduspärasusest. Õiguskantsleri kirjalik ettekanne Riigikogule“, 26.08.2015-
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettekanne_nr_1_pohihariduse_korralduse_pohiseaduspärasusest.pdf, lk 1 (15.02.2024).

¹⁵ Durkheim, E. Education and Sociology. Simon and Schuster: 1956, lk 71.

¹⁶ Eesti Vabariigi haridusseadus. - RT I, 15.03.2022, 4.

¹⁷ Parrest, N. PS § 37, komm 4. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.

¹⁸ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2000, 11, 57.

austatakse nimetatud vabaduse ja õiguse kasutamist reguleerivate siseriiklike õigusaktide kohaselt.¹⁹

Ka parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta artikkel 17 käsitleb õigust haridusele.²⁰ Nimetatud artikli p 2 kohaselt kohustuvad sotsiaalharta liitunud liikmesriigid kas otseselt või koostöös avalik-õiguslike ja eraõiguslike organisatsioonidega rakendama kõiki asjakohaseid ja vajalikke meetmeid eesmärgiga tagada lastele ja noortele tasuta alg- ja keskkharidus ning soodustada nende regulaarset kooliskäimist.

1948. aastal vastu võetud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) Inimõiguste ülddeklaratsiooni²¹ artikkel 26 puudutab samuti hariduse küsimust. Nimetatud artikli kohaselt on igal inimesel õigus haridusele ning see peab olema tasuta vähemalt alg- ja üldhariduse osas. Muu hulgas on välja toodud, et haridus peab olema suunatud inimeseksuse täielikule arendamisele ja inimõigustest ning põhivabadustest lugupidamise suurendamisele ning aitama kaasa vastastikusele mõistmisele, sallivusele ja sõprusele kõigi rahvaste, rassiliste ja usuliste rühmituste vahel ning soodustama ÜRO tegevust rahu säilitamisel.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 13 p 1 kohaselt tunnustavad paktist osavõtvad riigid iga inimese õigust haridusele. Sama artikli lg 2 p a kohaselt peab põhiharidus olema kõigile kohustuslik ja tasuta.²² ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 28 lg 1 p 1a kohaselt tunnustavad konventsiooniga ühinenud riigid muu hulgas lapse õigust haridusele.²³ ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldises kommentaaris nr 13 „Põhihariduse tegevuskavad” punkti 6 alapunktis b selgitatakse muu hulgas, et haridusasutused ja -programmid peavad olema kättesaadavad kõigile ilma diskrimineerimiseta.²⁴ Ka EIÕK ja Euroopa Kohus on korduvalt käsitlenud erinevaid

¹⁹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - RT II 2006, 13, 35.

²⁰ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.

²¹ ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsioon. - https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf (12.02.2024).

²² Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1993, 10, 13.

²³ Lapse õiguste konventsioon. - RT II 1996, 16, 56.

²⁴ ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldine kommentaar nr 13 „Põhihariduse tegevuskavad”. - <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW%2bKyH%2bnXprasyMzd2e8mx4cYIDIVMUKXaG3Jw9bomilLKS84HB8c9nIHQ9mUemvt0Fbz%2f0SS7kENyDv5%2fbYPWAXMw47K5jTga59puHtt3NZr> (13.02.2024).

haridusteemasid.²⁵ Muu hulgas on EIÕK oma praktikas tunnustanud vanemate õigust kaevata rikkumiste peale, mis puudutavad nende laste õigust haridusele.²⁶ Eeltoodust nähtub, et õigus haridusele on rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigus.

Euroopa Liidu toimimise lepingus on sätestatud, et Euroopa Liit austab liikmesriikide vastutust õpetuse sisu ja haridussüsteemide korralduse eest ning nende kultuurilist ja keelelist mitmekesisust.²⁷ Niisiis saab öelda, et rahvusvaheline õigus ja Euroopa Liidu õigus määratlevad õiguse haridusele üldpõhimõttena ning haridussüsteemi täpsem reguleerimine on jäetud siseriiklikuks ülesandeks. Näiteks puuduvad Euroopa Liidu ülesed regulatsioonid hariduse andmise konkreetse sisu või vormi osas.

Nimetatud põhimõtted on kas moraalselt, juriidiliselt või poliitiliselt Eestile siduvad ning neid tuleb Eesti põhiseaduse tõlgendamisel meeles pidada.²⁸ Kuigi ka 1960. aasta UNESCO konventsioon diskrimineerimise vastu hariduses on oluliseks haridust puudutavaks rahvusvaheliseks dokumendiks, ei ole töö autorile nähtuvalt töö kirjutamise ajaks Eesti endiselt nimetatud konventsiooniga ühinenud²⁹, vaatamata sellele, et ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee soovitas Eestile liitumise kaalumist juba 2002. aastal³⁰ ning ühinemise eelnõu esitati 2015. aasta sügisel Vabariigi Valitsuse istungile ning dokumentidest nähtuvalt oli eelnõu koostajate eesmärgiks konventsioon heaks kiita.³¹ Lisaks eelnevale kaitses Eesti välisminister 2016. aastal ÜRO Inimõiguste Nõukogus Eesti inimõiguste kohta koostatud ettekannet, milles lubas muu hulgas samuti astuda samme, et kõnealune konventsioon lähiaastatel ratifitseerida.³²

²⁵ Vt nt EIKo 40385/06, *Ali vs. Ühendkuningriik*, p 51, EKo C-73/08, *Nicolas Bressol jt vs. Gouvernement de la Communauté Française*, ECLI:EU:C:2010:181, EIKo 5335/05, *Ponomaryovi vs. Bulgaaria*, p 57, EIKo 30814/06, *Lautsi jt vs. Itaalia*, p 47d.

²⁶ Vt nt EIKo 15472/02, *Folgerø jt vs. Norra*, p 54.

²⁷ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, art 165 p 1. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A02016ME%2FTXT-20160901> (13.02.2024).

²⁸ Õiguskantsler. Ettekanne nr 1, lk 2.

²⁹ UNESCO kodulehelt ei nähtu, et Eesti oleks konventsiooniga liitunud ega seda heaks kiitnud, vt *Convention against Discrimination in Education*. UNESCO kodulehekül. - <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-against-discrimination-education> (10.04.2024).

³⁰ ÜRO rassilise diskrimineerimise komitee lõppmärkused. EESTI. 22.08.2002. - <https://www.vm.ee/media/769/download> (25.04.2024).

³¹ UNESCO haridusalase diskrimineerimise vastase konventsiooniga ühinemine (toimik nr 15-0895). Eelnõude Infosüsteem. - <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4bc4b241-679f-4f10-8446-dc8eb5ff9945#KtEHHvwW> (20.04.2024).

³² BNS. Eesti lubab ühineda kolme rahvusvahelise konventsiooniga. Postimees 19.01.2016. - <https://www.postimees.ee/3474727/est-i-lubab-uhineda-kolme-rahvusvahelise-konventsiooniga>. (25.04.2024)

Eeltoodust lähtuvalt jääb töö autorile viivitus konventsiooni heakskiitmisel arusaamatuks, arvestades ka asjaoluga, et Eesti on juba astunud siseriiklikult samme, et diskrimineerimist hariduses ära hoida, mistõttu ei tooks konventsiooni ratifitseerimine Eestile olulisi uusi sisulisi kohustusi. Võrdsele kohtlemisele hariduses suunab siseriiklikult näiteks nii võrdse kohtlemise seadus³³ (täpsemalt § 2 lg 1 p 6) kui ka konkreetsemalt PGS § 6 p 1. Töö autorile ei nähtu, et kõnealuse konventsiooni ning Eesti siseriikliku õiguse vahel esineks vastuolusid. Konventsiooni ratifitseerimine Eesti poolt saab autori hinnangul tuua aga kaasa vaid kasu, olles rahvusvaheliselt märgiks Eestist kui demokraatlikust riigist, kus austatakse ja väärtustatakse inimõiguseid ja -vabadusi ning tunnustatakse igaühe võimalust saada just tema vajadustest ja huvidest lähtuvat haridust.

1.2 Siseriiklik õigus

Juba 1920. aastal Asutava Kogu poolt vastu võetud Eesti Vabariigi põhiseaduses³⁴ käsitleti hariduse küsimust, kui § 12 teises lauses sätestati, et õpetus on kooliealistele lastele sunduslik ja rahvakoolides maksuta. Nimetatud mõtet täiendati juba põhjalikumalt 1938. aasta põhiseaduses.³⁵ Viimase §-s 22 sätestati muu hulgas, et õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ja rahvakoolis maksuta. Samuti, et riik ja omavalitsused peavad ülal vajalikul arvul rahvakoole ning hariduse vahetuks jätkamiseks vastavalt riiklikele huvidele ja rahva eluliste vajadustele peetakse ülal ka üld- ja kutsehariduslikke õppeasutisi. Oluline suunis tuleneb ka paragrahvi viimasest lausest, kus tuuakse välja, et noorte kasvatamine vaimselt, kõlbliselt ja kehaliselt tublideks ning väärikaiks Eesti kodanikeks on vanemate kui ka riigi ja omavalitsuste tähtsamaid ülesandeid. Saame öelda, et nimetatud põhimõtted ei erine kuigi palju tänapäevastest väärtustest. Kuigi kummaski põhiseaduses ei toodud välja selgesõnaliselt õigust haridusele, on see töö autori hinnangul kõnealustest põhiseaduse normidest üsna lihtsasti tuletatav.

Igaüheõigus haridusele tuleneb käesoleval ajal siseriiklikult otsesõnu aga 1992. aasta põhiseaduse³⁶ paragrahvist 37. Sama sätte teise lause kohaselt on õppimine kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Lause 3 kohaselt peavad riik ja kohalikud omavalitsused

³³ Võrdse kohtlemise seadus. - RT I, 22.10.2021, 11.

³⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT, 09.08.1920, 113/114, 243.

³⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT, 03.09.1937, 71, 590.

³⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.

hariduse kättesaadavuse tagamiseks ülal pidama vajalikul arvil õppeasutusi. Veel sätestab sama paragrahv muu hulgas, et seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakooli. 1992. aasta põhiseadus ei erine seega kuigi palju eelmisest. Ainukese sisulise uuendusena on sisse toodud aga põhimõte, et laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Eesti põhiseaduses sätestatu hõlmab aga palju enam kui näiteks eelpool nimetatud EIÕK lisaprotokoll 1 art-s 2 sätestatu, mille kohaselt on lapsevanemal otsustav sõna üksnes usulisi ja filosoofiliste veendumusi puudutavas osas.³⁷

Eesti õiguses reguleerivad hariduse andmist ja selle korraldamist peamiselt haridusseadus (HaS), mille ülesandeks on tagada õiguslikult haridussüsteemi kujunemine, toimimine ning areng ning PGS, mille § 1 lg 1 kohaselt sätestatakse põhikooli ja gümnaasiumi õppekorralduse alused, õpilase ning õpilase vanema või eestkostja õigused ja kohustused, koolitöötajate õigused ja kohustused, kooli pidamise ja rahastamise alused ning kooli õppe- ja kasvatustegevuse üle teostatava haldusjärelevalve alused. Oma roll haridussüsteemi kujundamisel ja arendamisel on seega ka Riigikogul, kes peab nende kohustuste täitmiseks looma õigusraamistiku, kuivõrd põhiseadus ei sätesta haridussüsteemi (sh koolide asukoha ja struktuuri või selle muutmise) kohta täpsemaid nõudeid.³⁸

HaS § 4 lg 1 kohaselt tagavad riik ja kohalik omavalitsus Eestis igäihe võimalused koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks õigusaktides ettenähtud tingimustel ja korras. Veel konkreetses kohustus tagada koolikohustuslikule isikule võimalus omandada põhiharidus, kelle elukoht asub selle valla või linna haridusterritooriumil, tuleneb kohalikele omavalitsustele PGS §-st 10. Ka KOKS § 6 lg 2 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesanne muu hulgas korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Kohalikul omavalitsusel lasub kohustus tagada kõigile ühetaoline võimalus käia munitsipaalkoolis.³⁹ Munitsipaalkooli pidajaks on seega PGS § 1 lg 2 alusel linn või vald ning riigikoole haldab riik Haridus- ja Teadusministeeriumi kaudu.

³⁷ Parrest, N. PSK § 37/35.

³⁸ Õiguskantsleri 09.06.2022 vastus nr 7-5/220832/2203143, lk 1. „Narva Soldino Gümnaasiumi ümberkorraldamine.“
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Narva%20Soldino%20G%C3%BCmnaasiumi%20%C3%BCmberkorraldamine.pdf (14.02.2024).

³⁹ RKPJKo 3-4-1-26-14, p 55.

Õiguskantsleri hinnangul seisneb kohaliku omavalitsuse roll eelkõige koolide olemasolu tagamises ning nende pidamises vastavalt kehtivatele nõuetele, mis üldistades tähendab seda, et vallad ja linnad tagavad põhihariduse vormilise poole.⁴⁰ Riigikohus on sedastanud, et kui kohalik omavalitsus on taganud munitsipaalkoolide kaudu kõigile elukohajärgsetele koolikohustuslikele isikutele võimaluse omandada põhiharidus, on kohalik omavalitsus oma avaliku ülesande täitnud.⁴¹ Riikliku vastutuse põhituum seisneb lisaks asjakohase seadusandluse loomisele ka hariduse sisu määratlemises, sealhulgas riiklike õppekavade kehtestamises, ehkki teatud otsustusruum õppe sisu üle on jäetud ka koolidele.⁴² J. Holm on varasemalt leidnud, et riigi kohustused hariduspõhiõigusega seoses saab tinglikult jagada kolmeks – austada õigust haridusele, kaitsta õigust haridusele ning täita õigust haridusele.⁴³ Eelnevast tulenevalt saab öelda, et riik ja kohalikud omavalitsused tegutsevad kohustuses tagada koolide olemasolu ja sealse õpetuse kvaliteet paralleelselt ning kooskõlastatult.

Õigust haridusele saab käsitleda nii negatiivse (avaliku võimu kohustus hoiduda sekkumast) kui positiivse õigusena, eeldades avaliku võimu tegevusi õiguse tagamisel.⁴⁴ Muu hulgas on haridusel nii ühiskondlik kui ka individualistlik külg. Ühiskondlik aspekt väljendub selles, et on kehtestatud koolikohustus ning individualistlik aspekt selles, et inimesel on õigus saada (vähemasti kohustuslikus ulatuses) tasuta haridust.⁴⁵ Viimane väljendub ka isiku õiguses end arendada, et seeläbi saada ise omandatud haridusest kasu.⁴⁶

Oluline aspekt põhihariduse puhul on jälgida selle tegelikku kättesaadavust, mis tuleneb üsna selgelt põhiseadusega riigile pandud kohustusest tagada piisaval arvil koole, mis tagaks võimaluse omandada haridus. Ent oluline ei ole ainult koolide faktiline olemasolu. PGS § 7 lg 1 kohaselt hõlmab see kohustus endas vajadust tagada riikliku õppekava täitmiseks vajalike kvalifitseeritud õpetajate olemasolu, turvalisuse, tervisekaitse ja õppekava nõuetele vastava õppekeskkonna olemasolu ning võimalused õpilase arengu toetamiseks. Sama sätte lõike 2 kohaselt tagab koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse

⁴⁰ Õiguskantsler. Ettekanne nr 1, lk 6.

⁴¹ RKPJKo 3-4-1-26-14, p 59.

⁴² Õiguskantsler. Ettekanne nr 1, lk 6.

⁴³ Holm, J. Haridusõiguse tagamine kohustusliku hariduse tasemel ja sellele järgnevatel haridustasemetel. Magistritöö. Tartu Ülikool 2005, lk 22.

⁴⁴ Parrest, N. PSK § 37/4.

⁴⁵ *Ibid*, komm § 37/5.

⁴⁶ *Ibid*, komm § 37/7.

omandamise võimaluse valla või linna haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele vald või linn, vajaduse korral tagades erakooli pidajat või riiki.

Väga oluliseks kättesaadavuse kriteeriumiks on hariduse füüsiline kättesaadavus, mida reguleerivad PGS § 7 lg 3 ning sotsiaalministri 27.03.2001 määruse nr 36 § 7 lg 1⁴⁷. Õiguskantsleri inimõiguste raamatus on välja toodud, et füüsiline juurdepääs haridusele tähendab otsesõnu õpilaste võimet jõuda turvaliselt kooli. Kui koolid ei asu kogukondade lähedal, peab olema tagatud õpilaste transport koolidesse. Seega on koolide avamisel ja sulgemisel oluline hinnata, kui pikk on koolitee, kuidas on korraldatud transport ning millised on vanemate võimalused saata lapsi kooli.⁴⁸ Kohtupraktikas on leitud, et kättesaadavus peab hõlmama endas enam kui vaid võimalust õppida mõnes koolis. Hariduse kättesaadavus tähendab ka seda, kas õpilastel on reaalselt võimalik haridust saada sellisel viisil, et see on kvaliteetne.⁴⁹ Riigi ja kohalike omavalitsuste poolt kättesaadavaks tehtav haridus peab olema kvaliteetne ja võimaldama iga inimese võimete parimat mõeldavat väljaarendamist.⁵⁰ Materiaalsemat külge analüüsid on Riigikontroll leidnud, et riigi seisukohalt on omavalitsuste hallatavatest hoonetest kõige olulisem just haridushoonete korrasolek, sest see tagab haridusteenuse kättesaadavuse võimalikult kvaliteetses õpikeskkonnas kogu riigis.⁵¹

Kättesaadavuse tahkudena on täiendavalt nähtud ka selle majanduslikku kättesaadavust ning juurdepääsu haridusele ilma ühelgi viisil diskrimineerimiseta.⁵² Põhiseaduses sätestatud tasuta põhihariduse omandamise kohustus aitab otseselt kaasa just esimese põhimõtte elluviimisele. Majanduslik kättesaadavus tähendab, et õpilase ja tema pere majanduslik olukord ei tohiks mõjutada ega elimineerida võimalust omandada haridus. Nimetatud nüansse tuleb kooli pidajal arvestada konkreetsete olukordade lahendamisel näiteks haridusvõrgu ümberkorraldamisel, võttes arvesse ka kõiki olulisi asjaolusid.

Haridusvõrgu otstarbekaks toimimiseks tuleb seega ette olukordi, kus on mõistlik haridusasutuste tegevus ja kvaliteet üle vaadata. Õiguskantsler on olnud varasemalt seisukohal,

⁴⁷ Tervisekaitsenõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele. Sotsiaalministri 27.03.2001 määrus nr 36. - RT I, 24.04.2020, 9.

⁴⁸ Õiguskantsleri inimõiguste raamat, p 3.2. Tallinn 2022. - <https://www.inimoigusteraamat.ee/raamat/inimoiguste-raamat/19-oigus-haridusele/3-oigus-haridusele-nelja-availability-accessibility>, P 3.2. (11.02.2024).

⁴⁹ TlnHKo 3-23-567, p 19.

⁵⁰ Parrest, N. PSK § 37/27.

⁵¹ Riigikontroll, lk 15.

⁵² Holm, J, lk 34.

et ühiskonnas käib pidev vaidlus koolisüsteemi ja laiemalt hariduse korraldamise, selle kvaliteedi ja kättesaadavuse küsimustes, õppekavade ja -metoodika kaasajastamise teemal ning üha enam ka selle üle, kuidas kõige mõistlikumalt haridussüsteemi rahastada.⁵³

HaS § 6 lg 2 p 4 sätestab, et Haridus- ja Teadusministeerium asutab, reorganiseerib ja suleb riigiharidusasutusi, välja arvatud ülikoolid ning rakenduskõrgkoolid. HaS § 7 lg 2 p 2 kohaselt asutavad, reorganiseerivad ja sulgevad õigusaktides ettenähtud korras munitsipaalharidusasutusi ning registreerivad oma halduspiirkonnas asutatud haridusasutusi kohalikud omavalitsused. Veel täpsemalt on kohalike omavalitsuste puhul antud pädevus valla või linna ametiasutuse ja valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamiseks, ümberkorraldamiseks ja tegevuse lõpetamiseks ning ametiasutuse põhimääruse kinnitamiseks selle volikogule (KOKS § 22 lg 1 p 34).

Samamoodi annab PGS § 80 lg 1 esimene lause kooli tegevuse lõpetamiseks või selle ümberkorraldamiseks volituse kooli pidajale. Ümberkorraldamine võib seejuures seisneda nii koolide ühendamises üheks või mitmeks kooliks, kooli või koolide liitmist teise kooliga, nende eraldamist, jaotamist või põhikooli või gümnaasiumi tegutsemise vormi muutmist jms.

Ümberkorraldamise läbiviimisel tuleb aga järgida sätestatud korda. PGS § 80 lg 1 kohaselt tuleb enne kooli ümberkorraldamist või lõpetamist ära kuulata hoolekogu ja õpilasesinduse arvamusi. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tuleb sellisest otsusest teavitada Haridus- ja Teadusministeeriumi, kooli, vanemaid, õpilasi ja õpilaste elukohajärgseid valla- või linnavalitsusi kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis vähemalt viis kuud enne uue õppeaasta algust. Ajalise raamistiku olemasolule viitab ka lõige 5, mille kohaselt tuleb kool lõpetada või ümber korraldada perioodil 1. juuli kuni 31. august, mis on õppeaasta kestust arvestades igati mõistlik. Kooli pidajal on arusaadavalt kohustus tagada õpilastele, kes õppisid eelnevalt tegevuse lõpetanud koolis, võimalus jätkata kooliteed mõnes muus koolis (HaS § 80 lg 9).

Kohalikel omavalitsustel (ja ka riigil) tuleb elu korraldamiseks enda haldusüksuse raames vastu võtta väga eriilmelisi otsuseid. Lisaks paljudele muudele otsustele on üheks selliseks ka mõne haridusasutuse või selle koolitustaseme sulgemine või ümberkorraldamine.

⁵³ Õiguskantsler. Ettekanne nr 1, lk 1.

1.2.1 Kaalutusõiguse teostamine kooli sulgemise või ümberkorraldamise üle otsustades

PGS § 1 lg 3 kohaselt kohaldatakse PGS-s ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse (HMS)⁵⁴ sätteid, arvestades PGS-s toodud erisusi. HMS § 4 lg 1 kohaselt on kaalutusõigus ehk diskretsioon haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõigus võib seega põhineda sellel, kas haldusorgan üldse tahab lubatavat abinõu rakendada (otsustusdiskretsioon) või sellel, millise lubatud abinõudest ta tahab kasutusele võtta (valikudiskretsioon).⁵⁵ Kaalutusotsuste tegemise pädevuse delegeerimine on oluline, kuivõrd ei suuda seadusandja sätestada õigusnorme selliselt, et need arvestaks kõikide võimalike juhtudega ja pakuks neile kõikidele ühte õiglast lahendust, võttes arvesse, et sageli on õiglase lahenduse leidmiseks vaja olla kursis kõikide olukorraga seotud asjaoludega.⁵⁶ K. Merusk on defineerinud diskretsiooni olemuse kui administratsiooni pädevust vabalt hinnata situatsiooni ja teha sellele vastav otsus.⁵⁷

Niisiis on kooli pidajal kooli ümberkorraldamise või sulgemise otsuse langetamisel avar kaalutusruum HMS § 4 lg 2 mõttes. See tähendab omakorda, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Õiguse üldpõhimõteteks on kaalutluse tegemisel näiteks proportsionaalsus, võrdse kohtlemise printsiip ja õiguskindluse tagamine. Proportsionaalsuse põhimõttest tulenevalt tuleb hinnata valitud meetme sobivust, mõõdukust ning vajalikkust.⁵⁸

Seadusandja on andnud haldusorganile võimaluse valida otsustuse tegemisel just haldusorganile otstarbekana näivate erinevate võimaluste vahel. Seega peab haldusorgan kaalutluse teostamisel lõppjärel dusele jõudmisel ise kaaluma ja igal üksikjuhul otsustama, milline on kõige sobivam toimimisviis.⁵⁹ Kohtupraktikas on nenditud, et omavalitsusüksused teevad koolivõrgu kujundamisel keerulisi ja pikaajalise mõjuga hariduspoliitilisi, majanduslikke, territoriaalplaneerimist puudutavaid, sotsiaalseid jm prognoose ja arvestusi,

⁵⁴ Haldusmenetluse seadus. - RT I, 06.07.2023, 31.

⁵⁵ Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004, lk 85.

⁵⁶ Aedmaa, A, Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tallinn: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 280.

⁵⁷ Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura: 1997, lk 10.

⁵⁸ *Ibid*, lk 31.

⁵⁹ *Ibid*, lk 46.

mille puhul on kaalul paljude erinevate huvigruppide huvid ning üldiste ja üksikhuvide vahel tasakaalustatud lahenduste leidmine on lõppastmes olemuslikult poliitiline otsus.⁶⁰

Kaalumissituatsioonis ei ole haldusorgani ülesandeks üksnes võrrelda erinevaid huve ja selgitada välja neist kaalukamad, vaid ka tasakaalustada erinevaid kaalukaid huve. Kaalutlemisel arvestatud asjaolud peavad kajastuma antava akti põhjendustes.⁶¹ Juhul kui haldusorgan ei teosta kaalutusõigust, on lähtunud sobimatutest või ebaõigetest kaalutlustest või jätnud mõne olulise asjaolu tähelepanuta, võib olla tegemist olulise kaalutusveaga.⁶² Seejuures eristatakse õigusruumis erinevaid kaalumisvigu (näiteks kaalutluse teostamata jätmine, kaalutusõiguse ületamine ja kaalutusõiguse väärkasutamine).⁶³ Kaalutusõiguse väärkasutamise alla kuuluvad näiteks olukorrad, kus kaalutusnormi eesmärki või põhiseaduslikke väärtusi ei arvestata, kohaldatakse ebaõigesti halduspraktikast ja halduseeskirju, eiratakse otstarbekuse kriteeriumi, jäetakse üldse kaalumata või kaalutakse puudulikult.⁶⁴ Üldiselt tuleb haldusmenetluse käigus, mis hõlmab endas kogu diskretsiooni teostamise protsessi, silmas pidada ka põhiseadusest tulenevat põhiõigust heale haldusele (§ 14), mida on tunnustatud kui kohtulikult kaitstavat õigust. Diskretsiooniveaga ei ole tegemist juhul, kui isik leiab, et asutuse otsus on olnud ebaotstarbekas, et mõni teine otsus oleks olnud mõistlikum või parem.⁶⁵

Õiguskantsler on leidnud, et riigil ei ole põhiseaduslikku kohustust ülal pidada koole, kus ei ole kvaliteetse põhihariduse kindlustamiseks piisavalt õpetajaid ega õpilasi. Seda mõistagi eeldusel, et hõredamalt asustatud ja vähese laste arvuga piirkondadest pärit lapsed pääsevad tasuta ja mugavalt kvaliteetset haridust pakkuvasse kooli.⁶⁶ 2009. aastal algatatud PGS eelnõu seletuskirjas on toodud, et õppeasutuse ümberkorraldamisel ja -kujundamisel tuleb lähtuda põhimõttest, et selle tulemusena muutuks tulemuslikumaks õppeasutuse juhtimine ning õppe- ja kasvatustegevus. Otsuse tagajärjel ei tohi õpilaste õpi- ja kasvukeskkond halveneda.⁶⁷

⁶⁰ TlnRnKm 3-20-1100, p 11.

⁶¹ RKHKo 3-3-1-52-13, p-d 31, 32.

⁶² RKHKo 3-3-1-72-13, p 21 ja seal viidatud kohtupraktika.

⁶³ Pikamäe, K. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. Magistritöö. Tartu Ülikool 2003, lk 52.

⁶⁴ Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. – Juridica 2006/II, lk 77–82.

⁶⁵ Maurer, H, lk 88.

⁶⁶ Õiguskantsler. Ettekanne nr 1, lk 5.

⁶⁷ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu seletuskiri lisadega. 412 SE, lk 56. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea1419fd-f0fe-a3a7-3ed8-aa9ef6f44a58/P%C3%B5hikooli-%20ja%20g%C3%BCmnaasiumiseadus> (12.02.2024).

Koolivõrgu kujundamisel ei ole peamine, et igas asustusüksuses paikneks kool, kuid otsus konkreetse kooli asukoha (sh sulgemise) kohta kui diskretsiooniotsus peab põhinema kõikide oluliste asjaolude põhjalikul analüüsil, milleks on näiteks finantsmajanduslikud kaalutlused, sh mitte üksnes kulud konkreetse kooli ülalpidamiseks, vaid ka näiteks vanematele kooli sulgemisega kaasnevad kulud lapse saatmisel kaugemal asuvasse kooli jms, pakutava hariduse kvaliteet, demograafilised näitajad, koolitee pikkus ja korraldus, kooli roll kohalikus elulaadis jne. Selliselt rõhutatakse PS kommentaarides taas kord, et koolitranspordi, õpilaskodude, õppetoetuste jms meetmete kaudu tuleb igäihe õigus kvaliteetsele haridusele tagada reaalsuses.⁶⁸

Kokkuvõttes saab öelda, et kaalutusotsuste teostamine on väga kompleksne ülesanne. Positiivse arenguna on Eesti Linnade ja Valdade Liit koostöös Haridus- ja Teadusministeeriumiga töötanud välja juhendi soovitustega, mida ümberkorralduste tegemisel järgida.⁶⁹ Kuivõrd lähtuvad sellised otsused siiski tihtipeale erinevatest väärtushinnangutest ning otsuste tegijate huvid ei tarvitse otsuste subjektide huvidega täielikult kattuda, ei pruugi inimeste reaalsel elukorraldust puudutavad (ja sageli seda muutvad) otsustused neid lõplikult rahuldada.

1.2.2 Kaebeõiguse piiritlemine

Kuna halduse olemuses on õiguse subsumeerimine, siis sisaldab iga haldustoiming endas potentsiaalset ohtu sattuda vastuollu kehtiva õigusega. Õiguspärase, demokraatliku halduse tagamiseks on ette nähtud kontroll avaliku administratsiooni tegevuse üle. Eksternset kontrolli halduse tegevuse üle teostavad väljaspool haldusorganisatsiooni asuvad ametiasutused, ametnikud ja teised subjektid. Eksternse kontrolli üheks alaliigiks on ka kohtulik kontroll, mida teostavad Eestis Riigikohus ning halduskohtud. Kohtuliku kontrolli käivitumiseks on vaja esitada kohtule vastav taotlus (kaebus).⁷⁰ Ent õigust selleks, et see kaebus ka sisuliselt läbi vaadatakse, ei ole igäihel.

⁶⁸ Parrest, N. PSK § 37/29.

⁶⁹ Mida arvestada haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuseid tehes? Soovitused kohalikele omavalitsustele. 2021. - https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwibwZKA7uSFAxVJAhAIHctICmkQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.elvl.ee%2Fmedia%2F2843%2Fdownload&usg=AQvVaw29_Y7K8oA_LAPo2JEFautr&opi=89978449 (20.04.2024).

⁷⁰ Merusk, K. Koolmeister, I. Haldusõigus. Õpik. Juura 1995, lk-d 115-116 ja 124.

Nagu eespool mainitud, sätestab põhiseaduse § 37 lg 3, et laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel, mis ei kätke endas aga seda, et vanema otsustusõigus nimetatud küsimuses oleks piiramatu. Põhimõtteks on, et kui riigi loodud avalik-õiguslikus koolis või muus haridusasutuses antav õppe sisu ja vorm lapsevanemat ei rahulda (näiteks ei ole õpe kooskõlas vanema religioossete veendumustega), on vanemal võimalus valida lapsele sobiv erakool, mitte aga nõuda õppe oma veendumuste kohast ümbermuutmist.⁷¹ Vanemal ei ole ka õigust nõuda erakooli rahastamist ega seda, et kohalik omavalitsus rahastaks lapse õpinguid mõnes teises munitsipaalkoolis, kui elukohajärgne omavalitsusüksus on lapsele nõuetekohase õppimisvõimaluse taganud (RKPJKo 09.11.2017, 5-17-8/8, p 64). Üldiseks kriteeriumiks, et määrata vanemate otsustusõiguse ulatus lapse hariduse sisu puudutavates küsimustes, peaks olema lapse parimate huvide põhimõte (lapse õiguste konventsiooni art 3 lg 1, lastekaitseaduse⁷² § 5 p 3, § 21).⁷³

Kuigi õigus haridusele ei tähenda õigust konkreetsele õpetajale või õppimisele kindlas koolihoones, võib koolivõrgu (ümber) kujundamine mõjutada hariduse kvaliteeti, õppekeelt, juurdepääsetavust jms. Seetõttu üldjuhul tunnustatakse kohtupraktikas laste ja/või vanemate kaebeõigust koolide sulgemise vms ümberkorraldamise otsuste vaidlustamisel (näiteks TlnRnKm 30.01.2020, 3-19-2418).⁷⁴

Halduskohtumenetluse seadustiku⁷⁵ (HKMS) § 44 lg 1 järgi võib isik halduskohtusse pöörduda üksnes oma õiguste kaitseks. Kaebeõigust hinnatakse kaebuse esitamise hetke seisuga. Riigikohus on samuti väljendanud oma seisukohta, et halduskohtus on vaidlustatavad muu hulgas sellised haridusalased otsustused, mis takistavad isiku juurdepääsu hariduse omandamisele.⁷⁶ Kaebeõiguse jaatamine eeldab seda, et kaevatav haldusakt või toiming otseselt puudutab kaebaja õigusi.⁷⁷ Riigikohtu seisukoha järgi on kohtul kohustus haldusasja menetleda juba siis, kui ta mõnab kaebaja õiguste rikkumise võimalikkust kaebuses toodud asjaoludel.⁷⁸ Võimalikkuseteooria järgi, mida tundub pooldavat ka Eesti kohtupraktika, on isikul kaebeõigus siis, kui kaebuses väidetud õigusrikkumist ei saa välistada.⁷⁹ See tähendab sisuliselt seda, et

⁷¹ Õiguskantsler. Ettekanne nr 1, lk 4, allmärkus 12.

⁷² Lastekaitseadus. - RT I, 06.01.2023, 15.

⁷³ Parrest, N. PSK § 37/36.

⁷⁴ *Ibid*, komm § 37/14.

⁷⁵ Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 06.07.2023, 30.

⁷⁶ RKHKO 3-3-1-68-12, p 16.

⁷⁷ RKHKO 3-3-1-86-04, p 13.

⁷⁸ RKHKm 3-3-1-9-08, p 15.

⁷⁹ Vene, E. HKMSK § 44, komm II.

kohus saab ka näiteks alles kohtuotsuses jõuda seisukohale, et kaebeõigust kindlas vaidluses siiski ei ole.

Kaebeõigust haridust puudutavates vaidlustes on piiratud kohtupraktikas ka ajalise mõõtmega. On leitud, et PS § 37 lg-st 3 tulenevat lapsevanema põhiõigust saab ja tuleb realiseerida alles siis, kui mõne kooli gümnaasiumiastmesse õppima asumine on juba reaalselt päevakorral, mitte hüpoteetiliselt mitmeid aastaid ette.⁸⁰ Vastasel juhul puudub kohtus kaitstav subjektiivne õigus.

Kuigi haridusvõrk ja selle muutumine puudutab kogukonda laiemalt, saab kaebeõiguse olemasolu haridusvõrku puudutavates vaidlustes kohtupraktika alusel kinnitada eelkõige ümberkorraldatavas koolis õppivate laste vanemate puhul ja nende lapsevanemate puhul, kelle lapsele ei ole kooli ümberkorraldamise tulemusena tagatud mõistlik ja tegelik võimalus kohustusliku ja kvaliteetse põhihariduse omandamiseks.⁸¹

Haldusakti tühistamiseks esitatud kaebuse läbivaatamisel kaitstavate õiguste ja vabadustena tuleb mõista isiku subjektiivseid avalikke õigusi – põhiõigusi ja -vabadusi, seadustest, muudest õigustloovatest aktidest, haldusaktidest ja halduslepingutest tulenevaid õigusi. Kohus peab väidetavalt rikutud seadust või muud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka üksikisiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka üksikisiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist. Seejuures tuleb arvestada nii sätte eesmärki kui ka huvi kaalukust. Isiku põhjendatud huvist võib seega välja kasvada ka halduskohtus kaitstav õigus, kuid ainult juhul, kui seadus kaitseb või peab kaitsma seda huvi.⁸²

Kohtupraktikas on leitud ka seda, et ei PS § 37 ega EIÕK esimese protokolli artikkel 2 ei anna subjektiivset õigust ühe kindla kooli püsijäämisele.⁸³ Kohtus on võimalik tuvastada, kas konkreetne kaalutus kooli sulgemiseks või ümberkorraldamiseks viidi läbi õiguspäraselt ning rikutud ei ole menetlusnorme. Seejuures tuleb arvesse võtta ka HMS-s sätestatud uurimispõhimõtet (§ 6), nõuet ärakuulamisele (§ 40), põhjendamiskohustust (§ 56) jms.

⁸⁰ TlnRnKm 3-15-2725, p 11.

⁸¹ TlnRnKm 3-19-2349, p 13.

⁸² RKEKm 3-3-1-8-01, p 22.

⁸³ TrtRnKm 3-11-2982, p 25.

1.2.3 Esialgse õiguskaitse kohaldamine

Koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavates vaidlustes on tähtis roll esialgse õiguskaitse instrumendil, mis leiab halduskohtumenetlust puudutavas osas kajastust HKMS-i 24. peatükis. Esialgse õiguskaitse abinõu relevantsust ilmestab see, et käesoleva töö järgmistes peatükkides põhjalikumalt analüüsitavast kahekümne kahest kohtuvaidlusest vaid viie puhul ei esitatud esialgse õiguskaitse taotlust.

Kohtusse pöördumisel puudub vahetu õiguslik tagajärg, näiteks ei takista see haldusakti andmist, selle täitmist, toimingute sooritamist ega kohusta haldusorganit kaebajale ühtegi soodustust andma.⁸⁴ Teiselt poolt on kaebaja huviks vältida kohtumenetluse ajal vaidlustatava haldusakti rakendamist enne lõpliku otsuse tegemist ja sellega seoses tekkivate soorituste läbiviimist, mis ei pruugi olla tagasivõetavad. Selline huvikonflikt on lahendatud esialgse õiguskaitse sätte abil.⁸⁵ Esialgse õiguskaitse abinõu ülesandeks on kindlustada vaieldavad õiguspositsioonid põhivaidluse ajaks, säilitades sedasi kohtuvaidluse ajaks õigusrahu.⁸⁶ Abinõu eesmärgiks on kaitsta kohtusse pöördunud isiku õigusi kohtumenetluse ajal⁸⁷, mis seisneb põhivaidluse tulemuse efektiivsuse tagamises.⁸⁸ Näiteks, kui kohalik omavalitsus soovib mõne haridusasutuse sulgeda ja nimetatud otsus vaidlustatakse, ent esialgset õiguskaitset ei kohaldata, võib kohtumenetluste tavapärasest kestust arvestades eeldada, et ümberkorraldused haridusvõrgus on jõustunud kohtulahendi tegemise ajaks juba tehtud. Seeläbi saaksidki kaebuse esitaja huvid kahjustatud, sest kaebuse rahuldamise korral ei ole võimalik efektiivselt tagada, et põhivaidluse tulemus ka päriselt realiseeruks.

Esialgset õiguskaitset on võimalik HKMS § 249 lg 1 kohaselt kohaldada igas menetlusstaadiumis kas kaebaja taotluse alusel või kohtu omal algatusel. Üldjuhul ei leia aga viimane võimalus praktikas kuigi palju kasutust, välja arvatud juhtudel, mil kaebuses esitatud asjaoludest nähtuvalt on selgelt äratuntav, et kaebaja õiguste efektiivseks kaitseks on esialgse õiguskaitse kohaldamine vajalik.⁸⁹ Esialgse õiguskaitse taotluse võib esitada kohtule pärast haldusorganile vaide esitamist, koos kaebusega või pärast kaebuse esitamist (HKMS § 249 lg

⁸⁴ Jääger, H. Esialgse õiguskaitse kohaldamise eeldused halduskohtumenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool 2021, lk 13.

⁸⁵ Maurer, H, lk 168.

⁸⁶ Pikamäe, K. HKMSK § 249, komm AI.

⁸⁷ RKHKm 3-3-1-19-17, p 15.

⁸⁸ Pikamäe, K. HKMS § 249, komm AI.

⁸⁹ *Ibid*, komm II.

5) ning kohus võib menetlusosalise taotluse alusel või omal algatusel esialgse õiguskaitse määruse igas menetlusstaadiumis tühistada või seda muuta (HKMS § 253 lg 1).

Esialgse õiguskaitse taotlus tuleb lahendada viivitamata ning seetõttu tihtipeale ka piiratud informatsiooni pinnalt. Abinõu kohaldamiseks peab aga täidetud olema suur hulk eeldusi. Esiteks peab taotlus olema lubatav, mis tähendab, et kohtule on esitatud nõuetekohane taotlus (HKMS § 250), kaebajal esineb esialgse õiguskaitse vajadus, põhivaidluse ese kuulub halduskohtu pädevusse, tegemist on õige kohtualluvusega, taotlus pole esitatud samadel asjaoludel ja samal alusel (ehk korduvalt), taotlus on lubatav põhivaidluse esemest tulenevalt ning kohtule on esitatud taotlusega seotud kaebus või haldusorganile vaie.⁹⁰

Nimetatud eeldustest vajab praktikas üldjuhul enim analüüsimist esialgse õiguskaitse vajaduse olemasolu. Esialgse õiguskaitse vajadust sisustab HKMS § 249 lg 1 esimene lause, mille kohaselt peaks abinõu kohaldamata jätmisel esinema kahjulike tagajärgede saabumise oht ehk kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega võib osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks. Selliste tagajärgede realiseerumise ohtu tuleb kaebajal põhistada, st selgitada faktiliste asjaolude abil, et väidetav tagajärg võib tema suhtes ka tegelikult saabuda. Ka Riigikohus on leidnud, et tagajärjed, mille vältimiseks on esialgse õiguskaitse taotlus esitatud, peavad olema ettenähtavad ja tõenäolised ning seotud kaebuse nõuete ja eesmärkidega⁹¹ ning et kohus ei pea kahjulike tagajärgede saabumise ohuga arvestama üksnes juhul, kui ta on veendunud, et selliste tagajärgede saabumine on välistatud või äärmiselt vähetõenäoline.⁹² Küll aga ei laiene esialgse õiguskaitse taotlusele samaväärsed tõendatuse kriteeriumid kui kaebusele.⁹³

Üldistatult öeldes esineb esialgse õiguskaitse vajadus, kui haldusakti täitmisest või toimingute tegemisest tulenevate tagajärgede hilisem kõrvaldamine kohtuotsusega on keerulisem kui nende kohene ärahoidmine.⁹⁴ Näiteks on kohtupraktikas peetud võimalikuks 99–99,5 meetri pikkuse vee- ja kanalisatsioonitorustiku eemaldamist ja selle rajamisele eelnenud olukorra ennistamist võimalikuks, küll aga oli asjas lisaks tegemist ka ülekaaluka avaliku huviga.⁹⁵ Esialgse õiguskaitse vajadus puudub aga näiteks siis, kui kahjulike tagajärgede saabumise oht

⁹⁰ Pikamäe, K. HKMSK § 249, komm I4a.

⁹¹ RKHKm 3-3-1-67-01, p 3; RKHKm 3-3-1-59-14, p 11.

⁹² RKHKm 3-20-915, p 16.

⁹³ Pikamäe, K. HKMSK § 250, komm B.

⁹⁴ Jääger, H, lk 40.

⁹⁵ TlnRnKm 23.07.2020 3-20-1157, p 14.

ei realiseeru lähitulevikus või kui on ilmselge, et haldusorgan kaebaja poolt kardetud viisil ei tegutse.⁹⁶ Tagajärgede saabumine lähitulevikus ei tähenda, et kahjuliku tagajärje saabumise oht peaks olema akuutne ja realiseeruma mõne tunni, päeva või nädala jooksul pärast taotluse esitamist, ent üldjuhul esialgset õiguskaitset ei kohaldata, kui asjaoludest nähtuvalt ei ole kahjuliku tagajärje saabumine pikema aja jooksul võimalik või tõenäoline.⁹⁷ Kui taotluse läbi vaatamata jätmise aluseid ei tuvastata ning kaebajal esineb esialgse õiguskaitse vajadus, on taotlus lubatav.

Lisaks eelnevale peab kohtule esitatud esialgse õiguskaitse taotlus olema ka põhjendatud, mida sisustatakse HKMS § 249 lg 3 esimese lause abil. Esialgse õiguskaitse kohaldamisel peab kohus HKMS § 249 lg-te 1 ja 3 järgi arvestama kaebuse eduväljavaateid ning erinevate lahenduste tagajärgi kaebajale, avalikule huvile ja kolmandatele isikutele.⁹⁸ Taotluse põhjendatust hinnatakse seega peamiselt kaebuse perspektiivikuse analüüsimise ning erinevate huvide kaalumise kaudu.

Erinevalt esialgse õiguskaitse vajaduse puhul negatiivsete tagajärgede saabumise ohu hindamisest kontrollib kohus kaebuse perspektiivi hindamisel, kas kaebajal esineb kõnealune kaitstav subjektiivne õigus, st kas ja millist kaebaja väidetavat õigust vaidlustatud haldusakt või toiming rikub.⁹⁹ Esialgse õiguskaitse kohaldamise aluseks saab olla vaid kaebaja, mitte kolmandate isikute õiguste kaitsmise vajadus, v.a olukorras, kus seadus on andnud kaebajale õiguse pöörduda kohtusse kolmandate isikute õiguste kaitseks.¹⁰⁰ Isiku subjektiivsete õiguste rikkumine ei pea olema aga kindel, vaid tõenäoline.

Esialgse õiguskaitse kohaldamine on sisuliselt eelhinnang kaebuse põhjendatusele ehk kohus võtab taotluse lahendamisel (perspektiivi hindamisel) seisukoha, kas eksisteerib suur õiguslik tõenäosus kaebus rahuldada. Samas kohaldatakse esialgset õiguskaitset aga sageli ka olukorras, kus faktilised asjaolud ei pruugi olla lõpuni selged¹⁰¹ ja seetõttu ei tähenda, et esialgse õiguskaitse kohaldamine tähendab automaatselt, et kaebus lõppastmes rahuldatakse. Lisaks on Riigikohus varasemalt olnud seisukohal, et esialgse õiguskaitse menetluses tuleks vältida

⁹⁶ Pikamäe, K. HKMSK § 249, komm I4a.

⁹⁷ TlnHKm 3-16-1199, p 4.

⁹⁸ RKHKm 3-3-1-19-17, p 15.

⁹⁹ Pikamäe, K. HKMSK § 249, komm I5a.

¹⁰⁰ RKHKm 3-3-1-59-14, p 15.

¹⁰¹ RKHKm 3-3-1-17-04, p 30.

põhivaidluse „äraotsustamist“, mis puudutab aga pigem eripäraseid haldusasju.¹⁰² Eelhinnangu raames antud õiguslikud seisukohad ei ole kohtule põhiasja lahendamisel siduvad,¹⁰³ ent on loomulik ning samuti ühtse kohtupraktika huvides, et madalama astme kohtud lähtuvad suuremal või väiksemal määral kõrgema astme kohtu seisukohtadest, eriti arvestades esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel analüüsitava eripärasid.

Kohus ei pea taotluse lahendamisel piirduma kaebaja poolt esitatud faktiliste asjaoludega, vaid võib uurimisprintsibiist tulenevalt ka ise olulisi asjaolusid välja selgitada ning kui faktid on usutavad, tuleb neid õiguslikult igakülgsest hinnata. Asjaolud ei pea siiski olema tuvastatud sama kindlusega, mis põhivaidluse lahendamisel.¹⁰⁴ Riigikohus on varem leidnud nii seda, et HKMS-st ei tulene kohtu kohustust selgitada omal algatusel välja asjaolusid, mis on aluseks esialgse õiguskaitse kohaldamisel, samuti võib kohus tõendeid koguda vaid juhul, kui see ei too kaasa liigset viivitust¹⁰⁵, kui ka seda, et esialgse õiguskaitse kohaldamise otsustamisel tuleb siiski uurimisprintsibiist lähtuda. Vajadus kiireks otsustamiseks üksnes piirab uurimisprintsibi rakendamise ulatust.¹⁰⁶ Samas ei saa kohus võtta kaebuse perspektiivi hindamisel sama põhjalikku seisukohta kui põhivaidluse lahendamisel. Kokkuvõttes tuleb kohtul seega igal konkreetsel juhtumil hinnata, millise põhjalikkusega on vajalik ja võimalik esitatud taotluse perspektiivi analüüsida, arvestades taotluse lahendamise kiireloomulisust (HKMS § 252 lg 1).

Teiseks keskseks osaks esialgse õiguskaitse taotluse põhjendatuse hindamisel on avaliku huvi, puudutatud isiku (üldjuhul kolmandad isikud HKMS § 20 tähenduses) ja kaebaja õiguste kaalumine, kuivõrd peab esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamine olema proportsionaalne kõigi protsessiosaliste suhtes. Erinevate huvide kaalumine toimub üldjuhul pärast seda, kui kohus on tuvastanud kaebajal esialgse õiguskaitse vajaduse olemasolu ning leidnud, et esitatud kaebust ei ole põhjust pidada ilmselgelt perspektiivituks.

Avaliku huviga arvestamine tähendab, et kohus peab lisaks kaebuse esitajale haldusakti peatamata jätmisel osaks saavate tagajärgedega arvestama ka selle peatamise tagajärgi avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva isiku tegevusele ja üldsusele.¹⁰⁷ Mida pöördumatamad ja

¹⁰² RKHKm 3-3-1-59-14, p 19.

¹⁰³ RKHKm 3-3-1-19-17, p 28.

¹⁰⁴ Jääger, H, lk 51.

¹⁰⁵ RKHKm 3-3-1-67-01, p 3.

¹⁰⁶ RKHKm 3-3-1-76-04, p 9.

¹⁰⁷ RKHKm 3-3-1-57-01, p 2.

raskemad on võimalikud tagajärjed, seda suurema kaalu omandavad huvide kaalumisel selle menetlusosalise õigused, keda taolised tagajärjed ähvardavad.¹⁰⁸ Arvestatav avalik huvi peab olema nii oluline, et see õigustab kaebuse esitaja esialgse õiguskaitse vajadusega arvestamata jätmist¹⁰⁹ ning kui esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisega kaasnevad kaebajale eriti rasked ja kõrvaldamatud tagajärjed, peab avalik huvi peab olema ülekaalukas. Mõnel juhul võib avalik huvi olla aga hoopis esialgse õiguskaitse kohaldamise poolt.

Puudutatud isikute huvidega arvestatakse siis, kui need kaaluvad üles kaebaja õiguste rikkumise.¹¹⁰ Kui huvid on võrdse kaaluga, tuleb eelistada kujunenud olukorra säilitamist kohtuvaidluse ajaks.¹¹¹ Esialgset õiguskaitset tuleb kohaldada vaid nii palju, kui see on kaebaja õiguste kaitseks vajalik.¹¹² Arvestades näiteks koolide ümberkorraldamist puudutavate vaidluste reaalsel mõju paljudele osapooltele, ei ole sellise kaalutluse teostamine kohtumenetluses sugugi iseenesestmõistetav. Järelikult tuleb kohtul teha igatepidi tasakaalustatud lahend.

Just koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavates vaidlustes on esialgse õiguskaitse taotluse esitamine autori hinnangul igati mõistetav, sest otsuse elluviimisega kaasneksid reaalsed ja väga elulised tagajärjed, näiteks koolimaja sulgemine, õpilaste teise kooli õppima minek jms. Tegemist on inimesi palju suuremal määral puudutavate muudatustega kui näiteks mõnes teises haldusasjas lihtsalt mõne väga teoreetilist laadi haldusakti kehtivuse peatamine. Kuigi, nagu eelnevalt selgitatud, on esialgse õiguskaitse kohaldamise eelduseks pöördumatute tagajärgede saabumise oht, erinevad autori hinnangul ka pöördumatud negatiivsed tagajärjed mingil määral oma kaalu poolest.

Järgnevas peatükis tuuakse välja, milline on töö kirjutamise ajaks haridusasutuste sulgemist või ümberkorraldamist puudutav kohtupraktika. Ülevaate andmisel on lähtutud eelkõige praktikast põhikooliastmete sulgemise või ümberkorraldamise puhul, kuivõrd saab öelda, et põhihariduse kohustuslikkus loob kohtus kaitstava subjektiivse õiguse.

¹⁰⁸ Pikamäe, K. HKMSK § 249, komm I5b.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*

¹¹¹ TlnRnKm 01.11.2012 3-12-1994, p 12.

¹¹² RKHKm 3-20-915, p 20.

2. SENINE KOOLIDE SULGEMIST JA ÜMBERKORRALDAMIST PUUDUTAV KOHTUPRAKTIKA

2.1 Vaidlused Tartu Halduskohtus ja Tartu Ringkonnakohtus

Tartu Halduskohus on autorile teadaolevalt lahendanud koolide ümberkorraldamist või sulgemist puudutavaid vaidlusi üheteistkümmel korral. Esmakordselt jõudis kohtute töölauale sellesisuline kohtuasi 2006. aastal, kui Tartu Linnavolikogu otsustas liita Tartu Puškini Gümnaasiumi ja Tartu Slaavi Gümnaasiumi, lõpetada esimese tegevus ning muuta kooli nimi. Antud vaidluses tõusetus ka küsimus esialgse õiguskaitsse kohaldamisest, ent halduskohus seda põhjendatuks ei pidanud.¹¹³ Tartu Halduskohus jättis 15.05.2007 kaebuse rahuldamata¹¹⁴ ning rõhutas, et PS § 37 lg 3 ei tähenda, et riigil või kohalikul omavalitsusel puudub õigus otsustada konkreetse kooli kui õppeasutuse likvideerimist või ümberkujundamist. Töö autor leiab, et kohtute esmakordne käsitus nimetatud sättest oli väga vajalik, et anda potentsiaalsetele kaebajatele sisend, kuidas suhestub hariduspõhiõigus kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega. Juba esimeses hariduse andmise tagamist puudutavas vaidluses leidis kajastust ka asjaolu, et PGS § 49 lg 3 alusel tehtav otsus on kaalutusotsus ning selliste otsuste kohtulik kontroll on piiratud. Halduskohtuga nõustus ka Tartu Ringkonnakohtus, jättes 11.09.2007 kaebajate apellatsioonkaebuse rahuldamata.¹¹⁵

Teistkordselt tuli Tartu Halduskohtul lahendada küsimus kooli sulgemise õiguspärasusest 2008. aastal, mil Lasva Vallavolikogu otsustas lõpetada alates 30.06.2008 Pikakannu Põhikooli tegevuse. Kuigi kaebajate esialgse õiguskaitsse taotlus jäi kahes astmes peamiselt otsuse täitmiseks seatud piisava ajaraamistiku olemasolu tõttu rahuldamata¹¹⁶, rahuldab halduskohus lõppastmes 09.05.2008 kaebuse.¹¹⁷ Kuivõrd viitas vald otsuse tegemisel tol ajal kehtinud PGS § 49¹ lg 2 p-le 2, mille kohaselt koolitegevus lõpetatakse, kui kooli ei ole võimalik finantseerida, ent ei motiveerinud otsuses kõnealuse eelduse täidetust piisavalt, sedastas kohus põhjendamispuuduste esinemist. Samuti jaatas halduskohus vastuolu valla arengukavaga aastateks 2006-2016, milles nähti ette Pikakannu Põhikooli tegevuse jätkamine. Vastustaja nimetatud otsust vaidlustada ei soovinud.

¹¹³ TrtHKm 3-06-2331.

¹¹⁴ TrtHKo 3-06-2331.

¹¹⁵ TrtRnKo 3-06-2331.

¹¹⁶ TrtRnKm 3-08-160.

¹¹⁷ TrtHKo 3-08-160.

Aastatel 2011 ja 2012 tuli kohtutel võtta seisukoht Rakvere Linnavolikogu otsuste nr 15 ja 17 õiguspärasuse osas. Sisult oli tegemist samade otsustega, ent kui esimene neist Tartu Halduskohtu poolt 18.02.2011 peamiselt põhjendamispuuduste tõttu tühistati¹¹⁸, siis otsus nr 17 esimese ega teise astme kohtu hinnangul tühistamist tinginud vigu ei sisaldanud.¹¹⁹

Tartu tööpiirkonna kohtutes kohaldati esialgset õiguskaitset esimest korda koolide ümberkorraldamist puudutavas vaidluses Tartu Ringkonnakohtu poolt haldusastmas, mis puudutas Otepää Vallavolikogu otsust sulgeda Pühajärve Põhikool.¹²⁰ Kohus jõudis järeldusele, et kui ringkonnakohus esialgset õiguskaitset ei annaks, siis legitimeeritaks sellega halduse teerullitaktikat tulevikus. Vaatamata kaebuse perspektiivi tõenäolisele puudumise nentimisele esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmisel rahuldab Tartu Halduskohus 07.03.2012 otsusega kaebuse.¹²¹ Halduskohtu hinnangul oli jäetud tegemata proportsionaalsuse kontroll. Ka käesolevas vaidluses pidas kohus oluliseks asjaoluks otsuse vastuolu arengukavaga. Töö autorile nähtuvalt astus kohus käesolevas haldusastmas kontrolli tehes veel sammu edasi, kui väitis, et kohtu hinnangul ei saa ainult majandusliku kokkuhoiu eesmärgist tuletada õigustust maakoolide sulgemisele. Autor leiab, et ühele või teisele põhjendusele tuginemist ei ole alust selliselt välistada. Esmakordselt käsitleti Pühajärve Põhikooli puudutavas vaidluses ka PGS § 7 lg-s 2 sätestatud lubatava koolitee pikkust. Kohus tõi välja, et isegi kui kooli sulgemise tulemusel mõnda teise kooli liikumisel nimetatud sättes piiriks toodud 60 minutit ei ületata, tuleks seda siiski kohaliku omavalitsuse poolt tehtavas otsuses käsitleda.

Haldusastmas nr 3-12-835 esitati kaebus Torma Vallavolikogu 27.03.2012 otsuse nr 167 tühistamiseks, millega sooviti ümber korraldada Sadala Põhikool, kaotades III kooliaste alates 01.07.2012. Tartu Halduskohus ei pidanud esialgse õiguskaitse taotlust ega ka kaebust tervikuna põhjendatuks. Ka ringkonnakohus leidis, et otsus tugineb seaduslikule alusele, väljutud ei ole diskretsiooni piiridest ning tehtud pole ka muid sisulisi diskretsioonivigu.¹²²

Esialgse õiguskaitse kohaldamise üle tuli kohtutel otsustada ka kaks aastat hiljem, mil suletavate koolide lähikonna elanikud ja nendes koolides käivate laste vanemad seadsid

¹¹⁸ TrtHKo 3-10-755.

¹¹⁹ TrtRnKo 3-11-983.

¹²⁰ TrtRnKm 3-11-2982.

¹²¹ TrtHKo 3-11-2982.

¹²² TrtRnKo 3-12-835.

kahtluse alla Suure-Jaani Vallavolikogu poolt 27.02.2014 vastu võetud otsuse õiguspärasuse, millega sooviti korraldada ümber nimetatud valla munitsipaalkoolid. Mõlema astme kohtud pidasid käesolevas haldusasjas esialgse õiguskaitse kohaldamist asjakohaseks abinõuks.¹²³ Töö autor leiab, et kui varasem veel välja selgelt kujunemata kohtupraktika oli kohati selline, kus esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamisel püüti leida, kas kaebus võiks olla edukas, siis selles lahendis tõid kohtud juba selgesõnalisemalt välja, et oluline on analüüsida just seda, kas kaebuse eduväljavaated saab välistada. Peale ringkonnakohtu määruse avalikustamist sõlmiti käesolevas kohtuasjas poolte vahel kompromiss.¹²⁴ Esialgne õiguskaitse peab teenima sama eesmärki, mida põhivaidlus. See tähendab, et esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamisega ei saa kaitsta kaebaja õigusi rohkem, kui seda tehtaks kaebuse rahuldamise puhul.¹²⁵ Töö autorile ilmes nii mõndagi kohtuasja analüüsidest muster, kus esialgse õiguskaitse kohaldamisel või selle kohaldamata jätmisel lahendati justkui ka põhivaidlus, mida ilmestaski kompromissi sõlmimine, kaebusest loobumine või menetluse lõpetamine. Kuivõrd on koolide ümberkorraldamise või sulgemise näol kahtlemata tegemist pikemaajalise haldustegevusega, võibki ette tulla olukordi, mil tegevuste ajaraamistiku järgimine on muutunud kohtumenetluse jooksul võimatuks või vähemalt ebarealistlikuks.

Siiski ei ole kohtud esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel alati samal seisukohal. Näiteks haldusasjas nr 3-14-50602 jättis esimese astme kohus taotluse rahuldamata, ent Tartu Ringkonnakohus pidas abinõu rakendamist kaebuse ilmselge perspektiivituse puudumise tõttu asjakohaseks.¹²⁶ Varasemast suurema kaalu panid kohtud ka esialgse õiguskaitse vajaduse analüüsimisele. Tartu Halduskohus rahuldab 04.12.2014 kaebuse¹²⁷ ning tühistas Põlva Vallavolikogu otsuse, millega sooviti korraldada ümber Mammaste Lasteaia ja Kooli ning Põlva Ühisgümnaasiumi ja Põlva Keskkooli õppetegevus. Kuigi vastustaja esitas esiti otsuse peale apellatsioonkaebuse, palus ta hiljem vaidlusaluse otsuse kehtetuks tunnistamise tõttu menetlus lõpetada. Ringkonnakohus tühistas esimese astme kohtu poolt tehtud otsuse ning lõpetas asja menetluse.¹²⁸

¹²³ TrtRnKm 3-14-50409.

¹²⁴ TrtHKm 16.06.2014 3-14-50409.

¹²⁵ Pikamäe, K. HKMSK § 249, komm I.

¹²⁶ TrtRnKm 10.06.2014 3-14-50602.

¹²⁷ TrtHko 3-14-50602.

¹²⁸ TrtRnKm 07.03.2016 3-14-50602.

Kui varasemalt jõudis kohtute lauale üksikuid kaebusi, mis puudutas koolide ümberkorraldamist, siis selgelt aktuaalsemaks tõusetus teema peale 2017. aasta haldusreformi, mil erinevate kohalike omavalitsuste liitmisel tekkis omavalitsustel küsimus otstarbekast ressursikasutusest.

Tõenäoliselt mitte otseselt haldusreformist tingituna, ent peale nimetatud tärminit jõudis Tartu Halduskohtusse esimene kaebus 2019. aastal, mil otsustati ümber korraldada Viljandimaa haridusvõrk. Kohus rahuldab esmalt kaebajate esialgse õiguskaitse taotluse¹²⁹ ning hiljem ka kaebuse otsuse tühistamise osas, mis puudutas konkreetset koolide ümberkorraldamiseks vajalike tegevuste reguleerimist.¹³⁰ Esialgse õiguskaitse kohaldamist põhjendas kohus muu hulgas asjaoluga, et koolivõrgu ümberkorraldustega jätkamine peale kohtuvaidluse lõppu ei tooks kaasa pöördumatuid negatiivseid tagajärgi. Samas oli kohus seisukohal, et kaebajate kui haldusväliste isikute osas puudus regulatiivne mõju vallavalitsuse otsuse puhul, millega sätestati, et haridusvõrgu ümberkorraldamisel lähtutakse omavalitsusest kui tervikust, eesmärgiga tagada haridusasutustes õppekvaliteet ja ressursside optimaalne kasutus.

Aasta hiljem Tartu Halduskohtusse jõudnud kaebuse puhul, milles seati kahtluse alla Peipsiääre Vallavolikogu otsuse õiguspärasus, millega sooviti liita hiljemalt 31. augustiks 2020 Kallaste Lasteaed-Põhikool Kolkja Lasteaed-Põhikooliga, lõpetada esimese tegevus ja jätkata lasteaia ja põhikooli I kooliastme õppe- ja kasvatustegevust Kolkja Lasteaed-Põhikooli allüksusena, olid kohtud esialgse õiguskaitse kohaldamise osas samal seisukohal.¹³¹ Koolivõrgu ümberkorraldamist puudutavate vaidluste lahendamisel on kohtud üha enam hakanud käsitlema ka nii avalike huvide prevaleerimise küsimust kui ka pöördumatute negatiivsete tagajärgede võimalikku saabumist. Haldusasjas nr 3-20-810 olidki mõlema astme kohtud seisukohal, et avalikku huvi ei saa käesoleval juhul pidada olulisemaks kaebajate ning puudutatud isikute õiguste riivist ja et kooli hilisem taastamine kaebuse rahuldamise korral ei pruugi olla võimalik. Halduskohus pidas 09.11.2020 otsuses kaebust põhjendatuks.¹³²

Käesoleva töö kirjutamise ajaks käsitlesid Tartu tööpiirkonna kohtud esialgse õiguskaitse kohaldamise küsimust viimati 2022. aastal. Tartu Halduskohtule esitati 29.04.2022 kaebus

¹²⁹ TrtHKm 3-19-783.

¹³⁰ TrtHKo 3-19-783.

¹³¹ TrtRnKm 16.06.2020 3-20-810.

¹³² TrtHKo 3-20-810.

tühistada Lüganuse Vallavolikogu 30.03.2022 otsuse nr 35 p 3, millega otsustati lõpetada Lüganuse Kooli tegevus alates 31.08.2022 ja sama kuupäeva määruse nr 9 § 4, millega tunnistati kehtetuks vallavolikogu 07.06.2018 määrus nr 12 „Lüganuse Kooli põhimäärus“. Ka haldusajal nr 3-22-984 pidasid mõlemad kohtuastmed esialgse õiguskaitse kohaldamist asjakohaseks abinõuks.¹³³ Ringkonnakohtus nõustus halduskohtu poolt esile tooduga ning jaatas pöördumatu tagajärje esinemise ohtu, pöörates samal ajal tähelepanu valla otsuse puudulikule põhjendamisele ning asjaolule, et esineb kaebajate huvi tagada Lüganuse Kooli tegevuse jätkumine kooli sulgemise otsuse õiguspärasuse üle peetava vaidluse ajal. Pärast ringkonnakohtu poolt esialgse õiguskaitse abinõu jõusse jätmist esitas vastustaja taotluse lõpetada menetlus seoses valla otsusega nõustuda Lüganuse Kooli, Kiviõli I Keskkooli ja Kiviõli Vene Kooli pidamise üleandmisega Eesti Vabariigile ning üleandmiseks haridus- ja teadusministriga halduslepingu sõlmimisega, mille tulemusel saab kooli korralduse üle otsustada vaid riik. Haridus- ja teadusminister on välja toonud, et Lüganuse Kooli riigistamise põhjuseks oli vajadus toetada eestluse elujõu kasvatamist Ida-Virumaal, laste harituse edendamist ja eesti õppekeelele üleminekut kõigis koolides.¹³⁴

2.2 Vaidlused Tallinna Halduskohtus ja Tallinna Ringkonnakohtus

Esimene koolide ümberkorraldamist või sulgemist puudutav vaidlus jõudis Tallinna Halduskohtusse 2010. aastal. Loksa Linnavolikogu otsustas muuta enda 17.12.2009 otsusega nr 85 Loksa Vene Gümnaasiumi ja Loksa 1. Keskkooli alates 01.09.2010 ümber Loksa Gümnaasiumiks ning 18.02.2010 otsusega nr 8 liita Loksa Vene Gümnaasium Loksa Gümnaasiumiga ja lõpetada Loksa Vene Gümnaasiumi tegevus alates 01.09.2010. Tallinna Halduskohus jättis kaebaja esialgse õiguskaitse taotluse 26.05.2010 rahuldamata kaebuse vähese perspektiivikuse ja ülekaaluka avaliku huvi esinemise tõttu.¹³⁵ Kohus pidas oluliseks, et vastustaja on juba astunud samme vaidlusaluste otsuste täitmiseks. Kuigi kaebaja esitas esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise osas määruskaebuse, lahendati see alles peale esimese astme kohtuotsuse tegemist. Tallinna Halduskohus ei pidanud kaebust põhjendatuks ning nentis, et otsused ei riku kaebaja subjektiivseid õigusi ning need on formaalsetele põhjendamispuudustele vaatamata õiguspärased. Viimane seisukoht erineb aga varasemast praktikast olulisel määral, kuivõrd nentis kohus, et haldusorgan on ilmselged põhjendamispuudused hilisemas

¹³³ TrtRnKm 3-22-984.

¹³⁴ Kook, U., Kundla, R., Nael, M. Lukas: riik on valmis Lüganuse kooli riigistama. – ERR 12.08.2022. <https://www.err.ee/1608683359/lukas-riik-on-valmis-luganuse-kooli-riigistama> (13.04.2024).

¹³⁵ TlnHKm 3-10-796.

kohtumenetluses kõrvaldanud. Teise astme kohus nõustus halduskohtuga nii esialgse õiguskaitse taotluse¹³⁶ kui ka apellatsioonkaebuse läbivaatamisel.¹³⁷ Ringkonnakohtu hinnangul oli arvestatava kaaluga fakt, et apellant ei toonud esile ühtegi asjaolu, mille arvestamata jätmise tingis vallapoolne ärakuulamiskohustuse rikkumine.

Samal aastal tuli kohtul lahendada ka teine samasisuline vaidlus, kui kahtluse alla seati Ridala Vallavolikogu otsuse õiguspärasus, millega sooviti lõpetada Asuküla Algkooli tegevus. Tallinna Halduskohus jättis kaebuse 09.07.2010 rahuldamata ning leidis resoluutselt, et kaebajate õigusi ei ole võimalik rikkuda, kui vald tagab võimaluse saada samaväärne haridus mõnes muus koolis.¹³⁸ Ka ei esinenud otsuses muid haldusmenetluse tulemust mõjutanud vigu. Kaebajad soovisid esiti otsuse edasi kaevata, ent apellatsioonkaebused tagastati Tallinna Ringkonnakohtu poolt 16.09.2010 puuduste kõrvaldamata jätmise tõttu.¹³⁹

Kolmandat korda pidi kohus kõnealustes küsimustes seisukoha võtma alles kümme aastat hiljem, kui Harku Vallavolikogu otsustas suunata Tabasalu Ühisgümnaasiumi õppetegevuse toimumise osaliselt Meriküla Spordi- ja Õppekeskusesse. Halduskohus jättis kaebajate esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata kaalutlusel, et vallal on suur avalik huvi alustada õppetegevust Meriküla Spordi- ja Õppekeskuses alates 01.09.2020. Kohus pidas asjakohaseks vastustaja majanduslikke kaalutlusi viia õppetegevus üle selleks sobivasse kompleksi Muraste Kooli täiendavate investeeringute tegevuse asemel. Käesoleva vaidluse põhituumaks kujunes aga küsimus Tilgu tee kui sisuliselt ainsa Meriküla Spordi- ja Õppekeskuse juurdepääsutee ohutusest. Kuigi kohus pidas teed probleemseks, ei olnud tee niivõrd ohtlik ja lubamatu, et oleks pidanud kaasa tooma esialgse õiguskaitse korras III kooliastme avamise mõnes muus Harku vallas juba olemasolevas või juurde ehitatavas koolimajas.

Ka ringkonnakohus ei pidanud esialgse õiguskaitse kohaldamist vajalikuks¹⁴⁰, ent kohtud jagasid lõppastmes seisukohta, et kaebus tuleb rahuldada.¹⁴¹ Eelnev kirjeldab, et küsimus esialgse õiguskaitse kohaldamise vajadusest ei lahenda vaidlust absoluutselt igal juhul lõplikult. Töö autori hinnangul sõltub see aga iga vaidluse erinevatest nüanssidest (ajaline raamistik,

¹³⁶ TlnRnKm 3-10-796.

¹³⁷ TlnRnKo 3-10-796.

¹³⁸ TlnHKo 3-10-1044.

¹³⁹ TlnRnKm 3-10-1044.

¹⁴⁰ TlnRnKm 3-20-1100.

¹⁴¹ TlnRnKo 3-20-1100.

poolte menetluslikud otsused jms), aga ka sellest, kui põhjalikult kaebuses esitatud väiteid taotluse lahendamisel hinnatakse. Kui eelpool kirjeldatud asjas nr 3-10-796 jaatati võimalust kõrvaldada põhjendamispuudused kohtumenetluse käigus, siis käesolevas asjas pidas kohus oluliseks puuduseks seda, et kõik Tilgu teed puudutavad analüüsid on esitatud alles kohtumenetluses, kuigi vald oli probleemsest teest teadlik. Töö autor tõlgendab sellisest seisukohast, et kaalutusotsuse tegemisel aluseks võetavad asjaolud tuleks eelkõige välja selgitada haldusmenetluses ja seda ka lõplikus otsuses kajastada.

Vastakate seisukohtade esinemist ilmestavad ka haldusasjas nr 3-20-1826 tehtud lahendid. Lääne-Nigula Vallavolikogu 18.06.2020 otsusega nr 23 muudeti Nõva Kooli tegutsemise vormi ja lõpetati kooli III kooliastme tegevus alates 2021/2022 õppeaastast, mille tingis III kooliastme õpilaste vähesus. Kohtumenetluses sooviti nimetatud otsus tühistada ning esialgse õiguskaitse korras vaidlusaluse otsuse kehtivus või täitmine kuni haldusasjas menetlust lõpetava kohtulahendi jõustumiseni peatada. Kuigi halduskohus pidas esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamist kaebajate huvide tõenäoliselt pöördumatu kahjustamise tõttu vajalikuks, siis ringkonnakohus sellega ei nõustunud.¹⁴² Tallinna Ringkonnakohus kaalus samuti erinevaid huve ning pidas olulisemaks avalikku huvi tagada kvaliteetne põhiharidus ning ratsionaalsed kulutused haridusele. Töö autor leiab, et kirjeldatud lähenemine oli pigem uudne, kuivõrd pidasid kohtud varasemalt esialgse õiguskaitse taotluste lahendamisel valdavalt olulisemaks just taotluse esitajate huvisid.¹⁴³

Tallinna Halduskohus rahuldab kaebuse¹⁴⁴, kohaldas taas esialgset õiguskaitset ja jäi 04.05.2021 tehtud lahendis seisukohale, et otsuse tegemisel oleks vald pidanud lähtuma valdade ühinemislepingust, mille kohaselt saaksid võimalikud muudatused valla põhikoolide võrgustikus olla tingitud laste arvu vähesusest ja riigi poolt hariduse rahastamismudeli muutumisest, mille tagajärjel muutub kooli pidamine kohalikule omavalitsusele ebaotstarbekaks. Seejuures erines erinevate kohtuastmete nägemus sellest, kas tegemist oli alternatiivsete või kumulatiivsete eeldustega. Tallinna Ringkonnakohus sellist käsitlust ei pooldanud ja pidas oluliseks kriteeriumiks, kas kindla kooli pidamine on muutunud kohalikule

¹⁴² TlnRnKm 08.04.2021 3-20-1826.

¹⁴³ Töö autor peab silmas olukordi, kus kohtud on huvide kaalumist ka selgesõnaliselt läbi viinud, mida leidub varasemas praktikas kahjuks harvadel juhtudel. Vt nt TrtHKm 14.04.2014 3-14-50409, p 20; TrtHKm 3-20-810, p 18.

¹⁴⁴ TlnHko 3-20-1826.

omavalitsusele ebaotstarbekaks. Valla apellatsioonkaebuse rahuldamisele¹⁴⁵ eelnevalt tühistas ringkonnakohus teistkordselt halduskohtu poolt kohaldatud esialgse õiguskaitse eelnevas määruskaebemenetluses toodud kaalutlustel. Töö autori hinnangul on Tallinna Ringkonnakohus alates haldusasjas nr 3-20-1826 tehtud lahendist hilisemas kohtupraktikas toetanud just lähenemist, millega anda kohalikele omavalitsustele suurem otsustusõigus enda haridusvõrgu korraldamisel, eriti majanduslikke kaalutlusi silmas pidades, pöörates kaebusi läbi vaadates siiski tähelepanu küsimusele, kas haldusmenetlus on viidud läbi õiguspäraselt.

Haldusasjas nr 3-23-338 otsustas Põhja-Pärnumaa Vallavolikogu korraldada ümber Pärnjõe Kooli tegevuse, mis seisnes koolitustegevuse lõpetamises III kooliastmes ning kooli tegutsemisvormi muutmises põhikool-lasteiaks. Käesolevas asjas ei pidanud kohus esialgse õiguskaitse kohaldamist vajalikuks seoses kaebuse eduväljavaadete nappuse ning piisava ajaraamistiku olemasoluga ning pidas tõenäoliseks, et asi lahendatakse enne ümberkorraldavate tegevustega alustamist. Ka Tallinna Ringkonnakohus nõustus halduskohtuga ja kuivõrd oli esimeses kohtuastmes kaebus rahuldamata jäetud¹⁴⁶, selgitas esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel¹⁴⁷, et ringkonnakohtule ei ole äratuntav, et halduskohus oleks otsuse tegemisel mõne olulise aspektiga arvestamata jätnud. Mõlemas astmes nenditi, et koolivõrgus muudatuste tegemisel on relevantseks kaalutluseks kohaliku omavalitsuse haridusvõrgu optimaalne toimimine pikemas perspektiivis. 18.04.2024 tehtud kohtuotsusega jättis kohus kaebuse rahuldamata.¹⁴⁸ Nimetatud otsus on töö kirjutamise hetkeks jõustumata.

Lääne-Harju Vallavolikogu 20.12.2022 otsusega nr 93 korraldati ümber Laulasmaa Kooli tegevus ja muuhulgas lõpetati alates 30.06.2023 Laulasmaa Kooli Lehola koolimajas koolitustegevus põhikooli I ja II astmes. Kui eelnevalt kirjeldatud lahendites on kohtud vähemalt esialgse õiguskaitse kohaldamisel ühel nõul olnud või äärmisel juhul teise astme kohus esimese astme poolt kohaldatud abinõu tühistanud, siis käesolevas asjas oli olukord vastupidine. Tallinna Halduskohus jättis kaebajate esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata, viidates avalikule huvile, ärakuulamiskohustuse tõenäolisele täidetusele ja hariduse kättesaadavuse jätkuvusele.¹⁴⁹ Ringkonnakohus pidas aga oluliseks, et abinõu kohaldamata jätmisel algaks Lehola koolimaja ümberehitus lasteiaks ning asjaolu, et vald võib siiski olla

¹⁴⁵ TlnRnKo 3-20-1826.

¹⁴⁶ TlnHKO 3-23-338.

¹⁴⁷ TlnRnKm 3-23-338.

¹⁴⁸ TlnRnKo 3-23-338.

¹⁴⁹ TlnHKm 3-23-567.

rikkunud ärakuulamisõigust ning põhjendamiskohustust. Sel puhul ei pidanud kohus avalikku huvi valla eelarvevahendite kokkuhoiu näol kaebajate huvist olulisemaks.¹⁵⁰ Lääne-Harju valla määruskaebust Riigikohus menetlusse ei võtnud. Tallinna Halduskohus jäi kohtuotsuse tegemisel varasema seisukoha juurde, tühistas ringkonnakohtu poolt kohaldatud esialgse õiguskaitse ning jättis kaebuse rahuldamata.¹⁵¹ Nimetatud otsus on töö kirjutamise hetkel jõustumata ning Tallinna Ringkonnakohtus on määranud kohtuotsuse avalikult teatavakstegemise ajaks 07.05.2024.

Selgelt 2017. aasta haldusreformist tingitud oli aga koolivõrgu ümberkorraldamine Lääneranna vallas. Ühinemise tulemusel moodustasid Hanila vald, Koonga vald, Lihula vald ja Varbla vald Lääneranna valla, millest tulenevalt jäi viimase hallata kümme haridusasutust asukohaga seitsmes erinevas asustusüksuses üle valla territooriumi.¹⁵² Lääneranna Vallavolikogu 24.03.2023 otsusega nr 95 otsustati korraldada haridusvõrk ümber järgmiselt: lõpetada Koonga Kooli koolitustegevus III kooliastmes (p 1), lõpetada Lõpe Kooli põhikooli osa tegevus (p 2), lõpetada Metsküla Algkooli tegevus (p 3), lõpetada Varbla Kooli koolitustegevus III kooliastmes (p 4) ja lõpetada Virtsu Kooli koolitustegevus 5.-9. klassides (p 5). Nimetatud Lääneranna Vallavalitsuse otsus vaidlustati Tallinna Halduskohtus erinevates haldusastjades iga punkti osas.

Haldusastjas nr 3-23-739 vaidlustati nimetatud määruse p 5 ehk Virtsu Kooli jätkamine vaid neljaklassilise koolina. Halduskohus rahaldas kaebajate esialgse õiguskaitse taotluse ning nentis, et kaebust ei saa pidada perspektiivituks ja pidas kaebajate huvisid lastele sobiva õpikeskkonna ja vajaliku toe tagamise näol olulisemaks avalikest huvidest. Tallinna Ringkonnakohtus sellise käsitlesega ei nõustunud.¹⁵³ Määruskaebemenetluses leiti, et kuigi eksisteeris pöördumatute tagajärgede esinemise oht, puudub kaebajatel õigus nõuda selle konkreetse koolimaja säilimist. Ringkonnakohtus pidas nimetatud vaidluse lahendamisel olulisemaks avalikke huvisid – hariduse kättesaadavus, valla rahaliste kohustuste optimeerimine jms. Sisuliselt samadel kaalutlustel jättis halduskohus 20.10.2023 kaebuse

¹⁵⁰ TlnRnKm 3-23-567.

¹⁵¹ TlnHKo 3-23-567.

¹⁵² Haridusvõrk. Lääneranna valla kodulehekülj. Kättesaadav: <https://www.laanerannavald.ee/haridusvork> (06.04.2024).

¹⁵³ TlnRnKm 3-23-739.

rahuldamata.¹⁵⁴ Suletavate klasside õpilastele on jätkuvalt tagatud mõistlik koolitee mõnda teise valla kooli. Esimese astme kohtu otsus on käesolevaks hetkeks jõustumata.

Samuti on jõustumata Tallinna Halduskohtu lahend Koonga Kooli puudutavas vaidluses, milles sooviti tühistada Lääneranna Vallavolikogu otsuse nr 95 p 1. Halduskohus jättis 20.11.2023 kaebuse rahuldamata.¹⁵⁵ Kohus leidis, et õpilastele oleks tagatud sama kvaliteetne õpe ja tugiteenused ka Lihula Gümnaasiumis, millest vald soovib lähitulevikus ühe kompaktse hariduskeskuse luua. Vastustaja on teinud kaalutusotsuse õiguspäraselt ning seda põhistavad selgitused ei ole ilmselgelt puudulikud või õigusvastased. Antud kohtuasjas esitasid kaebajad esialgse õiguskaitse taotluse apellatsioonmenetluses, mille Tallinna Ringkonnakohus 25.03.2024 rahuldamata jättis¹⁵⁶, ent mis ei ole veel jõustunud.

Haldusasjas nr 3-23-886, mis puudutas Varbla Kooli III kooliastme õppetegevuse lõpetamist, aga kaebajad kaebuse rahuldamata jätmist edasi kaevata ei soovinud.¹⁵⁷ Küsimus on, kas jõustunud kohtulahend loob üht ja sama haldusmenetluse läbiviimist analüüsidest teistele kohtutele aluse, millele õiguspäraselt tugineda. Töö autor leiab, et see räägib igatahes ümberkorraldusi tegeva valla kasuks. Kohus pidas oluliseks, et vajalikud huvigrupid on olnud menetluses kaasatud ning ümberkorraldused on vajalikud rahalise kokkuhoiu saavutamiseks.

Enim meediakajastust kogunud vaidlus Metsküla Algkooli sulgemise osas on samuti käesoleval ajal ringkonnakohtu menetluses. Lääneranna Vallavolikogu otsuse nr 95 p 3 tühistamist käsitlevas haldusasjas kohaldas Tallinna Halduskohus esmalt esialgset õiguskaitset¹⁵⁸, ent teise astme kohus ei pidanud seda põhjendatuks muu hulgas kaebuse eduväljavaadete kasinuse tõttu, mis väljendus haldusmenetluses tehtud ilmselgete vigade puudumises. Ringkonnakohus pidas tähtsamaks avalikku huvi koolivõrgu korrastamiseks.¹⁵⁹ Kaebajad esitasid halduskohtule veel ühe esialgse õiguskaitse taotluse, mille kohus 16.07.2023 rahuldamata jättis.¹⁶⁰ Kaebajate määruskaebus nimetatud määruse peale ei ole töö kirjutamise hetkeks lahendatud.

¹⁵⁴ TlnHKo 3-23-739.

¹⁵⁵ TlnHKo 3-23-885.

¹⁵⁶ TlnRnKm 3-23-885.

¹⁵⁷ TlnHKo 3-23-886.

¹⁵⁸ TlnHKm 26.05.2023 3-23-888.

¹⁵⁹ TlnRnKm 3-23-888.

¹⁶⁰ TlnHKm 16.07.2023 3-23-888.

Esimese astme kohtuotsuses toodud asjaoludest nähtub samuti ilmekalt selliste vaidluste intensiivsus. Muu hulgas püüdsid pooled ligi kolme kuu vältel mõlemat poolt rahuldava kompromissini jõuda, ent kohtuotsuses on toodud, et menetlusosaliste vahel esinevad põhimõttelisel tasandil tõsised lahkavumused, mis võrsuvad nii keerulistest juriidilistest kui ka elulistest nüanssidest. Kohtumenetluse tulemusel otsustas Tallinna Halduskohus 20.02.2024 kaebuse rahuldamata jätta.¹⁶¹ Kaebajate subjektiivsete õigustena kaitstavaks õiguseks ei saa pidada olemasoleva meeldiva koolikeskkonna säilitamist, liiatigi põhjusel, et koolimaja on amortiseerunud ning vajaks täiendavaid investeeringuid. Ka hariduslike erivajadustega lapsi on võimalik teise kooli suundudes samaväärselt toetada. Nagu mainitud, on otsus jõustumata.

Töö autori hinnangul ilmestab sama haldusmenetluse üle tehtavat kompleksset kontrolli ja vaidluste paljusust haldusasja nr 3-23-909 menetluslik kulg. Kuigi halduskohus rahaldas esmalt kaebajate esialgse õiguskaitse taotluse, tühistas ringkonnakohus selles osas halduskohtu määruse.¹⁶² Erinevalt varasematest lahenditest tõi Tallinna Ringkonnakohus nimetatud määruses väga konkreetselt välja, et on oma varasemates määrustes haldusasjades nr 3-23-739 ja 3-23-888 hinnanud Lääneranna Vallavolikogu 24.03.2023 otsuse nr 95 kehtivuse peatamise võimalikkust Virtsu Kooli ja Metsküla Algkooli puudutavas osas ning sealsed seisukohad on asjakohased ka käesolevas vaidluses. Seega tõi teise astme kohus töö autori hinnangul üsna selgesõnaliselt juba esialgse õiguskaitse taotluse lahendamiseks vajalike kaebuse eduväljavaadete analüüsimisel välja, et suure tõenäosusega kohtuotsused kaebajaid ei rahuldaks. Vaidlust pole selles, et mõlema osapoole jaoks kaasnevad kõikides kirjeldatud vaidlustes nende detailsust arvestades üsna suured menetluskulud. Nii ringkonnakohtu selgest seisukohast kui ka töö autori hinnangul ilmselt majanduslikest kaalutlustest tulenevalt esitasid kaebajad Tallinna Halduskohtule avalduse kaebusest loobumiseks, mille kohus vastu võttis.¹⁶³

Töö autori hinnangul on Lääneranna valla haridusvõrku puudutavate vaidluste puhul mitu pretsedenti loovat asjaolu. Esiteks see, et kuigi viiest vaidlusest nelja puhul, kus esialgse õiguskaitse taotlus esitati ja halduskohus seda ka kohaldas, tühistas ringkonnakohus selle määruskaebemenetluses igal korral. Ka alles apellatsioonmenetluses esitatud taotlust haldusasjas nr 3-23-885 Tallinna Ringkonnakohus ei rahuldanud. Teiseks fakt, et kuigi viiest vaidlusest vaid kahe lõpplahend on käesoleva töö kirjutamise hetkeks jõustunud, ei ole ükski

¹⁶¹ TlnHKo 3-23-888.

¹⁶² TlnRnKm 3-23-909.

¹⁶³ TlnHKm 3-23-909.

kohtuasi lõppenud halduskohtus sisuliselt kaebajate jaoks soovitud. Seega, kuigi kolme haldusasja menetlus on käesoleval ajal jätkumas veel teises astmes, on omaette küsimus, kas Tallinna Ringkonnakohus on soovinud Lääneranna valda puudutavate lahenditega edastada konkreetset sõnumit ja konkretiseerida koolide ümberkorraldust puudutavat kohtupraktikat või puuduvad lihtsalt igasugused puudujäägid kõnealuses haldusmenetluses, mis sellisele lahendusele jõuda lubaks. Samas võivad näiteks esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel olla kohtute kaalutlused üsna üldist laadi (näiteks avalik huvi kui määratlemata õigusmõiste), mida sisustatakse üldsõnaliselt, jättes see konkreetse haldusasja asjaoludega sisustamata. Võttes aga arvesse esialgse õiguskaitse taotluste lahendamisel toodud seisukohti, oleksid ringkonnakohtu poolt sisulistes lahendites teistsugusele arvamusele jõudmine üsna ootamatu. Siiski on kohtupraktikat analüüsides olnud näha, et mõnikord sõltub lahend üsna suurel määral asja lahendavast kohtunikust.

Kuigi igat kooli puudutav vaidlus on omaette detailsete nüanssidega ja mingil määral erinäoline, oleks kohtutel Lääneranna valda puudutavates vaidlustes üsna keeruline jõuda kategooriliselt erinevatele seisukohtadele, kui faktiliselt on kogu haridusvõrgu ümberkorraldamine viidud läbi ühes haldusmenetluses.

Järgnevas peatükis analüüsitakse konkreetsemalt, milliste põhjendustega on üks või teine kohus esialgse õiguskaitse taotluse või kaebuse rahuldanud või selle rahuldamata jätnud.

3. KOOLIDE SULGEMIST JA ÜMBERKORRALDAMIST PUUDUTAVA KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜS

Järgneva praktilisema peatüki esimeses alapeatükis analüüsitakse, kas ja millistel põhjendustel on kohtud koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavate vaidluste lahendamisel kohaldanud esialgset õiguskaitset. Kuigi praktikas annab kohus hinnangu palju summaarsemalt, püütakse antud peatükis läheneda eelduste täidetuse põhjendustele süsteemsemalt. Töö autori hinnangul on antud nüansside analüüsimine väga oluline, kuivõrd võib mõningatel juhtudel esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisest sõltuda, kas faktiliselt jääb kool püsima või mitte.

Teises alapeatükis analüüsitakse, kas ja millistel põhjendustel on kohtud kaebusi rahuldanud või rahuldamata jätnud, seejuures, milline on kohtuliku kontrolli ulatus, millised on kohtulikult kaitstavad õigused ja kuidas sisustavad kohtud haldusmenetlusele kohalduvate nõuete täidetust erinevates haldusmenetlustes.

3.1 Esialgse õiguskaitse kohaldamine esimese ja teise astme kohtute praktikas

Nagu töö eelmistes peatükkides mainitud, on esialgne õiguskaitse koolide ümberkorraldamist ja sulgemist käsitlevates vaidlustes väga sagedaselt kasutatav instrument. Töö autori hinnangul on oluline analüüsida esialgse õiguskaitse kohaldamisel kujunenud praktikat, kuivõrd on selles osas võtnud kohtud seisukoha peaaegu et igas kohtuasjas ning enamikel puhkudel ka kahes astmes. Samuti on see olulise tähtsusega, sest kuigi esialgse õiguskaitse taotlusega ei otsustata põhivaidlust ära, sisaldavad esialgse õiguskaitse taotlust lahendavad kohtumäärused igal juhul, vähemal või suuremal määral analüüsi kaebuse väljavaadete kohta. Autor loodab, et analüüsi tulemusel on võimalik tulevikus asetleidvate sarnaste vaidluste puhul teostada kohtulikku kontrolli süsteemsemalt ning juba olemasolevat kohtupraktikat enam arvesse võttes. Ülevaade kujunenud kohtupraktikast saab aidata luua selle ühtsust tulevikus.

3.1.1 Esialgse õiguskaitse taotluse lubatavus

3.1.1.1 Subjektiivsete õiguste olemasolu

Riigikohus tõi enda 22.09.2014 määruses asjas nr 3-3-1-59-14 p-s 12 välja, et esialgse õiguskaitse vajaduse vältimatuteks eeltingimusteks on subjektiivse õiguse olemasolu, mida esialgse õiguskaitsega soovitakse kaitsta, ning oht selle õiguse kahjustamiseks juba

kohtumenetluse ajal. Üldjuhul tunnustatakse kohtupraktikas lastevanemate puhul subjektiivset õigust, mille kaitseks saab esialgse õiguskaitse taotlust esitada.¹⁶⁴ Üldiselt tuletataksegi kohtulikult kaitstav õigus ühtede või teiste argumentidega PS §-st 37. Siiski on kohus välja toonud, et tegemist on sisult väga konkreetse põhiõigusega saada haridust selle kõige otsesemas mõttes. Seega tuleks esialgse õiguskaitse kohaldamise puhul nentida, et laste koolitee ja hariduse omandamise võimalikkus oleksid takistatud.¹⁶⁵

Varasemas praktikas on peetud vähemalt subjektiivsete õiguste riiveks ka olukorda, kus kaebajate lapsed saavad senistes koolides õppida vaid kuni II kooliastmeni ning valla poolt sätestatud, et kooliastmete täiendava sulgemise vajadus vaadatakse tulevikus üle, millest saab järeldada, et võib tekkida vajadus sulgeda veel mõni kooliaste või klass. Samuti on jaatatud võimalikku põhiõiguste riivet olukorras, kus võib tekkida vajadus viia lapsed linna kooli ning seetõttu tuleb liikuda kogu perega elama linnale lähemale, mis võib tekitada perekondadele vajaduse teha täiendavaid kulutusi.¹⁶⁶ Tartu Ringkonnakohtu käsitusel on subjektiivsete õiguste riivega tegemist ka sel juhul, kui kohalik omavalitsus soovib ühendada vaidlusalused põhikoolid ja moodustada senistes põhikoolides õppekohad.¹⁶⁷

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on asunud varasemalt seisukohale, et Euroopa õigusruumis tunnustatud põhimõtete analüüs viib järeldusele, et PS §-st 14 tuleneb isiku õigus menetlusele ja heale haldusele, mis on üks põhiõigustest.¹⁶⁸ Seega viidatakse kohtusse pöördumisel ka just selle subjektiivse põhiõiguse rikkumisele. Kohus on nimetatud põhiõiguse võimalikku rikkumist sisustanud sellega, et avalik võim võib olla rikkunud haldusmenetluse läbiviimise nõudeid, mis on kohtus kaitstavaks õiguseks.¹⁶⁹ Samas on kohus lähenenud nimetatud õiguse rikkumisele ka teistsuguse nurga alt. On nenditud, et küsimus saab asja läbi vaadates olla nii selles, kas läbiviidud menetlus tagas kujuteldava menetlusliku miinimumi, kui ka selles, kas vastustaja on läbi viinud piisava menetluse, et tagada kaebajate subjektiivsed õigused nõutaval määral.¹⁷⁰

¹⁶⁴ TrtRnKm 3-11-2982, p 22.

¹⁶⁵ TlnRnKm 3-23-739, p 12.

¹⁶⁶ TlnRnKm 3-14-50409, p 9.

¹⁶⁷ *Ibid.*

¹⁶⁸ RKPJKo 3-4-1-1-03, p 16.

¹⁶⁹ TlnRnKm 3-14-50409, p 9.

¹⁷⁰ TrtRnKm 3-11-2982, p 26.

Eelnevast saab järeldada, et PS § 37 ning § 14 on omavahel tihedalt seotud. Tartu Ringkonnakohus on välja toonud, et PS §-st 37 tuleneb subjektiivne õigus nõuda, et laste haridust puudutavad avaliku sektori kaalutusotsused oleksid tehtud õiguspäraselt ja vältides kaalutusvigu, sest vastasel korral jääks õigusest haridusele järele vaid tühi kest ning see võib muutuda paljalt deklaratiivseks õiguseks.¹⁷¹ Sisuliselt hõlmabki see endas vajadust tagada hea ning mõistlik haldus.

Lisaks on mõningatel puhkudel viidatud ka PGS § 10 lg-le, mis kohustab linna või valda tagama koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimalus omandada põhiharidus. Autori hinnangul aga ei ole üheski asjas vaidluskohaks see, et võimalus haridus omandada puuduks täielikult, vaid küsimus sellest, millistel kaalutlustel mõni kool suletakse ning õpilased seetõttu mõnda teise kooli suunatakse.

Praktikas on vaidluskohaks olnud ka see, kas subjektiivseid õigusi saab tuletada näiteks kooli või valla arengukavast. Tartu Halduskohus leidis teemat teadaolevalt esimesena käsitledes, et konkreetse linna arengukava puhul tuleks lähtuda selle kehtestamise eesmärgist. Samuti, et kindla kooli tegevuse lõpetamise kavatsuse kajastamata jätmisest arengukavas ei saa teha järeldust, et kohalikul omavalitsusel puuduks õigus sellise otsuse tegemiseks.¹⁷² Nii esimese kui teise astme kohus on haldusasjas nr 3-23-567 samuti leidnud, et kaebajatel sellist kohtulikult kaitstavat subjektiivset õigust ei ole. Halduskohtu hinnangul on tegemist strateegilise dokumendiga, mis lähtub vastustaja finantsvõimekusest ning millel seetõttu kaebajate õigustega puutumust ei ole.¹⁷³ Ringkonnakohus tõi muu hulgas välja, et valla arengukava muutmise pädevus on vallavolikogul ja rahaliste vahendite piiratus võib õigustada koolimaja sulgemist ja ümberehitamist lasteaiaks.¹⁷⁴ Ka Tallinna Halduskohus on avaldanud seisukohta, mille kohaselt sisaldab konkreetse valla arengukava olulises osas poliitilisi tahteavaldusi ja eesmäärke, mis ei loo kaebajatele subjektiivseid õiguseid.¹⁷⁵ Asjas nr 3-11-2982 tõi Tartu Ringkonnakohus välja, et arengukava ei ole õigusakt, vaid formaalselt võttes üksnes soovitusliku iseloomuga dokument, mis võib anda juhtnööre kaalutusotsuste tegemiseks ja olenevalt seal sätestatust võib kohati olla ka siduv (eelkõige näiteks kohaliku omavalitsuse

¹⁷¹ TrtRnKm 3-11-2982, p 25.

¹⁷² TrtHKo 3-06-2331, p 39.

¹⁷³ TlnHKm 3-23-567, p 26.

¹⁷⁴ TlnRnKm 3-23-567, p 16.

¹⁷⁵ TlnHKo 3-23-739, p 67; TlnHKo 3-23-885, p 28.

eelarvelistes küsimustes).¹⁷⁶ Ka kooli arengukavast ei ole kaebajate subjektiivsete õiguste võrsumist võimalikuks peetud.¹⁷⁷

Samas on ka leitud, et kui arengukava kehtestatud korras muudetud ei ole, tekib isikutel, kes elavad või on asunud elama konkreetse kooli tegevuspiirkonda, õiguspärane ootus arengukavas sätestatu kehtivuse ja arengukava järgimise suhtes, sealhulgas selle kooli tegevuse jätkumise suhtes, kuivõrd ollakse sellega arvestanud oma elu korraldamisel.¹⁷⁸ Avaldatud on ka seda, et isegi kui arengukavas sisalduv ei oleks vallavolikogule siduv, peaks kohtu arvates vaidlustatud volikogu otsus sisaldama põhjendust, miks arengukava ei järgitud.¹⁷⁹ Haldusasjas nr 3-11-2982 leidis halduskohus, et arengukava ei ole formaalne dokument, mis töötatakse välja ja võetakse vastu ainult seetõttu, et seadus arengukava olemasolu nõuab ning et vaidlusaluse otsuse vastuolu puhul arengukavaga oleks pidanud viimast esmalt muutma.¹⁸⁰ Töö autor leiab, et hea halduspraktika oleks arengukavas sätestatut küll järgida, ent olenevalt nende dokumentide kehtivusaja pikkusest võivad asjaolud nii mõnigi kord muutuda ning autor pole veendunud, et igakordselt tuleks läbi viia menetlus arengukava muutmiseks. Prioriteetide muutumist võib mõjutada ka omavalitsusvõimude vahetumine. Juhul, kui mõni omavalitsusüksus irduks mõnes oma tegevuses arengukavas sätestatust ja samal ajal subjektiivsete õiguste rikkumist jaatataks, tekiks küsimus, kas sel puhul ei laiendataks kohtulikult kaitstavaid õigusi liiga suurel määral. Autori hinnangul võiks arengukavasid käsitleda eelkõige kui soovituslikke dokumente omavalitsusüksuse arengu tagamiseks ning nende mõnest konkreetsest punktist lähtumata jätmisel seda ka põhjendada.

Seejuures on subjektiivsete õiguste tuvastamine esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise puhul seotud ilmselgelt ka kaebeõiguse olemasoluga, kuivõrd peab esialgse õiguskaitse taotlus lõppastmes teenima sama eesmärgi kaebuse rahuldamisega. Kohtutel poleks võimalik kohaldada esialgset õiguskaitset, kui kogumis muud asjaolud kaebaja puutumust vaidlusaluse haldusaktiga ei kinnitaks. Kokkuvõttes saab öelda, et ühelt poolt saab PS §-st 37 tulenevat hariduspõhiõigust käsitleda subjektiivsete õiguste sisustamisel mitmetahuliselt, ent täidetud peavad olema ka muud eeldused, mida on kohtupraktikas aegamisi konkretiseeritud.

¹⁷⁶ TrtRnKm 3-11-2982, p 38.

¹⁷⁷ TlnHKo 3-23-739, p 67.

¹⁷⁸ TrtHKo 3-08-160, TrtHKo 3-11-2982, p 19.

¹⁷⁹ TrtHKo 3-11-2982, p 18.

¹⁸⁰ *Ibid*, p 14.

3.1.1.2 Esialgse õiguskaitse vajaduse olemasolu

Esialgse õiguskaitse vajaduse olemasolu tähendab HKMS § 249 lg 1 mõttes, et kaebaja õiguste kaitse võib kohtuotsusega osutada oluliselt raskendatuks või võimatuks ning ebasoodsate tagajärgede kohene ärahoidmine on mõistlikum ja lihtsam kui nende hilisem kõrvaldamine kohtuotsusega. Seejuures on oluline, et tagajärjed saabuksid vähemalt nähtavas lähitulevikus.

Tartu Halduskohus on jätnud esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata just seetõttu, et ei nähtunud, et kaebaja õigused võiksid kohtumenetluse ajal saada pöördumatult kahjustatuks.¹⁸¹ Tegemist oli olukorraga, mil kooli faktilise sulgemiseni oli veel ligikaudu viis kuud aega ning kooli pidajal oli seega võimalik teha vaid formaalseid ettevalmistusi. Sarnases olukorras ning just ajaraamistikku arvesse võttes on ka Tallinna Halduskohus¹⁸² nentunud, et kohtul on võimalik esialgset õiguskaitset operatiivselt omal algatusel või kaebaja taotlusel uuesti kohaldada, kui sellised vältimatud asjaolud peaksid kohtumenetluse kestel ilmnema. Autor leiab, et tõenäoliselt esitatakse taotlus sellistel juhtudel nii-öelda igaks juhuks, sest kunagi ei või ette teada, kui kiiresti kohus menetlustoiminguid teeb. Viimati nimetatud lahendis selgitas kohus, et kaebajal küll esineb esialgse õiguskaitse vajadus, ent kuna see ei ole kohene, saab öelda, et tegemist on õiguskaitsevajadusega pikema aja jooksul. Autori arusaama kohaselt saab esialgse õiguskaitse vajadust jaatada siiski vaid juhul, kui tagajärgede realiseerumise oht saabub lähitulevikus.

Tallinna Halduskohus leidis 26.05.2023 lahendis asjas nr 3-23-888 samuti, et mõiste „lähiajal“ tähendab seda, et kaebaja laps astub vaidlusalusesse kooli vähemalt käesolevale kooliaastale järgneval sügisel. Vastasel juhul ei saaks kinnitada reaalse pöördumatute negatiivsete tagajärgede saabumise ohtu, kui lapse elus lähitulevikus päriselt mitte midagi ei muutu. Kohus pidas oluliseks, et esialgse õiguskaitse korras seisukoha võtmine kohtu poolt on just siis relevantne, kui lapsevanemal puudub selgus, millises koolis tema laps sügisest õppima hakkab. Ühe või teise lahenduse puhul on võimalik peredel hakata nii-öelda ettevalmistusi tegema. Siiski on hiljutisemates vaidlustes pigem tavapärane, et taotlust lahendatakse selle edasikaebamise tõttu mitmes kohtuastmes, mis kaebajate olukorda kuidagi püsivaks ei muuda. Kohus tõi täiendavalt välja, et ei kvalifitseeri seega „lähiaja“ alla olukorda, mil kaebaja laps astuks suletavasse kooli alles järgmisel sügisel või hiljemgi. Kuivõrd on

¹⁸¹ TrtHKm 01.02.2008 3-08-160.

¹⁸² TlnHKm 30.03.2023 3-23-338, p 15.

halduskohtumenetluslikud nüansid omavahel väga seotud, saab sellest järeldada, et sellisel kaebajal kohaliku omavalitsuse otsuse vaidlustamise osas kaebeõigust ei ole.

Omaette küsimus on, kas mõistet „lähitulevik“ tuleks koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavates (või ka mõnes muus laialdase mõjuga) vaidlustes sisustada kuidagi teisiti, arvestades ka seda, et toiminguid asutuste ümberkorraldamiseks tehakse haldusorganite poolt eelduslikult keskmiselt pikema aja jooksul. Samas tuleb aga konkreetselt vaadata, millal saabuks kaebajale tõendatud negatiivne tagajärg. Autori hinnangul on küsimus seegi, kas sellistes vaidlustes võib negatiivseks tagajärjeks olla nii-öelda ümberkorralduste-eelselt juba pelk teadmine selle tõenäolisest toimumisest, mis sellest puudutatute emotsionaalset heaolu mõjutab. Teisalt võib mõnes ekstreemsemas olukorras olla vaja perekonnal näiteks kolida või enda igapäevaelus ümberkorraldusi teha, mida tuleb teha varem kui uude kooli asumise esimesel koolipäeval. Seega ei saaks tavapärase praktika järgi käsitleda selliste tegevuste vajadust kui otsest tagajärge. Siiski nõustub autor praeguse lähenemisega, et reaalseks negatiivseks tagajärjeks saab olla õpilaste vajadus hakata käima mõnes muus koolis, võttes arvesse ka asjaolu, et üldjuhul tuleb kohalikul omavalitsusel tagada lastele mõistlik transport kooli.

Lahendis asjas nr 3-23-338 analüüsis kohus siiski ka kaebuse eduväljavaateid, kuigi viitas taotluse rahuldamata jätmise osas siiski piisava ajavaru olemasolule.¹⁸³ Autori hinnangul ei ole taotluse põhjendatuse küsimuse analüüsimine vältimatult vajalik, kui taotlus ei ole juba eos esialgse õiguskaitse vajaduse puudumise tõttu lubatav. Ka Tallinna Halduskohus on varem toetanud lähenemist, mille kohaselt tuleb kaebuse eduväljavaateid hinnata alles peale esialgse õiguskaitse vajaduse jaatamist.¹⁸⁴ Autori hinnangul võib mitmesugust tõlgendust kohata näiteks Riigikohtu varasema praktika kohaselt, millest tulenevalt kohaldatakse esialgset õiguskaitset siis, kui on kahjuliku tagajärje oht, kaebus ei ole perspektiivitu ning haldusakti tagasitaitmine ei ole võimalik või tagajärgede kõrvaldamine pole mõistlik.¹⁸⁵ Sellisest sõnastusest saab järeldada nii seda, et kaebuse perspektiive tuleb hinnata alles peale kahjuliku tagajärje ohu saabumist kui ka seda, et abinõu kohaldamiseks peaksid kõik eeldused täidetud olema täidetud.

¹⁸³ TlnHKm 30.03.2023 3-23-338, p 8.

¹⁸⁴ TlnHKm 3-10-796, p 5.

¹⁸⁵ RKHKm 3-3-1-76-04, p 6.

Ka haldusasjas nr 3-11-2982 käsitles kohus taotluse lubatavust ja põhjendatust sisuliselt läbiseegi.¹⁸⁶ Kohus hindas esialgu kaebuse eduväljavaateid ning alles siis tõi välja, et vaidlusaluse otsuse täitmise peatamata jätmine ei tooks antud juhul kaebajatele kaasa tagajärgi, mis tingiks kaebajatele soodsa kohtuotsuse korral nende õiguste kaitse olulise raskendatuse või võimatuse, kuivõrd oli ümberkorraldamistoimingute tegemiseni veel aega. Kokkuvõttes jättis kohus taotluse rahuldamata selle põhjendamatus tõttu, mida ei analüüsinud samuti kuigi pikalt. Ringkonnakohus aga sellise määrusega ei nõustunud ning rahaldas põhjaliku ja süsteemse kohtumäärusega kaebajate määruskaebuse.¹⁸⁷ Seejuures analüüsis kohus eraldiseisvalt puutumust kaebajate subjektiivsete õigustega¹⁸⁸, pöördumatu tagajärje saabumise tõenäosust, kaebuse eduväljavaateid ning kaalus vastanduvaid huve.

Eelnimetatud lahendis aga ei andnud kohus otsesõnu hinnangut pöördumatute negatiivsete tagajärgede saabumist just lähitulevikus. Kohus pidas oluliseks vaid seda, et asja lahendavat jõustunud kohtuotsust ei jõutaks teha enne kooli sulgemist. Kuigi määruse tegemisel jäi ümberkorraldustega alustamise faktilise alguseni veel neli kuud, leidis kohus, et taotluse rahuldamata jätmisel vallanduks pöördumatute sündmuste ahel. Sellistel puhkudel on aga kohus varem leidnud ka seda, et esialgse õiguskaitse vajadust ei eksisteeri. Näiteks on Tartu Halduskohus sama asja lahendades esimeses astmes ning ka varasemalt¹⁸⁹ välja toonud, et see on kohaliku omavalitsuse omal riisikol, kui kohtumenetluse kestel alustatakse toimingutega kooli ümberkorraldamiseks. Tegemist on mõnevõrra vastuolulise praktikaga ning töö autori hinnangul selline seisukoht ei päde. Kui kohus esialgse õiguskaitse vajadust ei välista, tuleks analüüsida muu hulgas ka avalikke huve kooli sulgemiseks esialgse õiguskaitse taotluse põhjendatuse juures.

Kuigi asjas nr 3-08-160¹⁹⁰ nenditi, et esialgse õiguskaitse vajadus puudub, selgitati pinnapealselt seoses avaliku huviga, et kooli likvideerimise otsuse täitmise peatamine kohtumenetluse ajaks tekitaks täiendavaid pingeid, määramatust ning ebaselgust nii õpilastele, lastevanematele, õpetajatele, isikutele, kellele on pandud volikogu otsuse täitmise kohustus, kui ka vastustajale. Ka asjas nr 3-23-338¹⁹¹ tõi kohus välja, et ajutise esialgse õiguskaitse

¹⁸⁶ TrtHKm 3-11-2982.

¹⁸⁷ TrtRnKm 3-11-2982.

¹⁸⁸ Kaebajate subjektiivsete õiguste rikkumist analüüsis põhjalikumalt ka nt Tartu Halduskohus 14.04.1014 lahendis asjas nr 3-14-50409.

¹⁸⁹ Vt nt TrtHKm 01.02.2008 3-08-160.

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ TlnHKm 3-23-338, p 10.

kohaldamise tagajärjel võib suureneha pettumus ja lüheneda kohanemisaeg, kui kohus ümberkorraldavate tegevuste alustamisel esialgset õiguskaitsse kohaldamist ei jätkaks. Ringkonnakohus leidis asjas nr 3-08-160, et kohtuotsuse täitmist ei raskenda ega muuda võimatuks see, kui koolis õpetavatele õpetajatele teatatakse kooli likvideerimisest.¹⁹² Faktiliselt on kooli likvideerimine võimalik tõepoolest peale sellise toimingu tegemist, ent segadust tekitab kõigile osapooltele seegi olukord. Autor leiab, et sel põhjusel tuleb nii kooli pidajal haldusmenetluses kui ka kohtul halduskohtumenetluses tegutseda läbimõeldult ning võimalusel selliselt, et seisukohad pidevalt ei muutuks.

Seadusandja on aga ümberkorraldustest tingitud segaduse vältimiseks näinud PGS § 80 lg-s 3 kooli pidajale ette kohustuse teavitada Haridus- ja Teadusministeeriumit, kooli, vanemaid, õpilasi ja õpilaste elukohajärgseid valla- või linnavalitsusi kooli ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise otsusest viis kuud enne uue õppeaasta algust. Seega ei oleks töö autori hinnangul õigustatud rahuldada mõni esialgne õiguskaitsse taotlus vaid kaalutlusel, et kohanemisaega pikendada. Samasugusele järeldusele on jõudnud ka Tallinna Ringkonnakohus.¹⁹³ PGS § 80 lg 3 puhul on tegemist minimaalse tähtajaga, seega ei saa välistada, et teavitus saadetakse mõnel puhul laiali ka varem. Kui osapooled leiavad, et nimetatud aeg on nii kooli pidaja kui ka perede võimalike ümberkorralduste teostamise jaoks liialt lühike ning see leiab praktikas ka tõendamist, tuleks ehk mõelda kõnealuse seadusesätte muutmisele.

Ringkonnakohus leidis asjas nr 3-23-338 aga, et esialgse õiguskaitsse kohaldamata jätmist ei õigustanud esialgse õiguskaitsse vajaduse puudumine.¹⁹⁴ Järelikult ei olnud ringkonnakohtule antud juhul piisav halduskohtu märkus, et esialgset õiguskaitsset on võimalik vajadusel ka hiljem kohaldada ning olulisem oleks vaadata, kas jõustunud kohtulahend tehakse asjas enne ümberkorraldustega alustamist. Ringkonnakohus ei pidanud esialgse õiguskaitsse taotlust üldiselt põhjendatuks. Küll aga võis autori hinnangul ringkonnakohus jõuda sellistele kaalutlustele seetõttu, et lahendas kaebaja esialgse õiguskaitsse taotluse peale esitatud määruskaebuse esiteks rohkem kui kaks kuud peale selle esitamist ja teiseks peale halduskohtu poolt kohtuotsuse tegemist, mistõttu olid asjaolud tõepoolest muutunud. Ringkonnakohus sai kaebuse perspektiivi hindamisel tugineda halduskohtu otsusele, kus analüüsi kaebuse väiteid põhjalikult. Samas aga ei väljendanud ringkonnakohus, et taotluse lahendamine esimeses

¹⁹² TlnRnKm 3-08-160, p 9.

¹⁹³ TlnRnKm 3-23-739, p 20; TlnRnKm 3-23-888, p 19.

¹⁹⁴ TlnRnKm 3-23-338, p 13.

astmes oleks pidanud selle tegemise ajahetkel eksisteerinud ajaraamistiku tõttu määruskaebuse lahendamise ajahetkest kuidagi erinevana.

Koolide sulgemist puudutavates vaidlustes on kohtu põhjendused esialgse õiguskaitse vajaduse põhistamisel üldjuhul samad – haridusametuse tegevuse reaalse lõpetamise korral oleks kaebuse esitajal kaebuse rahuldamise korral keeruline oma tegelikku eesmärki saavutada, kuna varasema olukorra taastamine ja likvideeritud kooli taasloomine oleks ilmselgelt keerukas. Haldusajal nr 3-14-50409 nentis halduskohus nii eespool nimetatut, kui tõi ka välja, et tõenäoliselt on abinõu kohaldamata jätmisel vahetanud õpilased õppekohta ja õpetajad ametist lahkunud või samuti õppekohta vahetanud.¹⁹⁵ Kohus astus sammu edasi ja mainis täiendavalt, et kuigi kaebusega ei saa kaitsta õpetajate õigusi, on õpetajate kavandatav ametist vabastamine asjas tähtsust omav, sest õpetajate lahkumise järel võib õppekohas III kooliastmes õppe taastamine osutuda oluliselt raskendatuks. Lisaks on haldusajal nr 3-19-783 näiteks täiendavalt välja toodud, et pärast laste integreerumist uude kooli ei soovi ükski lapsevanem laste elukorraldust uuesti muuta, kuivõrd võivad kooli muutmise kaasneda lastele ka kohanemisraskused, mis võivad omada negatiivset mõju õppeedukusele.¹⁹⁶ Samuti on praktikas leitud, et arvestades eelnevalt toodud kaalutlusi, ei saa olla asjaolu, et kooli hoone konserveeritakse ning mitmed õpetajad jäävad algklassidesse õpetajateks, piisav, et jaatada kooli taastamise võimalikkust.¹⁹⁷

Tallinna Halduskohus on ühes hiljutisemas lahendis toonud sisse ka argumendi, et kuna vanemate roll lastele hariduse tagamisel ei piirdu üksnes logistika korraldamisega, vaid tähendab igakülgset laste toetamist, tähendab vaidlusaluse kooli sulgemine paljude kaebajate jaoks tõenäoliselt olulist muutust, mõnede jaoks isegi vajadust oma elu täielikult ümber korraldada. Seejuures nenditi, et võimalus tagada lastele õppekoht mõnes muus valla haridusametuses, ei välista iseseisvalt esialgse õiguskaitse vajaduse olemasolu.¹⁹⁸ Kuigi nimetatud seisukohaga saab ühelt poolt nõustuda, siis kui mõelda PS §-st 37 tulenevale kitsamale käsitlusele subjektiivsetest õigustest, siis faktiliselt ei saaks mõnda teise kooli õppima suundumine rikkuda õigust hariduspõhiõigusele. Seega saaksid kohtud tulevikus läheneda pöördumatute tagajärgede saabumisele ka kitsamalt, leides, et kui koolikoht tagatakse mõnes

¹⁹⁵ TrtHKm 14.04.2014 3-14-50409, p 11.

¹⁹⁶ TrtHKm 3-19-783, p 18.

¹⁹⁷ TrtRnKm 3-20-810, p 9.

¹⁹⁸ TlnHKm 26.05.2023 3-23-888, 8.2.

muus koolis ka edaspidi, ei saa sellised tagajärjed saabuda. Viimase näol võib siiski olla pigem tegemist argumendiga, miks esitatud kaebus tervikuna rahuldamata jätta.

Haldusajal nr 3-20-1100 aga jättis kohus esialgse õiguskaitse lahendamisel esialgse õiguskaitse vajaduse täielikult käsitlemata ning asus koheselt kaebuse perspektiivikust hindama ning kõnealusel vaidluses relevantseid huvisid kaaluma.¹⁹⁹ Kohus küll mainis määruse p-s 14.3. õppetöö tõenäolist häirumist alates 01.09.2020 ning et kindel õppetöö koht võimaldaks aegsasti planeerida õppekorralduslikke küsimusi, samuti laste huviringe, ent sidus selle argumentatsiooni avalike huvide hindamisega. Sisuliselt ei andnud kohus seega hinnangut taotluse lubatavusele, mis on töö autori hinnangul oluline puudujääk. Puudust ei kõrvaldanud ka Tallinna Ringkonnakohus, kui selgitas enda 20.07.2020 määruses kohtuliku kontrolli piiratust kohalike omavalitsuste autonoomia piirides tehtud otsuste üle ning ei pidanud antud taotlust lihtsalt põhjendatuks.

Tallinna piirkonna kohtud järgisid esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel õigusteoreetiliselt kujunenud „skeemi“ aga juba järgmises koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavas kohtuvaidluses. Siiski, kui halduskohus kohaldas kohtuotsusega omaalgatuslikult esialgset õiguskaitset olukorras, kus teise astme kohus oli selle eelnevalt tühistanud, irduti taas kord pikemast põhjendamisest. Seejuures esitas Tallinna Ringkonnakohus 21.05.2021 kohtumääruses seisukoha, et kuigi halduskohtu põhjendused olid napid, võib siiski järeldada, et kohus jaatas kaebajatel esialgse õiguskaitse vajadust, pidas kaebuse rahuldamisest tulenevalt kaebuse perspektiivi väga heaks ning kaebajate huvi senise elukorralduse säilitamise vastu kaalukamaks kui avalikku huvi haldusakti kehtimise vastu. Autori hinnangul saaks sellise järelduse äärmisel vajadusel teha, ent nimetatud seisukohaga ei tohiks legitimeerida kohtumääruse põhjendamata jätmist (HKMS § 252 lg 1 ls 1). Muu hulgas tuleks autori meelest esialgse õiguskaitse vajadust hinnata igakordselt uuesti, sest kohtumenetluse käigus võivad asjaolud muutunud olla.

Pöördumatu negatiivse tagajärje saabumise ohu puhul on leitud ka seda, et esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise võiks kaasa tuua olukorra, kus omavalitsusel on otstarbekam eirata kohustust järgida head haldust ja isikute õigusi, kuna hiljem ei ole objektiivselt võimalik otsustuse tagajärge heastada. See muudaks isikute õiguste kohtuliku kaitse näilikuks ja

¹⁹⁹ TlnHKm 3-20-1100.

ebaefektiivseks.²⁰⁰ Töö autori hinnangul on tegemist olulise argumendiga, kui võrd on kohtuise samuti nentunud esialgse õiguskaitse vajaduse tuvastamisel, et just kooli sulgemise või ümberkorraldamise puhul on selle olukorra ennistamine väga keeruline. Samas koosneb esialgse õiguskaitse taotluse lahendamine mitmest komponendist. Autori hinnangul on kõnealune lähenemine eriti relevantne, kui kohus tuvastab taotluse põhjendatust hinnates, et haldusmenetluses võib olla tehtud vigu, mis võisid viia teistsuguse otsuse tegemiseni. Eelnev tähendab, et mitte igasugune minetus haldusmenetluses ei pruugi tähendada, et haldusorgan jõudis valele tulemusele. Seega ei tohiks perspektiivikuse hindamist läbi viia väga pealiskaudselt, sest vastasel korral võib Tartu Halduskohtu poolt esitatud stsenaarium ka päriselt realiseeruda. Tuleb siiski nentida, et arvestades esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise kaasnevat ajalist piirangut, tuleb leida põhjalikkuse osas tasakaalukus.

Esialgse õiguskaitse taotluse võib selle lubamatuse korral jätta HKMS § 55 lg 2 ja § 249 lg 3 ls 2 alusel läbi vaatamata²⁰¹, mida praktikas kuigi sageli aga siiski ei kohta. Levinud praktika kohaselt tehakse üldjuhul esialgse õiguskaitse vajaduse puudumisel esialgse õiguskaitse taotluse rahuldamata jätmise määrus, põhjendades muu hulgas abinõu kohaldamata jätmist näiteks kaebuse perspektiivi puudumisega, mitte ei jäeta seda täielikult läbi vaatamata. Tõenäoliselt on põhjuseks piiripealsed olukorrad, millest tulenevalt soovitakse kindlad olla, et määrused oleksid igakülgset vettpidavad. Esialgse õiguskaitse taotluse läbivaatamata jätmist kohtab pigem juhtudel, kus täidetud ei ole muud lubatavuse eeldused.²⁰² Samas saab näitena välja tuua, et konkreetsemalt koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavas vaidluses jättis Tallinna Ringkonnakohus haldusasjas nr 3-23-885 esialgse õiguskaitse taotluse läbi vaatamata osas, milles see väljus vaidluse esemest ega olnud seega lubatav.²⁰³ Õigusteoreetiliselt on leitud, et juhtudel, mil kaebaja ei ole esialgse õiguskaitse vajadust nõuetekohaselt põhistanud, tuleks eelistada taotluse läbi vaatamata jätmist, et tagada kaebajale võimalus uue nõuetekohase taotluse esitamiseks.²⁰⁴

²⁰⁰ TrtHKm 14.04.2014 3-14-50409, p 22.

²⁰¹ Pikamäe, K. HKMSK § 249, komm I4a.

²⁰² Vt nt TlnHKm 3-16-237; TlnHKm 3-22-1908; TlnRnKm 3-23-909; TlnRnKm 3-23-888.

²⁰³ TlnRnKm 3-23-885, p 21.

²⁰⁴ Pikamäe, K. HKMSK § 249, komm I4a.

Arvukalt on kohtulahendeid, milles küll nenditakse esialgse õiguskaitse vajaduse esinemist, ent taotlus jääb rahuldamata selle põhjendatuse puudumise tõttu.²⁰⁵ Tihti peale kujuneb praktikas esialgse õiguskaitse taotluse lubatavuse kontroll selle põhjendatuse kontrolliks.

3.1.2 Esialgse õiguskaitse taotluse põhjendus

3.1.2.1 Kaebuse perspektiivikus

Tuleb märkida, et kohtupraktika kaebuse perspektiivikuse hindamisel esialgse õiguskaitse määruses on üsna erinev. Tartu Halduskohus on varasemalt näiteks rahuldanud esitatud taotluse, leides kaebuse põhjendatuse osas vaid seda, et kohus ei välista käesolevalt põhivaidluse eduväljavaateid ning kaebajate kaebeõigust, arvestades, et esialgse õiguskaitse menetluses tuleks vältida põhivaidluse „äraotsustamist“ ning kohtule esitatud kaebuse põhjendustest ja haldusasja mahust tulenevalt pole kohtul piiratud ajatingimustes seda võimalik ka teha.²⁰⁶ Samas selgitas kohus, et kaebuse põhjenduste kohaselt on vastustaja läbi viidud haldusmenetluses olulised puudujäägid. Muus osas kohus kaebuse väidete osas seisukohta ei võtnud. Tegemist on töö autori hinnangul üsna pealiskaudse hinnanguga. Sisuliselt nentis kohus, et eduväljavaadete analüüsiks puudub aeg, ent usaldatakse kaebuses toodut. Eelnimetatud otsusega sarnasele järeldusele jõudis Tartu Halduskohus²⁰⁷ taas kord ka 2020. aastal, mil tõi välja, et kaebust ei saa pidada ilmselgelt perspektiivituks, ent annab hinnangu otsuse õiguspärasusele kohtuotsuses. Sisuliselt ei ole autori hinnangul tegemist ebaõige olukorraga, kuivõrd on esialgse õiguskaitse kohaldamise eelduseks kaebuse perspektiivikuse ilmselge puudumine. Siiski võiks taotlust lahendades esile tuua vähemalt mõnegi episoodi haldusmenetlusest või viite vaidlustatavast otsusest, miks sellistele järeldustele jõutakse. Ka hiljutisemas kohtupraktikas on kohtud asunud võimalikke puudujääke haldusmenetluses palju põhjalikumalt analüüsima.

Määruskaebuse lahendamisel viimati nimetatud kohtuasjas leidis Tartu Ringkonnakohus samuti, et kohus ei ole kaebuse perspektiive nõuetekohaselt hinnanud.²⁰⁸ Kohus tõi esile, et summaarselt tuleb hinnata seda, kas kaebajate esitatud versiooni kohaselt esineb asjaolusid, mis tõendatuks osutamisel võivad seada kahtluse alla vaidlustatud haldusakti formaalse või

²⁰⁵ Vt nt TlnHKm 3-10-796; TrtHKm 07.05.2014 3-14-50602; TlnRnKm 3-23-739; TlnRnKm 3-23-885.

²⁰⁶ TrtHKm 3-19-783, p 19.

²⁰⁷ TrtHKm 3-20-810, p 15.

²⁰⁸ TrtRnKm 3-20-810, p 9.

materiaalse õiguspärasuse. Seejärel tõi kohus enda lahendis esile nii mõnegi asjaolu, miks ei saa kaebuse edukaks osutumist välistada (näiteks ärakuulamiskohustuse või põhjendamiskohustuse rikkumine). Tartu Ringkonnakohus on teises asjas selgitanud, et kuigi esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel ei anta täielikku hinnangut vaidlustatud haldusaktide õiguspärasusele, on kaebuse eduväljavaadete hindamisel siiski oluline, et kaebajate etteheiteid ei saa pidada asjakohatuteks või sisutühjadeks.²⁰⁹ Töö autori hinnangul on selline lähenemine mõistlik, kuivõrd võib pelk väide kaebuse eduväljavaadete olemasolu kohta jääda paljasõnaliseks. Samas tuleks järgida ka seda, et määruuses ei minda analüüsiga liialt süvitsi.

Niisiis on kohtupraktika edenedes olnud tavapärane, et kohtud toovad eduväljavaadete analüüsimise juures välja vähemalt mõne episoodi haldusmenetlusest, mille puhul tekib kahtlus selle õiguspärasuses. Kui kohtud perspektiivikust kuidagi ei sisusta, ei ole autori hinnangul alust ka selle nentimiseks. Näiteks leidis Tartu Ringkonnakohus asjas nr 3-14-50409, et kaebajate poolt esile toodud kaalumis- ja põhjendamispuudused haldusaktides võivad viia kaebuse rahuldamiseni ja seetõttu pole alust pidada kaebust perspektiivituks. Samuti toodi välja, et käesolevas menetlusstaadiumis pole alust pidada põhjendamis- ja menetlusvigu ka niivõrd vähetähtsateks, mis välistavad haldusaktide tühistamise HMS § 58 alusel.²¹⁰ Asjas nr 3-14-50602 toodi välja ka asjaolu, et perspektiivikuse hindamisel võib vastustaja seisukoht kaebuses toodud kahtlused hajutada.²¹¹ Nimetatud vaatenurk on väga oluline, sest mitte igasugune puudus haldusmenetluses ei pruugi viia selle tulemi tühistamiseni. Võttes arvesse esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise eripärasid, võetakse viimase osas aga seisukoht pigem kohtuotsuses, kuivõrd on esialgse õiguskaitse puhul oluline tuvastada kaebuse eduväljavaadete ilmselge puudumine.

Tartu Ringkonnakohus aga esitanud ka näiteks seisukoha, et sugugi välistatud ei ole, et vastustaja on eksinud HMS § 56 lg-te 1–3 vastu, kuivõrd ei sisaldu haldusaktis põhjendusi ega viidet dokumendile, mis neid sisaldaks.²¹² Võimalike kaebuse rahuldamise alustena on esialgse õiguskaitse taotluse lahendamisel näiteks veel välja toodud võimalikku KOKS-is ja valla põhimääruses sätestatud nõuete rikkumist otsuse vastuvõtmisel²¹³, ärakuulamiskohustuse

²⁰⁹ TrtRnKm 3-22-984, p 16.

²¹⁰ TrtRnKm 3-14-50409, p 13.

²¹¹ TrtRnKm 3-20-810, p 9.

²¹² *Ibid*, p 10.

²¹³ TrtRnKm 3-11-2982, p 37.

rikkumist²¹⁴, põhjendamiskohustuse rikkumist²¹⁵ ja probleeme transpordiküsimuse käsitlemisel²¹⁶.

Autor on seisukohal, et mida selgemad on haldusmenetluses tehtud vead, seda ilmselgemalt kergem on kohtutel nendele perspektiivi hindamisel tugineda. Keerulisemaks võib olukord minna piiripealsematel juhtudel, mil nõuetest kinnipidamise tuvastamiseks tuleb väga põhjalikult süveneda konkreetse haldusmenetluse nüanssidesse.

Kohtupraktikas on olnud ka erinev see, kuidas kohtud perspektiivikuse taset hindavad. Tartu Halduskohus on varasemalt nii 2006. kui ka 2008. aastal enda määrustes välja toonud, et kohtul ei ole praeguses menetlusetapis alust asuda seisukohale, et esitatud kaebus on ilmselgelt perspektiivitu või kaebus on kaebaja jaoks kindlasti perspektiivikas.²¹⁷ Ka haldusasjas nr 3-11-2982 selgitas kohus esialgse õiguskaitse lahendamisel, et kuivõrd on tegemist haldusorgani avara kaalutlusruumiga, ei saa kohus antud menetlusetapis asuda ka seisukohale, et kaebused oleks kaebajate jaoks kindlasti perspektiivikas.²¹⁸ Autori hinnangul ei ole selline lähenemine päris korrektne ega niivõrd täpse hinnangu andmine ka vajalik. Kui kaebuse perspektiivi ilmselge puudumisega tegemist ei ole, tuleks tõdeda, et kaebusel on vähemalt mõningad eduväljavaated ning vastupidi. Nagu ka Riigikohus on välja toonud, siis esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise ajal võivad faktilised ja õiguslikud asjaolud olla veel ebaselged, kuid esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamiseks ei tohi kaebus olla ilmselgelt perspektiivitu.²¹⁹

Küsimus on tõusetunud ka selles osas, milliste väidete analüüsimine kuulub esialgse õiguskaitse taotluse lahendamise juurde ning mida tuleks täpsemalt vaadelda alles kaebuse sisulise läbivaatamise puhul. Enamikel juhtudel saab kohus sel puhul ise määratleda väited, millele tuginedes taotlus lahendada. Seda veel enam põhjusel, et nagu eelnevalt mainitud, on oluline tuvastada, ega kaebuse eduväljavaated täielikult välistatud ei ole. Tartu Ringkonnakohus on näiteks leidnud, et väide, mis on esitatud seoses sellega, et vaidlustatud haldusakt kui diskretsiooniotsus ei ole kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega, ei ole asjakohane esialgse õiguskaitse kohaldamisel, vaid asja sisulisel lahendamisel.²²⁰ Kuigi

²¹⁴ TrtRnKm 3-11-2982, p 37; TrtRnKm 3-20-810, p 11.

²¹⁵ TrtRnKm 3-20-810, p 17; TrtRnKm 3-22-984, p 16.

²¹⁶ TrtRnKm 3-20-810, p 16; TrtRnKm 3-22-984, p 16.

²¹⁷ TrtHKm 3-06-2331; TrtHKm 01.02.2008 3-08-160.

²¹⁸ TrtHKm 3-11-2982, p 7.

²¹⁹ RKHKm 3-20-605, p 15.

²²⁰ TrtRnKm 3-06-180, p 9.

selline väide võib tõepoolest jääda mõningal määral ebaselgeks olukorras, kus võib-olla ei ole kohtul võimalik süvitsi kaebust analüüsida, saab öelda, et perspektiivi või selle puudumise hindamisel on väide oma olemuselt siiski relevantne.

Haldusajlas nr 3-14-50602 nentis kohus kaebajate esialgse õiguskaitse vajadust ning seda, et kaebuse eduväljavaated on pigem vähesed. Kokkuvõttes jättis Tartu Halduskohus aga taotluse kaebuse perspektiivikuse puudumise ning avalike huvide domineerimise tõttu rahuldamata²²¹, vaatamata viitamisele enda lahendis Riigikohtu praktikale²²², millest tulenevalt saab esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmise aluseks olla üldjuhul vaid kaebuse ilmne perspektiivitus. Seda aga esimese astme kohus ei tuvastanud, pigem vastupidi. Tartu Ringkonnakohus jõudis samuti samale järeldusele ning tühistas halduskohtu kõnealuse määruse ning kohaldas esialgset õiguskaitset just põhjusel, et kaebust ei saa pidada ilmselgelt perspektiivituks.²²³ Hilisemas kohtupraktikas aga ei ole abinõu kohaldamise küsimuses lähtunud vaid rangelt kaebuse perspektiivi kriteeriumist. Olukorras, kus eduväljavaadete olemasolu iseenesest ei eitata, ent neid peetakse väheseks, saab taotluse jätta rahuldamata ka näiteks kaalutlusel, et õiguskaitse kohaldamisega kahjustatakse avalikku huvi või kolmandate isikute õigusi.

3.1.2.2 Huvide kaalumine

Kohtupraktika kohaselt välistab esialgse õiguskaitse vajaduse korral esialgse õiguskaitse kohaldamise kaebuse ilmne perspektiivitus või kolmandate isikute ja avalikkuse ülekaalukas huvi.²²⁴ Teisalt sedastatakse, et mitte igasugune riive, mis annab aluse kaebusega halduskohtusse pöördumiseks, ei õigusta siiski esialgse õiguskaitse kohaldamist avalikku huvi või kolmandate isikute õigusi kahjustaval viisil.²²⁵ Oluliseks osaks esialgse õiguskaitse taotluse põhjendatuse hindamisel on seega ka avaliku huvi, nende olemasolul puudutatud isiku(te) ja kaebaja õiguste kaalumine, kuivõrd peab esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamine olema proportsionaalne kõigi protsessiosaliste suhtes. Seejuures tuleb kohtumääruses põhjendada, millised on poolte konkreetsed kaalutavad huvid ning miks üks või teine prevaleerib.²²⁶

²²¹ TrtHKm 3-14-50602, p 10.

²²² RKHKm 3-3-1-3-06, p 8.

²²³ TrtRnKm 3-14-50602.

²²⁴ RKHKm 3-3-1-10-06, p 9.

²²⁵ RKHKm 3-3-1-87-16, p 14.

²²⁶ Vt nt Tartu Halduskohtu 01.02.2008 määrust asjas nr 3-08-160, kus on poolte huvidega seonduvat kajastatud väga pinnapealselt.

Enne erinevate huvide kaalumist tuleks need aga täpsemalt määratleda. Kohtusse pöördujate huvid on seotud nende subjektiivsete õigustega. Kaebajate huvisid elulisemalt konkretiseerides saab välja tuua üldise soovi, et laste ega lapsevanemate elukorraldus kooli või mõne selle õppeastme sulgemise tõttu ei muutuks ehk ümberkorraldusi ei tehtaks. Üldjuhul soovivad kaebajad, et jätkuks võimalus saada haridust kodulähedases koolis, mis hõlmab endas mõningatel juhtudel seda, et säiliks harjumuspärane koolitee ja see ei pikeneks. Nii mõnelgi puhul eelistavad lapsevanemad, et nende lapsed saaksid käia väikekoolis ning õppida väiksemates klassides, et tagada individuaalsem õpe. Lapsevanematele võib tunduda kummaline, miks midagi muuta soovitakse, kui nende perspektiivist toimib kõik hästi.

Avaliku huvi kui määratlemata õigusmõiste täpne sisu võib, aga ei pruugi selle käsitlemisel erinevate kohtuasjade puhul mingil määral erineda. Ka õigusteoorias on leitud, et avalikud huvid ei ole mingil juhul lõplikult kindlaks määratud, vaid ajas muutuvad ja sageli ka oma ajas vaieldavad. Seejuures võivad need individuaalhuvidega täielikult või osaliselt kattuda, samas ka nendega vastuolus olla.²²⁷ Üldiseid huve ei peeta tegelikult aga muuks kui üksikisikute huvide summaks.²²⁸ Avalikuks huviks on antud töö kontekstis analüüsitud praktikas peetud näiteks vajadust luua täiendavaid lasteaiakohti²²⁹, omavalitsuse kohustust tagada õppekava nõuetele vastava õppekeskkonna olemasolu²³⁰, sealhulgas kvalifitseeritud õpetajate olemasolu tagamist²³¹, kulude kokkuhoidu ja finantsressursside mõistlikku kasutust²³², osapooltele otsuse täitmise peatamisega kaasnevate täiendavate pingete tekkimist²³³, faktilist ümberkorraldustega alustamist, mille peatamine tooks kaasa õppetöö häirumise²³⁴, hariduse kvaliteedi parandamist²³⁵, esialgse õiguskaitse kohaldamise mõju vastuvõetud valla eelarvele, mis on seotud vaidlustatud otsustega²³⁶ ja koolivõrgu korrastamist²³⁷.

Parema hariduse kvaliteedi tagamise kui ümberkorralduste legitiimse eesmärgi osas on leitud, et pelgalt ühe kooli või kooliastme sulgemine, koolide liitmine ega võrreldava kooli suuremus

²²⁷ Maurer, H, lk 3.

²²⁸ Merusk, K. Koolmeister, I, lk 17.

²²⁹ TlnHKm 3-23-567, p 25.

²³⁰ TrtHKm 3-14-50409, p 19; TlnHKm 3-20-1826; TlnRnKm 08.04.2021 3-20-1826; TlnHKm 3-23-567.

²³¹ TlnHKm 3-23-338, p 12; TlnRnKm 3-23-338, p 15; TlnRnKm 3-23-739, p 21; TlnRnKm 3-23-885, p 16.

²³² TlnRnKm 3-11-2982, p 44; TrtHKm 3-14-50409, p 19; TlnHKm 3-20-1826, p 4.3; TlnHKm 3-23-338, p 12; TlnRnKm 3-23-338, p 15; TlnRnKm 3-23-885, p 19; TlnHKm 3-23-888, p 12 ja 16.

²³³ TrtHKm 3-08-160; TrtRnKm 3-08-160; TrtHKm 3-11-2982, p 9.

²³⁴ TlnHKm 3-10-796, p 5; TlnRnKm 3-10-796, p 14.

²³⁵ TlnRnKm 3-11-2982, p 44.

²³⁶ TlnRnKm 3-11-2982, p 44; TrtHKm 3-14-50409, p 19.

²³⁷ TrtHKm 3-14-50602, p 10; TlnHKm 3-23-338, p 14; TlnRnKm 3-23-739, p 21.

nii kooliruumide kui õpilaste arvu poolest, seda automaatselt ei tähenda. Nimetatud asjaolule olulise kaalu andmisel tuleb sellisele järeldusele jõudmist ka põhjendada näiteks tuginedes ekspertarvamustele või analüüsidele. Sellises olukorras võib põhjalikumat analüüsi vajada nii hariduse kvaliteedi lahtimõtestamine kui ka selle hindamine.²³⁸ Täiendavat põhistamist vajab taoline väide veel enam, kui suletava kooli või selle õppeastme kvaliteeti ei ole kahtluse alla seatud.²³⁹ Kui see aga nii on, tuleb ka seda kontrollitavate andmetega kinnitada. Siiski võib olla kasutu õppetöö kvaliteedi teemal diskuteerida, kui kooli ülalpidamiseks ei ole õpilasi või neid on liiga vähe.²⁴⁰

Haldusasjas nr 3-22-984 leidis ringkonnakohus, et kaebajate ja avalike huvide kaalumisel ei saa pidada avalikku huvi saavutada rahaline kokkuhoid ning parandada hariduse kvaliteeti ühe kooli sulgemise kaudu ülekaalukaks võrreldes kaebajate huviga tagada vaidlusaluse tegevuse jätkumine kooli sulgemise otsuse õiguspärasuse üle peetava vaidluse ajal. Kohtu hinnangul hoopis vähendas vastustaja taoline eelarveline eesmärk avaliku huvi kaalu esialgse õiguskaitse kohaldamisel, kuivõrd ei nähtunud vabanenud ressursi teistesse koolidesse paigutamist. Arvestades eeltoodule lisaks, et vähemalt osad suletava kooli õpilased suunduvad valla teistesse koolidesse, ei pidanud kohus võimalikuks teiste koolide hariduse kvaliteedi reaalsel tõusu.²⁴¹ Teisalt on praktikas peetud kaebajate huvide ees prevaleerivaks just avalikku huvi kvaliteetse põhihariduse ja avalike vahendite mõistliku kasutamise vastu.²⁴²

Kohtupraktikas on avalikku huvi hinnates leitud ka seda, et koolivõrgu ümberkorraldustega jätkamine pärast kohtuvaidluse lõppu ei omaks pöördumatuid negatiivseid tagajärgi.²⁴³ See tähendab, et kohtutele ei nähtunud, et kohtumenetluse ajaks kujunenud olukorra säilitamine võiks mõjuda avalikele huvidele ning otsustest puudutatud isikute õigustele enam koormavalt kui kavandatud ümberkorralduste kohene läbiviimine ning vaidlustatud haldusakti võimaliku tühistamise korral endise olukorra taastamine.²⁴⁴ Mõistlikumaks on peetud, et vajadusel sooritatakse näiteks vajalikud toimingud kooli sulgemiseks edaspidi. Asjakohaseks võib olla ka see, kas konkreetsel juhul esineb koolivõrgu ümberkorraldamiseks kiireloomulise tegutsemise

²³⁸ TrtRnKm 3-11-2982; TrtHKm 3-14-50409, p 19.

²³⁹ TrtHKm 3-14-50409, p 19.

²⁴⁰ TlnHKO 3-20-1826, p 14.4.

²⁴¹ TrtRnKm 3-22-984, p 20.

²⁴² TlnRnKm 21.05.2021 3-20-1826, p 23.

²⁴³ Vt nt TrtRnKm 3-14-50602, p 15; TrtHKm 3-19-783, p 24; TrtHKm 3-20-810, p 18.

²⁴⁴ TrtRnKm 3-14-50602, p 15.

vajadust.²⁴⁵ Nimetatud kaalutus tõstab omakorda uuesti esile vajaduse välja selgitada pöördumatute tagajärgede saabumise oht.

Huvide kaalumisel võrreldakse omavahel tagajärgi, mis tulenevad kaebajale esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamata jätmisest, tagajärgedega, mis tulenevad avalikule huvile ja puudutatud isiku õigustele esialgse õiguskaitse kohaldamisest.²⁴⁶ Vastandlike huvide kaalumise võib tõusetuda taotluse lahendamisel peamiseks, kui faktilise ja õigusliku olukorra selgusetuse tõttu jääb hinnang perspektiivile lahtiseks.²⁴⁷ Olulise avaliku huvi tuvastamine ei õigusta iseenesest esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmist, vaid seda tuleb kõrvutada kaebaja õigustega.²⁴⁸ Ainuüksi konkreetse olulise avaliku huvi puudumisest ei saa teha järeldust, et vaidlustatud haldusakti täitmine tuleb peatada, vaid peatamise aluseks on vaidlustatud haldusakti täitmisest tulenevad pöördumatud tagajärjed kaebajale.²⁴⁹ Eeltoodust saab järeldada, et huvide kaalumise ning küsimus esialgse õiguskaitse vajadusest on omavahel tihedalt seotud ning huvide kaalumise teostamine vägagi mitmetahuline. Vastanduvate huvide kaalumisel tuleb mõistagi lähtuda konkreetse juhtumi asjaoludest.

3.2 Kaebuse sisuline läbivaatamine esimese ja teise astme kohtute praktikas

Autorile teadaolevalt on kas osaliselt või täies mahus rahuldatud halduskohtutes koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavates vaidlustes kaebused vaid kaheksal korral. Seejuures tuleb meeles pidada, et töö kirjutamise hetkel on ka kolm Tallinna Halduskohtu otsust jõustumata.²⁵⁰ Kuigi ringkonnakohtud on võtnud seisukoha esialgse õiguskaitse taotluste lahendamisel pea igas asjas, kus taotlus esitatud on, eksisteerib käesoleva töö koostamise ajal vaid üks kohtuasi, milles tuvastati haldusorgani otsuse õigusvastasus ka teises astmes.²⁵¹

Autori hinnangul tuleb esmalt määratleda kohtute pädevus käesoleva töö esemeks olevate vaidluste lahendamisel. Riigikohus on varasemalt selgitanud, et halduspiirkonnas vajalikul arvul õppeasutuste ülal pidamise ja tasuta hariduse andmise kohustus on eelkõige kohaliku elu

²⁴⁵ TlnHKm 12.05.2023 3-23-739, p 20.

²⁴⁶ Jääger, H. Esialgse õiguskaitse kohaldamise eeldused halduskohtumenetluses, lk 61.

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*, lk 62.

²⁴⁹ RKHKm 3-3-1-57-01, p 2.

²⁵⁰ Nimetatud otsused on tehtud haldusajades nr 3-23-739, 3-23-885 ning 3-23-888.

²⁵¹ Haldusajades nr 3-20-1100 tuvastati, et kooli pidaja ei olnud ümberkorraldusi tehes arvestanud nõutaval määral kooli juurdepääsu tee küsimusega.

küsimus.²⁵² Iseseisvus (oma vastutus) annab kohaliku omavalitsuse üksusele õiguse vabalt, st riigilt lähtuvate otstarbekussuunisteta otsustada ja korraldada kohaliku elu küsimusi ja võimet teha otsustusi vastavalt oma poliitilistele ettekujutustele.²⁵³ Kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust arvesse võttes on kujunenud ka asjakohane õigusruum. Nagu eespool mainitud, on kohalikul omavalitsusel ja riigil kooli ümberkorraldamise või sulgemise otsustamisel avar kaalutlusruum HMS § 4 lg 2 mõttes. Seega on tegemist koolipidaja kaalutlus- ehk diskretsiooniotsusega, mille kohtulik kontroll on piiratud.²⁵⁴ HKMS § 2 lg 1 kohaselt saab halduskohus samuti teostada halduse üle üksnes õiguslikku, õiguspärasuse kontrolli. Kirjeldatud lähenemine võrsub selgelt võimude lahususe printsiibist, mis on õigusriigi püsimise oluliseks tagatiseks ning kujutab endast püüdlust hoiduda liialt suur võimutäiuse koondumisest ühe institutsiooni või isiku kätte.²⁵⁵ Ka kohtupraktikas on välja toodud, et kohtuliku kontrolli piiratus antud küsimustes devalveeriks omavalitsuste toimimispõhimõtteid ja viiks paigast võimuharude tasakaalu ja vastutuse.²⁵⁶

Tihtipeale tõusetub koolivõrgu ümberkorraldusi puudutavates vaidlustes küsimus majanduslikust otstarbest. Arusaadavalt tuleb omavalitsusüksustel tagada, et nende haldusalas oleks ressursside kasutamine mõistlik. Otstarbekuse mõiste on aga igale kooli pidajale selle sisustamisel vaba ning lähtub konkreetse linna või valla majanduslikust seisust ning muudest elulistest asjaoludest. Eelnevast tulenevalt võib indiviidide arusaam kirjeldatud mõistest erineda. Kohtupraktikas levib seisukoht, et majandusliku otstarbekuse küsimus ei allu kohtulikule kontrollile, kui kaalutlused ei ole just meelevaldsed.²⁵⁷ Kohaliku omavalitsuse tegevus peab olema seaduslik, sest õigus menetlusele sisaldab endas õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isikud saaksid end turvaliselt tunda ja vajadusel end kaitsta.²⁵⁸

Peamiseks printsiibiks on, et kohus ei hinda ümber kaalutlusotsuse poliitilist otstarbekust, vaid kontrollib üksnes seda, kas haridusasutuste võrgu korrastamisel on järgitud kaalutlusreegleid (HKMS § 158 lg 3)²⁵⁹, mis kujutab endast analüüsimist, et kaalutlusotsuse tegemisel ei esinenud

²⁵² RKHKo 3-3-1-37-02, p 9.

²⁵³ Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Juura 2014, lk 188.

²⁵⁴ RKHKo 3-3-1-54-03, p 38.

²⁵⁵ Madise, L, jt. PSK § 4, komm 1.

²⁵⁶ TlnRnKm 3-20-1100.

²⁵⁷ TlnHKm 19.06.2020 3-20-1100. Ka Riigikohtu halduskolleegium on haldusasjas nr 3-3-1-54-03 selgitanud, et kohus võib sekkuda kaalutlusõiguse teostamisse, kui otsustus jääb küll kaalutlusõiguse piiridesse, kuid tekivad kahtlused otsuse ratsionaalsuses (p 40).

²⁵⁸ RKÜKo 3-1-1-86-07, p 23.

²⁵⁹ TlnRnKm 3-23-739, p 14; TlnHKo 3-23-888, 11.5.

menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas diskretsiooniotsus on kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega, kas otsus tugineb seaduslikule alusele, ega ei ole väljutud diskretsiooni piiridest ning ega ei ole tehtud muud sisulist diskretsiooniviga.²⁶⁰ Kohtuvaidluses saab siiski tugineda vaid konkreetse õigusnormi rikkumisele.²⁶¹ Tasub meelde tuletada, et kohtu otsustusruum konkreetse vaidlustatud otsuse õiguspärasuse kontrollimisel on piiratud üksnes ulatusega, milles see konkreetset kaebajate subjektiivseid õigusi piirab.²⁶²

Praktikas on leitud, et kui kohaliku omavalitsuste elanikel on laiemalt probleeme sealse võimu teostamisega, saavad kaebajad ja nende vanemad jätkata oma huvide kaitsmist selleks kohases foorumis, milleks on kohalik poliitiline tasand.²⁶³ KOKS § 4 p 1 kohaselt on vallavolikogu kohaliku omavalitsusüksuse esinduskogu, mis valitakse valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse²⁶⁴ alusel. Volikokku kuulumisel saab igaüks olla reaalselt tehtavate otsuste juures. Eelnevast tulenevalt saab öelda, et koolivõrgu arenguga seotud keeruliste otsuste tegemisel kannab vallavõim poliitilist vastutust.²⁶⁵

3.2.1 Kaebeõiguse piiritlemine

Kaebeõigust on koolide sulgemist ning ümberkorraldamist puudutavates vaidlustes kohtupraktikas aja jooksul üha täpsemalt piiritletud (ja piiratud). Halduskohus on 2023. aastal välja toonud, et sõltumata Tartu Halduskohtu varasemast praktikast ei saa kohus analüüsida põhjendusi, mis on esitatud avaliku huvi või kolmandate isikute (teiste perede, õpetajate) kaitseks.²⁶⁶ Tõepoolest on varasemates kohtuasjades töö autori hinnangul kaebeõigust liiga laialt käsitletud. Nii on Tartu Halduskohtus varem leitud, et isikute osas, kellel puudub otsene puutumus ümberkorraldava kooliga, saab samuti kaebeõiguse olemasolu jaatada. Kohus tõi näitena välja õpilased, lapsevanemad, õpetajad ja teised kooli töötajad, samuti teised piirkonnas elavad inimesed. Tartu Halduskohus põhjendas, et käesolevas asjas piisab kõigi kaebajate puhul halduskohtusse pöördumise õiguse tekkimiseks vaid sellest, kui nad leiavad, et rikutud on nende õigusi, mis tulenevad PS §-st 14 ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ning et viimati

²⁶⁰ RKHKo 3-3-1-54-03, p 38.

²⁶¹ TlnRnKm 3-20-1100, p 17.

²⁶² TlnHKo 3-23-739, p 11.

²⁶³ TlnRnKm 3-20-1100, p 17; TlnHKo 3-23-888 p 11.5.

²⁶⁴ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. - RT I, 03.01.2020, 11.

²⁶⁵ TlnRnKm 3-20-1100. Tallinna Halduskohus tõi kohtumääruses asjas nr 3-23-338 samuti välja, et otstarbekuse ja poliitiliste valikute üle teostavad kohalikud elanikud kontrolli ennekõike korralistel kohalike omavalitsuse volikogu valimistel (p 9).

²⁶⁶ TlnHKm 05.05.2023 3-23-885, p 3.

mainitud seadus loob valla elanikele subjektiivse õiguse nõuda kohalikult võimult seadusest kinnipidamist. Autori hinnangul ei ole selline käsitlus mõistlik ega kooskõlas ka Riigikohtu praktikaga.²⁶⁷

Vaidlust pole selles, et kindla omavalitsusüksuse kõigile elanikele ei pruugi sellised otsused meeldida, ent tegemist ei saa olla ka kohtulikult kaitstava subjektiivse õigusega. Kohus on varem välistanud kaebeõiguse näiteks selliste kaebajate osas, kelle puhul ei ole olnud elukohaks konkreetne linn või vald, kuivõrd kohustab PGS § 7 lg 2 kooli pidajat tagama koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse valla või linna haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele. Kohus leidis seega, et konkreetne vald ei pea tagama koolikohustuse täitmist teise valla elanikele. Täiendavalt välistas kohus kaebeõiguse ka rahvastikuregistri lisa-aadressi õigusliku relevantsuse puudumise pinnalt.²⁶⁸ Nimelt kohustab rahvastikuregistri seaduse²⁶⁹ § 65 lg 2 isikut valima mitme alalise elukoha kasutamisel ühe neist õigusliku tähendusega elukoha aadressiks.

Tallinna Ringkonnakohus on sätestanud üsna selgelt ka ajalise piiri kaebeõiguse sisustamisel, kui märkis, et PS § 37 lg-st 3 tulenevat lapsevanema põhiõigust saab realiseerida alles siis, kui kooli õppima asumine on lähiajal toimumas.²⁷⁰ Samale seisukohale on jõudnud ka Tallinna Halduskohus.²⁷¹ Samas on Tartu Halduskohus menetlenud sisuliselt kaebust, kus seati kahtluse alla III kooliastme kaotamine, ent kaebaja lapse näol oli tegemist 3. klassi õpilasega.²⁷² Autori hinnangul on kaebeõiguse ajaline piiritlemine väga oluline, sest vastasel korral oleks võimalik (ja nagu eelnevalt mainitud, on võimaldatud) kohtu poole pöörduda ka lapsevanematel juba aastaid ette, kui tulevikus on ettenähtav mõne kooli sulgemine või ümberkorraldamine. Sellisel juhul läheks eelduslikult subjektiivsete õiguste sisustamine liiga laiaks ning oluliselt tõuseks ka kohtute töökoormus.

Kohus märkis täiendavalt ja sisuliselt sama asjaolu põhistades, et kaebeõiguse aluseks ei saa olla väide, et olukorras, kus vaidlusalust korraldust ei oleks vastu võetud, oleks kooli õpilaste arv suurem ning kooli ei suletaks ja kaebaja nooremad lapsed saaksid asuda õppima

²⁶⁷ Vt nt RKHKo 3-3-1-86-04, p 13; RKHKo 3-3-1-68-12, p 16.

²⁶⁸ TlnHKm 26.05.2023 3-23-888, 8.2.

²⁶⁹ Rahvastikuregistri seadus. - RT I, 06.07.2023, 73.

²⁷⁰ TlnRnKm 3-19-2349, p 17.

²⁷¹ TlnHKm 26.05.2023 3-23-888, p 8.1.

²⁷² TrtHKo 3-12-835.

konkreetsesse kooli. Kooli õpilaste arvu, kooli sulgemise kriteeriume ja selle sulgemise otsust ning kaebaja soovi lastele kooli valikul saab hinnata alles siis, kui vanemal tuleb lastele kooli valik teha, mitte pikka aega enne laste koolikohustuslikku ikka jõudmist.²⁷³ Lisaks on Tallinna Halduskohus varasemalt välja toonud, et puutumust kaebaja subjektiivsete õigustega ei saa olla ka olukorras, kus kaebaja lapsed ei ole PGS § 9 lg 2 kohaselt koolikohustuslikeks isikuteks. Ka täiskasvanud õppurite puhul on koolide liitmise vastu esitatud kaebused kaebeõiguse puudumise tõttu tagastatud.²⁷⁴ Autori hinnangul on tegemist üsna selge lähenemisega, kuivõrd ei saa isikul tekkida subjektiivset nõudeõigust PS §-st 37, kui ta pole normi adreseediks. Teisalt kinnitab koolieelses eas laste huvides kaebuste esitamine, et väidetavate õiguste kaitset soovitakse just pikaajalisemalt ette.

Kohus on korduvalt selgelt välja toonud ka asjaolu, et kaebust ei saa esitada avalikes huvides, nii-öelda populaarkaebusena.²⁷⁵ Antud küsimus puudutab seega otseselt käesoleva töö peatükki 3.1.2.1. Näiteks asjas nr 3-23-739 tõi halduskohus välja, et kaebajatel puudub võimalus kaitsta avaliku huvina väikekoolide püsimajäämist²⁷⁶ ning puutumust kaebajate subjektiivsete õigustega ei nähtud näiteks väidete puhul, mis käsitlesid otsuse mõju valla kui elukoha kvaliteedile ja ettevõtlusele, sellest tingitud töökohtade kadumisele ning avalike teenuste vähenemisele. Tallinna Ringkonnakohus on nõustunud vähemalt ühe kaebuse tagastamisega kaebeõiguse puudumise tõttu olukorras, kus kaebus esitati ümbruskonna valdades elavate laste subjektiivsete õiguste kaitseks.²⁷⁷

Samuti on märgitud, et subjektiivsete õiguste rikkumise tõendamiseks tuleb kohtusse pöördujatel selgelt välja tuua näiteks see, et ümberkorralduste puhul oleks piiratud koolitranspordi kättesaadavus ning ka muud põhjused, mis takistavad või muudavad ebaproportsionaalselt keerukaks lapsel mujal kui kindlas koolis hariduse omandamise.²⁷⁸ Taaskord tuleb meeles pidada, et lapsevanematel ei ole õigust nõuda, et nende laps saaks käia kindlas koolis, veel enam kindlas koolimajas.²⁷⁹

²⁷³ TlnHKo 3-19-2349, p 17.

²⁷⁴ TlnRnKm 3-16-2190.

²⁷⁵ Vt nt TlnHKm 3-23-338, p 8; TlnHKo 3-23-567, p 20,

²⁷⁶ TlnHKm 26.07.2023 3-23-739, 12.1; TlnHKo 3-23-739, p 14.

²⁷⁷ TlnRnKm 3-19-2349.

²⁷⁸ TlnHKo 3-10-1044; TlnHKm 05.05.2023 3-23-885.

²⁷⁹ TrtRnKm 3-11-2982, p 25.

Üldjuhul siiski sedastatakse, et kooli sulgemise puhul ei saa kaebajate laste osas välistada vähemalt hariduspõhiõiguse riivet, ent praktikas on välja kujunenud, et selle ja avaliku huvi kaalumisel prevaleerib viimane.

3.2.2 Haldusmenetlusele kohalduvate nõuete rikkumine

Põhimõttest, et kohtulik kontroll on kaalutusotsuste kontrollimisel piiratud, saab järeldada, et kohtumenetluses saab kontrollida üksnes seda, ega vastustaja ei ole teinud selliseid kaalumisvigu, mille tõttu tuleks vaidlustatud otsus tühistada. Tühistamist tingiksid ka haldusmenetluse minetused, kui nendest tõenäoliselt sõltus konkreetsele ja seega õigusvastasele lahendusele jõudmine (HMS § 58). Nimetatud sätte kohaselt ei saa vähetähtis menetlus- või vorminõude rikkumine, mis toob küll kaasa haldusakti formaalse õigusvastasuse, olla aluseks haldusakti kehtetuks tunnistamisel või tühistamisel.²⁸⁰ Seega, mida laiem on haldusorganile antud kaalutusõigus, seda raskemad ja selgemad vead peavad esinema kaalutusvigade tuvastamiseks. Järgnevalt analüüsitakse koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavates kohtuvaidlustes enamlevinud väiteid, milleks on käesoleva töö piiratud mahtu arvestades valitud ära kuulamis- ning põhjendamiskohustuse rikkumine.

3.2.2.1 Ära kuulamiskohustuse rikkumine

HMS § 40 lg 1 kohaselt peab haldusorgan enne haldusakti andmist andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited. Õigusteoorias on leitud, et arvamuse ära kuulamine tähendab seda, et otsus võib rajaneda ainult sellistel faktidel, mille kohta menetlusosalistel oli eelnevalt võimalus oma arvamust avaldada. Kui arvamust soovitakse avaldada, siis peab haldusorgan selle ära kuulama ja endale teadmiseks võtma.²⁸¹ Puudutatud isikute seisukohtadega mittenõustumine ei tähenda, et neid ei oleks ära kuulatud.²⁸² Riigikohus on sedastanud, et ära kuulamisõiguse mitteväljajätmist saab pidada haldusmenetluse nõuete sedavõrd jämedaks rikkumiseks, mis haldusakti sisule antavast hinnangust sõltumata toob kaasa akti kehtetuks tunnistamise.²⁸³

²⁸⁰ RKHKo 3-3-1-72-10, p 18.

²⁸¹ Maurer, H, lk 320.

²⁸² TrtRnKo 3-11-983, p 11.

²⁸³ RKHKo 3-3-1-23-06, p 15.

Alates 01.09.2013 jõustunud PGS redaktsiooni § 80 lg 1 kohaselt tuleb kooli ümberkorraldamisel või sulgemisel kuulata ära hoolekogu ja õpilasesinduse arvamus. Antud normile tuginedes ei ole sageli kohtupraktikas kinnitust leidnud kaebajate tihtiesinev väide ära kuulamise õiguse rikkumisest, sest seadusest ei tulene kohustust kuulata vaidlusaluses haldusmenetluses ära kõigi õpilaste vanemaid eraldiseisvalt.²⁸⁴ Samuti ei tulene sellist kohustust PGS v.r § 49 lg-st 2.²⁸⁵ Kohustus teavitada kooli sulgemisest muu hulgas lapsevanemaid, ei sisalda endas nõuet nende ära kuulamiseks.²⁸⁶ Asjakohase PGS seaduseelnõu teise lugemise seletuskirjast nähtuvalt oli § 80 lg 1 täiendamise eesmärgiks luua hoolekogule sisulisem funktsioon ning atraktiivsem võimalus kogukonna elu mõjutamiseks.²⁸⁷ Seega on konkreetse sätte alusel püütudki lapsevanemaid selleks pädeva organi kaudu kõnealuste otsuste tegemisse varasemast enam kaasata. Eeltoodust tulenevalt ei laiene ära kuulamise õigus mõistetavalt ka isikutele, kes ei ole PGS sätte mõistes menetlusosalisteks, näiteks linna või valla teised elanikud.

Kohtupraktika on ka selles küsimuses ajapikku konkretiseerunud. Kui enne PGS uue redaktsiooni jõustumist 01.09.2013 tehtud lahendite puhul on võimalik aru saada, miks kohtud suurema kaasatuse vajadust nentisid, siis näiteks haldusasjas nr 3-14-50602 esitatud seisukoht jääb käesoleva töö autori jaoks arusaamatuks. Nimelt leidis kohus otsuses, et lapsevanemate ära kuulamata jätmine on nende laste hariduse valiku üle otsustamise õiguse valguses põhjendamatu ja niivõrd oluline rikkumine, mis toob kaasa vaidlustatud otsuse õigusvastasuse.²⁸⁸ Samuti, et koolide ümberkorraldamise kohta otsuse tegemisel peab kohalik omavalitsus arvestama vallaelanike arvamusega.²⁸⁹ Autor nõustub hilisema kohtupraktikaga, et kuigi ümberkorraldused vallas on oluline kohaliku elu küsimus, ei tulene kuskilt nõuet kuulata ära niivõrd lai ring isikuid.

Samale järeldusele jõudis ka Tallinna Halduskohus asjas nr 3-23-885. Kirjeldatud lahendis esitati aga unikaalne seisukoht, et PGS § 80 lg-t 1 tuleb halduse üldpõhimõtetega kooskõlas tõlgendada nii, et pered (lapsed oma vanemate kaudu ja vanemad) tuleb menetlusse kaasata hariduse kättesaadavuse asjaolude väljaselgitamiseks, millega koos saab toimuda ka selles

²⁸⁴ TlnHKo 3-23-567, p 33; TlnHKo 3-23-739, p 71; TlnHKm 3-23-888.

²⁸⁵ TlnRnKo 3-10-796, p 15.

²⁸⁶ TlnHKo 3-10-1044, p 18.

²⁸⁷ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seotud teiste seaduste muutmise seadus. 340 SE. Teise lugemise seletuskiri, lk 15. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60b0d7c0-ab39-4283-919c-27888c9d8579>.

²⁸⁸ TrtHKo 3-14-50602, p 16.

²⁸⁹ *Ibid*, p 20.

küsimuses ärakuulamine. Kohtu hinnangul on mõistlik selgitada sedasi välja asjaolud, mis puudutavad koolihariduse kättesaadavust edaspidi (näiteks koolitee ja haridusliku toe vajalikkuse). Kohus selgitas täiendavalt, et jättes vanemad kaasamata, riskib vastustaja sellega, et mõni hariduse kättesaadavust puudutav asjaolu jääb vastustajale haldusakti tegemisel teadmata, mis võib mõnel juhul kaasa tuua ka haldusakti tühistamise ning et ärakuulamine ei pea laienema poliitiliste, eelarveliste ja otstarbekusega seotud küsimuste lahendamisele.²⁹⁰ Töö autor ei ole antud seisukohas lõpuni veendunud. Kuigi omavalitsusüksus võib ammendava ning kõikehõlmava haldusmenetluse läbiviimiseks soovida teha lapsevanematega täiendavat koostööd, ei poolda autor, et lapsevanemate ärakuulamine või kaasamine võiks muutuda PGS § 80 lg-t 1 tõlgendades kohustuslikuks. Selline käsitlus võib tuua kaasa omavalitsuste oluliselt suurema halduskoormuse. Samuti on lapsevanematel enda sisendi andmiseks autori hinnangul ka muid vorme (näiteks kohalikus poliitikas või hoolekogu töös osalemine).

Kohtupraktikas on vastandlikud seisukohad küsimuses, millisel perioodil on menetlusosaliste ärakuulamine toimunud. Ühelt poolt on leitud, et 18 päeva eelnõu avalikustamisest kuni vastuvõtmiseni on ilmselgelt vähe ja seda ei saa kuidagi pidada mõistlikuks ajaks²⁹¹, teisalt leiti erinevas kohtuasjas, et samasse suurusjärku jääv menetluse kestus (23 päeva), on igati piisav.²⁹² Autor nõustub Tallinna Halduskohtuga selles, et oluline on menetluse sisu, mitte konkreetne kestus. Ka üsna lühike protsess võib olla igakülgsest sisukas ja edukas. Nagu kohus sedastas, on olulisemaks küsimuseks, kuidas on protsess laiemalt kulgenud ning kas huvigrupid on saanud ümberkorraldustes kaasa rääkida.²⁹³ Haldusasjas nr 3-23-888 leidis kohus, et kuigi ei olnud vastamiseks jäetud aeg pikk, suutis hoolekogu esitada eelnõule enda põhjaliku arvamuse. Kuivõrd kohtule ei nähtunud, et mõni oluline vastuväide oleks jäänud hoolekogu seisukohas välja toomata, ning kõnealune arvamus kattus suuresti ka kaebuse väidetega, ei olnud kohtule äratuntav, et eelnõu menetlemise (lühike) aeg oleks kuidagi kaebajate õigusi rikkunud.²⁹⁴

Ärakuulamiskohustuse rikkumist on kohtupraktikas kinnitatud näiteks haldusasjas nr 3-20-1100, kus kooli pidaja ei edastanud kooli hoolekogule määruse eelnõud, milles määratleti täiendav kooli tegutsemiskoht, milline kohustus tuleneb PGS § 73 lg 1¹ p-st 2²⁹⁵, haldusasjades

²⁹⁰ TlnHKo 3-23-885, 30.

²⁹¹ TrtHKo 3-14-50602, p 17.

²⁹² TlnHKo 3-23-739, p 68.

²⁹³ *Ibid.*

²⁹⁴ TlnHKo 3-23-888, p 13.

²⁹⁵ TlnHKo 3-20-1100.

nr 3-11-2982 ja nr 3-14-50602, kus ei kuulatud kohtu hinnangul nõuetekohaselt ära õpilaste vanemaid²⁹⁶ ning haldusasjas nr 3-20-810, kus kooli pidaja ei kuulanud ära ümberkorraldatavate koolide õpilasesinduste ja hoolekogude arvamust, milline kohustus tuleneb PGS § 80 lg-st 1²⁹⁷.

Äraakuulamiskohustuse rikkumine võib seega praktikas tingida olukorra, mil puudutatud isikute arvamuste puudumise korral ei olegi otsustuses võimalik nendega arvestada. Viimaste kui tihtipeale oluliste kaalutlustega arvestamata jätmine võib omakorda kaasa tuua ka põhjendamiskohustuse rikkumise.

3.2.2.2 Põhjendamiskohustuse rikkumine

Koolivõrgu ümberkorraldamiseks peavad esinema mõistlikud ja asjakohased põhjendused. Halduskohtuliku kontrollitavuse tagab eelnimetatud motivatsiooni nõuetekohane ning üheselt mõistetav kajastamine haldusaktis.²⁹⁸ Haldusakti põhjendus peab ka kohut veenma, et haldusorgan on diskretsiooni teostades arvestanud kõiki olulisi asjaolusid ja huve ning et kaalumine on toimunud ratsionaalselt.²⁹⁹ Üldpõhimõttena saab öelda, et ka haldusvälistel isikutel peab olema võimalik aru saada, miks ning mille alusel üks või teine otsus tehti.

Nagu eelpool mainitud, saab äraakuulamisõiguse ning põhjendamiskohustuse vahel luua olulise seose. Nimelt tuleb haldusorganil seda, kas ja kuidas on konkreetseid kaasatud isikute argumente lõppastmes otsuse tegemisel arvesse võetud ja milline kaal on neile antud, kajastada haldusakti põhjendustes.³⁰⁰ Äraakuulamiskohustuse täitmine ei tohiks autori hinnangul jääda seega pelgalt haldusmenetluse üheks formaalsuseks. Vastuväidete kajastamata jätmist kui olulist põhjendamispuudust on kohtupraktikas mitmel korral tuvastatud.³⁰¹ Kohtud on leidnud, et oluliseks puuduseks on otsuses hinnangu andmata jätmine asjaolule, et kohalik kogukond kooli sulgemist ei toetanud.³⁰² Olukorras, kus menetlusosalised esitavad haldusorgani tegevusele vastuväiteid, tuleb kooli pidajal vähemalt selgitada, miks ei peeta neid

²⁹⁶ TrtHKo 3-11-2982; TrtHKo 3-14-50602.

²⁹⁷ TrtHKo 3-20-810.

²⁹⁸ TrtHKo 3-08-160; TrtHKo 3-10-755.

²⁹⁹ RKHKo 3-3-1-42-02, p 11.

³⁰⁰ Maurer, H, lk 320.

³⁰¹ Vt nt TlnHKo 3-20-1100, p 97.

³⁰² TrtHKo 3-14-50602, p 16; TrtHKo 3-19-783, p 58.

relevantseteks. Teisalt ei saa motiveerimise puudulikkust põhjendada üksnes sellega, et menetlusosalised haldusorgani poolt esitatud põhjenduste ja järeldustega ei nõustu.³⁰³

Haldusajal nr 3-08-160 rahuldati kaebus just põhjusel, et vaidlustatud otsus ei olnud piisavalt motiveeritud, olemasolev motivatsioon oli üldsõnaline ja puudulik ning loogiline seos õigusliku ja faktilise motivatsiooni vahel puudus. Kuivõrd lõpetati koolitegevus seadusesätte kohaselt, mis lubas seda teha, kui kooli ei olnud võimalik finantseerida, oleks halduskohtu hinnangul pidanud haldusakt andma selged ja üheselt mõistvad põhjendused, miks seda teha ei olnud võimalik. Vallavalitsuse otsuses toodi vaid välja, et prognoositakse võimalikku riigipoolsest alafinantseerimist, kuid ei selgitatud, miks ei ole võimalik vallapoolne täiendav finantseerimine.³⁰⁴ Ka haldusajal nr 3-19-783 leidis kohus, et otsuse majanduslik analüüs oli ilmselgelt puudulik ega arvesta ümberkorralduste tõttu tekkivate täiendavate kuludega.³⁰⁵ Põhimõtteks saab pidada, et kui kooli pidaja teeb ümberkorraldusi kindla eesmärgiga (näiteks tagada majanduslik kokkuvõtte), tuleb seda ammendavalt põhjendada. Autor nõustub kohtute seisukohaga, sest kuigi kohus ei saa hinnata majanduslike kaalutluste otstarbekust, saab omavalitsuste poolt põhjalike ja üksikasjalike analüüsidega välistada kõnealuste kaalutluste meelevaldsuse.

Isegi kui haldusakt ei vasta täiel määral HMS §-st 56 tulenevatele haldusakti põhjendamise nõuetele, ei pruugi olla tegemist automaatselt selle otsuse õigusvastasusega. Asjas nr 3-10-796 leidsid näiteks mõlema astme kohtud kokkuvõtlikult, et kui kohtumenetluses leiab piisavalt kinnitust, et hiljem välja toodud põhjendused ja kaalutlused on tõepoolest needsamad, millest lähtuti ka vaidlustatud otsuse tegemise aja, ei saa tühistada vaidlustatud otsust üksnes põhjenduste nõuetekohase esitamata jätmise tõttu.³⁰⁶ Sellist erandit lubab teha ka Riigikohus, kes on sedastanud, et kuigi üldjuhul ei muuda põhjenduste esitamine kohtumenetluses akti tagantjärele tõhusalt kontrollitavaks, sest pole võimalik tõendada, kas kohtumenetluse jooksul esitatud põhjendused on samad, millest tegelikult lähtuti, siis juhul, kui haldusorganil on võimalik seda tõendada ning sellised selgitused ka kohut veenavad, on see võimalik.³⁰⁷ Autori hinnangul tuleks igatahes proovida esitada otsuse aluseks olnud kaalutlused algusest peale selliselt, et nende paikapidavuses on võimalik igapäev veenduda. Selline tegutsemisviis võib

³⁰³ TlnHKo 3-23-888, p 14.1.

³⁰⁴ TlnHKo 3-08-160.

³⁰⁵ TrtHKo 3-19-783, p 41.

³⁰⁶ TlnHKo 3-10-796, p-d 16-17; TlnRnKo 3-10-796, p 14; TlnHKo 3-10-1044.

³⁰⁷ RKHKo 3-3-1-26-12, p 20.

ära hoida nii mõnegi kohtuvaidluse. Teisalt ei nähtu ka objektiivseid põhjuseid, miks peaks korrektse haldusmenetluse tulemusel olulised kaalutlused haldusaktist välja jääma.

Erinevatel seisukohtadel on olnud kohtud küsimuses, kas kooli sulgemise või ümberkorraldamise puhul tuleks tulevikus tekkivate transpordikulude analüüs ja -korralduse ülevaade otsuse põhjendustes välja tuua. Leitud on nii seda, et otsuses tuleb analüüsida õpilaste vedamisega seonduvaid transpordikulusid³⁰⁸, transpordi korraldamise küsimust kodunt kooli, koolist koju ja vajadusel koolist huviringi ja huviringist koju jõudmisel üldisemalt³⁰⁹, kui ka seda, et PGS-st ega ühestki teisest õigusaktist ei tulene nõuet, et kooli või selle osa tegevuse lõpetamise otsuses tuleb lahendada sellega tulevikus seonduv kooli transpordi küsimus³¹⁰. Tallinna Ringkonnakohus on varasemalt selgitanud, et ehkki koolitee ohutuse kriteeriumeid ei ole õigusaktides kirjeldatud, lasub koolipidajal PGS § 7 lg-st 1 tulenevalt kohustus tagada turvalisuse ja tervisekaitse nõuetele vastava õppekeskkonna olemasolu ning võimalused õpilase arengu toetamiseks.³¹¹

Töö autor on sarnaselt haldusasjas nr 3-23-888 leitule³¹² arvamisel, et kuigi õigusaktid ei nõua omavalitsuselt iga õpilase eraldiseisva transpordiküsimuse lahendamist ega spetsiaalse ning vallapoolse transpordi tagamist koolini, tuleks haridusvõrku ümber korraldades eeskätt hajaasustuse tingimustes selle teemaga siiski tegeleda. Piisavaks saaks pidada kooli pidaja põhjendatud viiteid sellele, et olemas on (ühis)transport, mis tagab PGS § 7 lg 3 nõude täidetuse.³¹³ Hiljutisemas kohtupraktikas on selgelt piiratud tuginemist väitele, et transpordikorralduse käsitlemata jätmine vaidlusaluses otsuses on tingimata oluliseks kaalutusveaks.

Kaalutusveaks on aga praktikas peetud näiteks arvestamata jätmist, kuidas mõjutab kooli sulgemine kogukonnakeskuse elujõulisust³¹⁴, erinevate põhiseaduslike õiguste ja era ning avalike huvide kaalumata jätmist³¹⁵ ja uuringute ebaõiget ja valikulist käsitlemist³¹⁶.

³⁰⁸ Vt nt TrtHKo 3-14-50602, p 20; TrtHKo 3-19-783, p 41-42; TrtHKo 3-20-810, p 56.

³⁰⁹ Vt nt TrtHKo 3-14-50602, p 20; TrtHKo 3-20-810, p 56.

³¹⁰ TlnHKo 3-20-1826, p 14.5; TlnHKo 3-23-567, p 22.

³¹¹ TlnRnKo 3-20-1100, p 24.

³¹² TlnHKo 3-23-888, p 15.2.

³¹³ Vt nt TlnHKo 3-23-567, p 22; TlnHKo 3-23-739, p 32.

³¹⁴ TrtHKo 3-11-2982, p 13.

³¹⁵ *Ibid*; TrtHKo 3-14-50602, p 18.

³¹⁶ TrtHKo 3-19-783, p 39.

3.2.3 Muud sisulised väited

Transpordiküsimusega seonduvalt on üheks levinud väiteks kõnealustes vaidlustes, et kooli sulgemisel või ümberkorraldamisel ei ole käsitletud, kuidas õpilased koolitee muutumise tõttu edaspidi haridusasutusse pääsevad. Sarnaselt näiteks kooli või selle tegevuskoha muutmisele on siinkohal põhimõtteks, et kui just teekond kooli ja sealt koju ei muutu mõne õpilase jaoks ülemäära keeruliseks või põhihariduse omandamine kui üks põhiõigusi ei muutu seetõttu oluliselt piiratuks, ei ole tegemist kaebajate õiguste rikkumisega. Eelnev on põhjusel, et kaebajatel ei ole kohtupraktikast ega üldistest õiguspõhimõtetest tulenevalt võimalik nõuda, et laps peaks saama koolis käia jala või jalgrattaga ja täpselt mööda harjumuspärast kooliteed³¹⁷ või et nende koolitee pikkus üldse ei muutuks³¹⁸. Pelk asjaolu, et näiteks ühistranspordiga tuleb sõita tavapärasest pikem, ent endiselt PGS § 7 lg 3 nõuete piiresse jääv teekond, ei muuda tegelikkuses haridust kättesaamatuks. Samuti on sedastatud, et kui mõni laps ei saa erivajaduse tõttu koolibussi kasutada, tuleb vallal ja koolil see olukord lahendada erimeetmetega.³¹⁹

Seoses väikekoolidega on kerkinud kohtuvaidlustes üles ka argument, et nende kaotamisel ei tagata lastele võimalus käia „kodulähedases“ koolis. Haldusasjas nr 3-23-888 tõi kohus antud väidet analüüsides välja, et kaebajatel puudub subjektiivne õigus nõuda linnalt või vallalt üle jõu käiva koolivõrgu ülalpidamist, isegi, kui selline „kodulähedase koolivõrgu tagamine“ oleks näiteks arengukavade või teaduslike uuringute tasandil piisavalt kirjeldatud kui eelistatud lahendus.³²⁰ Fakt on see, et „koduläheduse“ mõistet ei ole üheski õigusaktis ega muus dokumendis täpselt sisustatud, mistõttu on tegemist üsna subjektiivse hinnanguga. Ka siinkohal on paslik nentida, et lapsevanematel puudub õigus nõuda, et laps peab kodust kooli jõudma just jala või rattaga. Tallinna Halduskohus ei pidanud realistlikuks, et Eesti inimasustuse paiknemist arvesse võttes saaks sellist koolivõrku ka luua.³²¹ Isegi kui lapsevanemad tõid välja soovi, et nende laste kool oleks „kodulähedane“ selle otseses mõttes, devalveeris sellise väite olulisust asjaolu, et kõnealuses vaidluses ei olnud kahe kolmandiku laste jaoks tegemist faktiliselt elukohale kõige lähema kooliga.

³¹⁷ TlnHKO 3-23-739, p 18.

³¹⁸ TlnHKO 3-23-885, p 16.

³¹⁹ TlnRnKm 3-20-1100, p 14.

³²⁰ TlnHKO 3-23-888, p 15.1.

³²¹ *Ibid.*

Autori hinnangul tuleks „koduläheduse“ kriteeriumile läheneda mõnevõrra erinevalt ning paindlikumalt aga näiteks Eesti väikesaarte kontekstis, kuivõrd on eluliselt usutav, et igapäevane liikumine kooli ja kodu vahet kas teisele saarele või saarelt mandrile võib kooliealiste laste jaoks olla üldjuhul ülemäära koormav ning aeganõudev. Samuti ei pruugiks selline olukord vastata PGS § 60 lg-s 3 sätestatule. Siiski tuleb märkida, et konkreetsed asjaolud võivad igal juhul erineda. Töö autor leiab, et kui kohtutel tuleb ühel hetkel hinnata mõne sellise kooli pidaja otsuse õiguspärasust, millega soovitakse sulgeda või ümber korraldada kool mõnel väikesaarel, võivad kohtu kaalutlused vähemalt osaliselt senisest kohtupraktikast erineda. Tasub meeles pidada, et püüasustusega väikesaarte seaduse³²² §-i 3 kohaselt on riigi ja kohalike omavalitsuste eesmärkideks püüasustusega väikesaarte haldamisel muu hulgas püüasustuse taastamine, säilitamine ja arengusuutlikkuse toetamine (p 1) ning alus-, põhi- ja keskhariduse kättesaadavuse tagamine (p 4). Autori hinnangul on antud eesmärkide täidetuse aga omavahel suuresti seotud.

Töö autorile nähtuvalt peetakse „kodulähedase“ kooli väärtusteks pigem selle väiksust ning eelnevast tingituna ka individuaalsemat õpet. Selline küsimus võib olla lapsevanemate jaoks eriti oluline, kui tõenäoliselt suletavas koolis õpivad näiteks nende haridusliku erivajadusega lapsed. Kohtumenetluses on proovitud väita, et suuremasse kooli õppima asumisel on hariduslike erivajadustega lastele tugiteenuste tagamine vähem tagatud. Kuigi inimlikult on nimetatud hirm arusaadav, on ka Tallinna Halduskohus leidnud, et on põhjendamatu väita, justkui saab paindlikku õppekorraldust haridusliku erivajadustega lastele tagada vaid väikekool.³²³ Tähtis on, et kui ka suuremas koolis on tagatud olulised tugiteenused täiskohaga logopeedi, sotsiaalpedagoogi, eripedagoogi ja psühholoogi toe näol, näiteks võimalus pakkuda õpet väikeklassis ning täidetakse ka PGS §-s 46 sätestatud nõudeid, ei ole alust väita, et laste õppeedukus kindlasti langeb. Vallal või koolil säilib ka lapse teise kooli õppima asumisel endiselt kohustus korraldada talle õppeks vajalik tugi, pidades silmas tema parimaid huve.³²⁴ Käesoleval ajal ei ole üheski kohtuvaidluses suudetud tõendada, et kooli pidaja seda kohustust kindlasti täitma ei asuks.

PGS § 6 p 1 kohaselt järgib kvaliteetne üldharidus kaasava hariduse põhimõtteid ning on võrdväärset kättesaadav kõigile isikutele, sõltumata nende sotsiaalsest ja majanduslikust

³²² Püüasustusega väikesaarte seadus. - RT I, 06.07.2023, 70.

³²³ TlnHKO 3-23-739, p 41.

³²⁴ *Ibid*, p-d 42-43.

taustast, rahvusest, soost, elukohast või hariduslikust erivajadusest. Kohtupraktikas on asutud ka seisukohale, et võttes arvesse hariduse riiklike standardite ühetaolisust, ei sõltu ega tohigi sõltuda õigus saada haridust sellest, millises geograafilises punktis seda pakutakse.³²⁵ Samuti on jõutud järeldusele, et isegi juhul, kui lapsed on harjunud väiksema kooliga või konkreetse klassi ja klassikaaslastega, ei loo see neile subjektiivset õigust nõuda tuttava olukorra jätkumist, kui uues elukohajärgses koolis on võimalused õpilase arengu toetamiseks piisavad, et õpilane saab põhihariduse omandada.³²⁶

Kuigi küsimus majanduslikust otstarbekusest ei allu otseselt kohtulikult kontrollile, on ka see üks olulisi esitatavate kaebuste väiteid. Samuti on kahtluse alla seatud ka ümberkorralduste üldine vajadus. Praktikas on leitud nii seda, et koolivõrgu korrastamine on lubatav ka siis, kui see pole tingitud eelarvevahendite puudusest³²⁷ ning seda, et kohalik omavalitsus võib ja peabki teatud ulatuses toimima ettevaatavalt, see tähendab prognoosides rahvastikuprotsesse ja selle tagajärgi kohalikule elule, muu hulgas haridusvõrgule³²⁸. Seega on võimalik teha muudatusi ennetavalt. Ka pelk asjaolu, et linna või valla eelarve üldmaht on jäänud samaks, ei saa olla õigustus ebaefektiivse koolivõrgu ülalpidamise jätkamiseks.³²⁹ Koolivõrgu ümberkujundamise eesmärgiks võib olla seega mistahes mõistlik põhjus, näiteks üleüldine hariduse kvaliteedi tõstmine, laiemate võimaluste pakkumine, gümnaasiumihariduse säilitamine jms.³³⁰ Kokkuvõtlikult on Tallinna Ringkonnakohus sedastanud, et kuivõrd on kohaliku omavalitsuse finantsotsuste puhul enamasti tegemist poliitiliste otsustega, ei saaks kohtud enda subjektiivsete tõekspidamiste alusel asuda hindama, kas neid on tehtud mõistlikult.³³¹ Töö autori hinnangul peaksid kohtud siiski jätkuvalt hindama tehtud otsuseid otstarbekuse osas muu hulgas nii-öelda „meelevalduse“ kriteeriumi alusel, et välistada olukorrad, mil koolide sulgemise või ümberkorraldamise otsused on tehtud selgelt pahatahtlikult või õigusriigile kohatult, kuivõrd teenib omavalitsuse finantsressursside mõistlik kasutamine lõppastmes kohaliku omavalitsuse kõigi elanike huve.

³²⁵ TlnHKo 3-23-888, p 15.8.

³²⁶ TlnHKo 3-23-739, p-d 42-43.

³²⁷ TlnRnKo 3-23-338, p 10. Vt ka TlnHKo 3-23-739, p 50, kus tuuakse välja, et koolivõrgu kujundamisel võib olla asjakohaseks mistahes mõistlik põhjus, sealjuures kvaliteedi tõstmine, laiemate võimaluste pakkumine, gümnaasiumihariduse säilitamine jms.

³²⁸ TlnHKo 3-23-338, p 16.

³²⁹ TlnHKo 3-10-796.

³³⁰ TlnHKo 3-23-338, p 16.

³³¹ TrtRnKm 3-11-2982, p 47.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, kas kaebajatele tagatakse koolide sulgemist ja ümberkorraldamist puudutavates vaidlustes nende õiguste piisavalt tõhus kaitse, kuivõrd on haldusorganitel selliste otsuste tegemisel lai kaalutlusruum ning kõnealuste otsuste hindamisel kohtutel ka kontrolli ulatus piiratud.

Töö esimeses peatükis leiti, et õigus haridusele on sätestatud arvukates rahvusvahelistes õigusaktides ning dokumentides ja on seega rahvusvaheliselt tunnustatud inimõigus. Õigus haridusele on Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 37 kohaselt igaühe põhiõigus. Lisaks eelnevale leiti, et haridusasutuste ümberkorraldamist puudutavate otsuste puhul nenditakse vähemalt konkreetse vaidluse keskmeks oleva kooli õpilaste ning nende vanemate subjektiivsete õiguste riivet, kuivõrd võivad ümberkorraldused mõjutada hariduse kvaliteeti, õppekeelt, juurdepääsetavust jms. Autor jõudis järeldusele, et kohtulikult kaitstavate õiguste võrsumist saab eelnimetatud paragrahvi kõrval jaatada ka põhiseaduse § 14 puhul, mis sätestab õiguse heale haldusele, mis käesoleva töö konteksti pannes tähendab, et lastel ja nende vanematel on õigus veenduda, et kooli pidajate otsused oleksid seaduslikud ning kooskõlas haldusmenetluse põhimõtetega. Eeltoodust tuleneb õigus haldusorgani otsusega rahulolematuse puhul kohtusse pöörduda. Teises peatükis toodi välja autorile teadaolevad seniajani kohtus lahendatud koolide sulgemist või ümberkorraldamist puudutavad vaidlused, et senist kohtupraktikat ning selles sisalduvaid järeldusi süstematiseerida. Autori hinnangul oli oluline ülevaade selliselt kokku koondada, et tehtud lahenditega tutvudes tagada tulevikus kohtupraktika õiguslik järjepidevus. Kirjeldatud praktika analüüsimise tulemusel leiti, et eriti just esialgse õiguskaitse taotlusi lahendavad kohtumäärused võiksid olla süsteemsemad ning jälgitavamad. Samuti, et kohtute seisukohad võivad ka sama küsimuse analüüsimisel suurel määral erineda.

Käesoleva töö kolmandas peatükis jõuti esmalt järeldusele, et esialgset õiguskaitset on võimalik kohaldada, kui vaidlusaluse kooli sulgemine tooks konkreetse kaebaja jaoks kaasa tema õiguste kaitse olulise raskendatuse või võimatuse kohtuotsusega ning negatiivsete tagajärgede saabumise oht on nii selgelt ettenähtav, lähitulevikus saabuv kui ka suure tõenäosusega tagasipööramatu. Kohtupraktikas nenditakse üksmeelselt, et käesoleva töö aluseks olevate vaidluste puhul sellised tagajärjed esinevad, kuivõrd ei ole üldjuhul võimalik viia õppetöö tagasi suletud kooli, värvata uuesti õpetajad jms. Olukord on erinenud, kui esialgse õiguskaitse abinõu kohaldamine ei ole olnud vajalik näiteks konkreetset ajaraamistikku arvesse võttes.

Esialgse õiguskaitsse taotluse lahendamisel tuleb järgnevalt analüüsida, ega ei esine kaebuse ilmselgelt perspektiivitu, mis abinõu kohaldamise välistaks. Selle kontrollimiseks tuleb kohtutel süüvida haldusmenetlusesse, millega otsustati kooli sulgemine või ümberkorraldamine ning esitada esialgne arvamus, kas tehtud otsus võib olla formaalselt või materiaalselt õigusvastane. Kuivõrd ei ole üldjuhul võimalik pelgalt esialgse õiguskaitsse taotluse lahendamisel tehtava pealiskaudsema analüüsi pinnalt nentida ilmselget eduväljavaadete puudumist, lahendatakse küsimus abinõu kohaldamise vajalikkusest sageli erinevate huvide kaalumise juures. Huvide kaalumisel tuleb võrrelda tagajärgi, mis saabuksid abinõu kohaldamata jätmisel, nendega, mis leiaksid aset abinõu kohaldamisel. Töös leiti, et ümberkorralduste edasilükkamine võib olla vägagi relevantne, kui kaebuses toodud väidete pinnalt saab öelda, et tehtud otsus võib olla õigusvastane või meelevaldne. Seega on kaebuse eduväljavaadete analüüsil taotluse lahendamisel keskne roll ning kohtutel tuleb igakordselt ise jälgida, et hinnangu andmine oleks efektiivne. Kaebuse eduväljavaadete nentimise korral ei tohiks hakata süsteemselt abinõu avaliku huvi nentimise tõttu kohaldamata jätma, sest see võiks tuua kaasa olukorra, kus omavalitsused ei üritagi haldusmenetlusi korrektselt läbi viia, sest saavad hiljem kohtus põhistada, et kiireloomulisi muudatusi tingib vajadus kasutada rahalisi vahendeid mõistlikult, millise kohtulik kontroll on teadupärast piiratud. Seejuures räägiks kooli pidaja kasuks ka asjaolu, et faktiliselt ei oleks võimalik suletud kooli enam hiljem taastada. Siiski on võimalik, et mõne erandliku vaidluse puhul esineb ümberkorraldusteks ka ülekaalukas avalik huvi.

Analüüsides kolmandas peatükis ka seda, milliste asjaolude esinemisel on kohtud haridusvõrku puudutavate otsuste puhul kaebusi rahuldanud, jõuti järeldusele, et eelkõige on võimalik jaatada konkreetse otsuse õigusvastasust, kui rikutud on haldusmenetlusele kohalduvaid nõudeid, muu hulgas näiteks antud mõnele asjaolule liiga suur kaal või jäetud teised samaväärsed kaalutlused käsitlemata. Töö käigus leiti, et küsimus otstarbekusest aga tühistamist tingivaks asjaoluks üldjuhul ei ole, kui just ei nendita selle meelevaldust või täielikku põhjendamata jätmist. Kui mõne kaebaja ainukeseks argumendiks on olnud küsimus otstarbekusest, on kohtud viidanud, et kohalikel omavalitsustel on rahalisest seisust tulenevalt õigus otsustada, kui palju ja millise tihedusega koole on võimalik üleval pidada nii, et tagatud on koolihariduse kvaliteet ja kättesaadavus.

Kokkuvõttes jõudis töö autor seisukohale, et kaebajatele on koolide sulgemist ja ümberkorraldamist puudutavates vaidlustes tagatud nende subjektiivsete õiguste piisavalt tõhus

kaitse. Töö kirjutamise hetkeks välja kujunenud õigusruumis ei oleks just võimude lahususe põhimõtet ning kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigust silmas pidades mõeldav, et kohtud analüüsiks id haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuseid sisuliselt. Vastasel korral tuleks kohtutel asuda sama põhjalikult hindama ka kõiki teisi laia kaalutlusruumiga tehtud otsuseid, mis ei oleks autori hinnangul põhjendatud. Sellisel juhul teostaks kohus täidesaatvat võimu. Õpilaste ja laste huvides peaks olema esmajoones vaid see, et neile tagatakse võimalus omandada haridus mõnes linna või valla olemasolevas koolis, pidades silmas ka kättesaadavuse erinevaid aspekte ja sellise kohustuse täidetust kohalike omavalitsuste poolt ei ole kahtluse alla seatud. Vaidlust ei ole selles, et haldusakti andjal tuleb järgida kõiki pädevus-, menetlus- ja vormistamisreegleid ning teha võimalikult kaalutletud otsus, mis on autori hinnangul seega peamiseks nüansiks, mis osas on otsusest selgelt puudutatud isikutel võimalik ka edaspidi enda õigusi kohtulikult kaitsta.

Kõigi osapoolte huvides on, et otsustused tehakse ühiskonnas demokraatlikult ning tuginedes asjakohasetele põhjendustele. Ressursside otstarbekas kasutamine on iga omavalitsuse elaniku huvides ja seega, kuigi „kodulähedase“ kooli sulgemine võib olla mõne isiku jaoks mõistetamatu ning kurb, tuleb vaadata olukorda laiemalt. Arvestades kohalike omavalitsuste suuri kulutusi juba pelgalt koolimajade töös hoidmisele, võivad mittefunktsioneeriva koolivõrgu ülalpidamise tõttu kannatada muud kohaliku omavalitsuste poolt pakutavad avalikud teenused. Töös leiti, et laste või nende vanemate soovi korral selliste otsuste tegemisel kaasa rääkida võib olla mõistlik osaleda õpilasesinduse, hoolekogu või laiemalt kohaliku omavalitsuse töös.

Oluline on ka märkida, et Riigikohus ei ole antud tööd puudutavates vaidlustes kordagi seisukohta võtnud, kuigi nii mõneski asjas on esitatud Riigikohtusse määruskaebus või kassatsioon. Kuivõrd on kohtuliku kontrolli ulatus piiritletud varasemalt just Riigikohtu poolt, saaks autori hinnangul tulla uus seisukoht samuti just kõige kõrgemalt kohtuastmelt. Arvestades koolide sulgemise jätkuvat relevantsust ning sellega kaasas käivat debatti ühiskonnas, võib ühel hetkel olla vajalik, et Riigikohus esitab samuti enda seisukoha kas kujunenud kontrolli ulatuse jätkuva asjakohasuse või mõne muu haridusvõrgu ümberkorraldamist puudutava aspekti kohta, millest kohtud ühetaolise praktika kujundamisel lähtuda saaksid.

THE SCOPE OF JUDICIAL REVIEW REGARDING CLOSURE AND REORGANIZATION OF SCHOOLS

SUMMARY

Compared to 20 years ago, approximately 50,000 fewer students are enrolled in general education schools in Estonia today, and a continued decline in enrollment is predicted, especially in rural areas. As a result of this, and the fact that many school buildings in smaller towns were built a long time ago and have thus become outdated by now, not meeting modern standards and being more expensive for municipalities to maintain, during the period of 2018-2022, more than 50 decisions were made regarding the reorganization of educational institutions. During that time, in 2017, Estonia underwent a comprehensive administrative reform aimed at strengthening the capacity of municipalities to provide public services and fulfill other tasks mandated by law, thereby fostering the whole development of local communities. The National Audit Office of Estonia noted in 2016 that municipalities need to consider, within the framework of the administrative reform, which buildings they actually need in the future, because neither the state nor the municipalities have the capacity or need to renovate all the education, culture, and social institutions currently owned by municipalities.

Decisions to close or reorganize specific schools affect the lives of students, their parents, school staff and so forth. Therefore, there are those who wish for the legality of the discretion decisions made in the administrative process to be confirmed in court, and such a right with minor or major concessions does exist. The increasingly frequent resolution of appeals concerning school closures or reorganizations has led to a societal debate of whether the established scope of judicial review is sufficient in evaluating such decisions substantively and whether it actually ensures the protection of the complainants' rights. Thus, the aim of this work was to determine whether the rights of complainants are sufficiently protected in disputes regarding the closure and reorganization of schools, given the wide discretion exercised by administrative authorities in making such decisions and the limited extent of judicial review of these decisions.

In the first chapter of this three-part theoretical and empirical study an overview of the regulation of the right to education in international and European Union law as well as in Estonian law was provided. Already for over a century, there has been a consensus that good education contributes to the success of every individual and ultimately the entire society.

According to the Republic of Estonia Education Act, the aim of education is to create favorable conditions for the development of the individual, the family and the Estonian nation, also for ethnic minorities, and economic, political and cultural life in Estonian society and also nature conservation, within the context of the global economy and global culture, to shape individuals who respect and abide by the law, and to create opportunities for everyone to engage in lifelong learning. The European Court of Human Rights has previously stated that education is one of the most important public services of a modern state.

The right to education is established in numerous international instruments, for example in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Charter of Fundamental Rights of the European Union, European Social Charter, and Universal Declaration of Human Rights by the United Nations, and thus is internationally recognized as a human right. While the 1960 UNESCO Convention against Discrimination in Education is also an important international document concerning education, by the time of writing this thesis, Estonia has not yet acceded to or endorsed said convention. International law and European Union law define the right to education as a general principle, leaving the detailed regulation of the education system as a task for each country itself. The right to education is guaranteed as a fundamental right for everyone according to § 37 of the Constitution of the Republic of Estonia. According to the second sentence of the same provision, education is compulsory for school-age children to the extent determined by law and shall be free of charge in state and municipal general education schools. As a result of this and according to the third sentence of the cited norm, the state and local governments must maintain a sufficient number of educational institutions to ensure the accessibility of education, a duty that also arises from other domestic instruments.

The local government is therefore obligated to ensure equal opportunity for everyone to attend a municipal school and receive an education. Consequently, it is within the jurisdiction of both the state and local government to open, close, or reorganize educational institutions. According to the Administrative Procedure Act and the Basic Schools and Upper Secondary Schools Act, local authorities have a broad discretion in making such decisions. This in turn means that discretionary authority must be exercised in accordance with the limits of the mandate, the purpose of discretion, and the general principles of law, considering relevant factors and balancing legitimate interests. Delegating the authority to make discretionary decisions is important because legislators cannot establish legal norms in a way that would account for all

possible scenarios and provide a fair solution to each of them, considering that finding a just solution often requires being aware of all circumstances related to the situation. Often, such decisions are also political in nature.

The author concluded that the emergence of rights subject to judicial protection can be therefore affirmed under § 37 as well as § 14 of the Constitution, the last of which establishes the right to good administration, meaning that children and their parents have the right to ensure that decisions made by school authorities are lawful and in accordance with the principles of administrative procedure. Although the right to education does not entail the right to a specific teacher or learning in a particular school building, the restructuring of the school network can affect the quality of education, the language of instruction, accessibility, etc. Therefore, in general, the right of children and/or parents to challenge decisions such as school closures or other reorganizations is recognized in case-law, and thus at least acknowledges the existence of standing. However, it has been stated, that it is not possible to file a complaint in such disputes in the public interest, and in addition, if the complainant is not of school age or is an adult. In the first chapter, also an overview was provided of the exercise of discretionary authority in administrative proceedings, the application of interim measures, and the delimitation of the right to appeal, which are the main nuances of the disputes in question.

The second chapter outlined the disputes concerning the closure or reorganization of schools that have been resolved in court to the author's knowledge, in order to systematize the existing case-law and draw conclusions from it. According to the author, it was important to summarize the overview in such a way that future legal consistency in case-law could be ensured by reviewing the decisions made up to the present time. As far as the author is aware, the courts in the Tartu region have resolved such cases at least 11 times, and in Tallinn, the courts have had to take a stance on roughly the same number of occasions. It is worth noting, that some verdicts of the Tallinn Administrative Court have not entered into force at the time of writing current Master's thesis.

Firstly, the third chapter focused on a more detailed analysis of the considerations under which interim legal protection can be applied in the aforementioned court cases. To apply for interim relief, a person's subjective rights must have been at least infringed, as the interim relief application ultimately serves the same purpose as the complaint being upheld. It was concluded during the course of the thesis that interim legal protection can be applied if the closure of the

disputed school would significantly hinder or make it impossible to protect the specific rights of the complainant through a court decision, and there is a clearly foreseeable, imminent, and highly probable risk of irreversible negative consequences. In general, in case of the actual termination of an educational institution's activities, it is often acknowledged in case-law that if the complaint is upheld, it would be difficult for the complainant to achieve their actual goal, as restoring the previous situation and re-establishing a closed school would clearly be complex. In resolving requests for interim legal protection, it is necessary to subsequently analyze whether there is an obvious lack of prospects in the complaint that would preclude the application of the remedy. To verify this, courts must delve into the administrative procedure that led to the closure or reorganization of the school and provide an initial opinion on whether the decision made may be formally or materially unlawful. When analyzing the prospects of success, it is important to highlight at least some episodes from the administrative process that raise doubts about its legality. Regardless of this, since it is generally not possible to conclude the lack of obvious prospects solely based on a more superficial analysis carried out during the resolution of request for interim legal protection, the question of the necessity of applying the remedy is often decided in consideration of various interests.

When weighing the interests, the consequences of not applying the remedy must be compared with those that would occur when applying it. In the context of this work, the concept of public interest has been furnished in case-law for example as the need to create additional kindergarten places, the municipality's obligation to ensure the presence of a learning environment compliant with curriculum requirements, including the provision of qualified teachers, cost savings and prudent use of financial resources, the potential for additional tensions arising from the suspension of decision implementation, the factual commencement of restructuring, the interruption of which would disrupt teaching, improvement of educational quality, the impact of applying interim relief on the adopted municipality budget related to contested decisions, and the restructuring of the school network. In practice, such considerations have been sometimes deemed more important than the interest of the complainants in preserving the existing school network.

In the event of acknowledging the prospects of success of the complaint, the application of the remedy should not be systematically omitted due to the acknowledgment of the public interest, as this could lead to a situation where local governments do not attempt to conduct administrative proceedings correctly, as they can later argue in court that the need to use

financial resources wisely requires urgent changes, the judicial control of which is known to be limited. When weighing conflicting interests, it is essential to consider the specific circumstances of each case, therefore the author cannot suggest a universal approach to said question.

Following this, the third chapter analyzed under what circumstances courts have upheld complaints regarding decisions affecting the educational network. While the circuit courts have taken a stance on adjudicating interim relief applications in nearly every case where such a request has been made, at the time of drafting this work, there is only one case in which the unlawfulness of the administrative decision was confirmed in the second instance.

It is vital to highlight the following. In legal practice, the view prevails that the question of economic expediency is not subject to judicial review unless the considerations are arbitrary. This understanding arises from the right of local self-government of municipalities and the principle of separation of powers. In recent public debate, doubts have been raised about whether it is legitimate to ensure sufficient protection for communities, since municipalities can make reorganizations based on considerations of expediency, knowing that courts cannot substantively assess the reasonableness thereof. The main principle is that the court does not assess the political expediency of the discretion decision but rather examines whether the reorganization of the education institution network has adhered to the discretion rules. This entails analyzing whether there were any procedural and formal errors in making the discretion decision that could have affected substantive decision-making, whether the decision is in line with legal norms and general legal principles, based on a legal basis, whether it has not exceeded the bounds of discretion, and whether there are no other substantive errors of discretion. In judicial proceedings, however, reliance can only be placed on the violation of a specific legal norm. It is worth remembering that the court's discretion in reviewing the legality of a specific contested decision is limited only to the extent to which it specifically restricts the subjective rights of the complainants. The thesis found that local government decisions must always be thoroughly justified, which, in turn, may prevent legal disputes. It's crucial to note that courts still retain the ability to assess such decisions based on the criterion of "arbitrariness."

As mentioned before, it was concluded in the thesis that, primarily, the unlawfulness of a specific decision can be affirmed if the requirements applicable to administrative procedure have been violated, including, for example, giving undue weight to certain circumstances or

neglecting to address other equivalent considerations. In some cases, violations of the duty to grant a participant in proceedings a possibility to provide his or her opinion and objections and the duty to provide reasoning for making a certain decision, have been stated.

All in all, the primary concern for students and children should be ensuring that they have the opportunity to acquire education in an existing school within a city or municipality, taking into account various aspects of accessibility (physical, economical, etc.). The fulfillment of this obligation by local governments has not been called into question in any of the disputes analyzed in the current thesis. The Supreme Court has also stated that if a local government has ensured, through municipal schools, the opportunity for all residents subject to compulsory schooling to obtain basic education, the local government has fulfilled its public task. The situation needs to be looked at more broadly. Considering the significant expenses incurred by local governments just to maintain school buildings, non-functioning school networks could adversely affect other public services provided by local governments, which is also unlikely to be in the interest of local residents.

In the thesis it was found that it may be reasonable for children or their parents who wish to participate in making decisions regarding political expediency, to participate in the work of student councils, parent councils, or more broadly, local municipalities. This is the most effective way to have a say in the issues of local life.

It is also important to note that the Supreme Court has not taken a position in the disputes addressed in this work, although in many cases, an appeal to the Supreme Court has been filed. Since the scope of judicial review has been delimited previously by the Supreme Court, the author believes that a new standpoint could also come from the highest judicial authority. Considering the continuing relevance of school closures and the accompanying debate in society, there may come a time when it is necessary for the Supreme Court to present its opinion on the continued relevance of the established scope of judicial review or some other aspect regarding the reorganization of the educational network, which courts could use as a basis for unifying jurisprudence.

KASUTATUD ALLIKAD

KASUTATUD KIRJANDUS

1. Aedmaa, A, Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. Haldusmenetluse käsiraamat. Tallinn: Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.
3. Ettekanne nr 1. „Põhihariduse korralduse põhiseaduspärasusest. Õiguskantsleri kirjalik ettekanne Riigikogule“, 26.08.2015 - https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6/oiguskantsleri_ettekanne_nr_1_pohihariduse_korralduse_pohiseadusparasusest.pdf.
4. Durkheim, E. Education and Sociology. Simon and Schuster: 1956.
5. Holm, J. Haridusõiguse tagamine kohustusliku hariduse tasemel ja sellele järgnevatel haridustasemetel. Magistritöö. Tartu Ülikool 2005.
6. Jääger, H. Esialgse õiguskaitse kohaldamise eeldused halduskohtumenetluses. Magistritöö. Tartu Ülikool 2021.
7. Maurer, H. Haldusõigus. Üldosa. 14. tr. Tallinn: Juura 2004.
8. Merusk, K. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura: 1997.
9. Merusk, K., Pilving, I. (koost). Halduskohtumenetluse seadustik. Komm vlj. Tallinn: Juura 2013.
10. Nutikas kahanemisega kohanemine Eestis: regionaalne valmistumine demograafiliseks muutusteks. OECD 15.02.2022 analüüs. - https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/kahanemisega_kohanemine_eestis_luhikokkuvote.pdf.
11. Olle, V. Kohaliku omavalitsuse õigus. I osa. Juura 2014.
12. Pikamäe, K. Kaalutusvigadest. - Juridica 2006/II.
13. Pikamäe, K. Kaalutusõigus ja selle kohtulik kontroll. Magistritöö. Tartu Ülikool 2003.
14. Õiguskantsleri inimõiguste raamat. Tallinn 2022. - <https://www.inimoigusteraamat.ee/raamat/inimoiguste-raamat/19-oigus-haridusele/3-oigus-haridusele-nelja-availability-accessibility>.
15. Ülevaade omavalitsuste hoonestatud kinnisvarast ja selle haldamisest. Riigikontrolli 26.10.2016 aruanne Riigikogule. - <https://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=13819&AuditId=2413>.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID JA SELETUSKIRJAD

1. Eesti Vabariigi haridusseadus. - RT I, 15.03.2022, 4.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT, 09.08.1920, 113/114, 243.
3. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT, 03.09.1937, 71, 590.
4. Eesti Vabariigi põhiseadus. - RT I, 15.05.2015, 2.
5. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. - RT II 2006, 13, 35.
6. Halduskohtumenetluse seadustik. - RT I, 06.07.2023, 30.
7. Haldusmenetluse seadus. - RT I, 06.07.2023, 31.
8. Haldusreformi seadus. - RT I, 21.12.2016, 34.
9. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. - RT II 2000, 11, 57.
10. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. - RT I, 30.06.2023, 28.
11. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. - RT I, 03.01.2020, 11.
12. Lapse õiguste konventsioon. - RT II 1996, 16, 56.
13. Lastekaitse seadus. - RT I, 06.01.2023, 15.
14. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. - RT II 1993, 10, 13.
15. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. - RT II 2000, 15, 93.
16. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. - RT I, 11.03.2023, 76.
17. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu seletuskiri lisadega. 412 SE. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/ea1419fd-f0fe-a3a7-3ed8-aa9ef6f44a58/P%C3%B5hikooli-%20ja%20g%C3%BCmnaasiumiseadus>.
18. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seotud teiste seaduste muutmise seadus. 340 SE. Teise lugemise seletuskiri, lk 15. - <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/60b0d7c0-ab39-4283-919c-27888c9d8579>.
19. Püeiasustusega väikesaarte seadus. - RT I, 06.07.2023, 70.
20. Rahvastikuregistri seadus. - RT I, 06.07.2023, 73.
21. Tervisekaitseõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele. Sotsiaalministri 27.03.2001 määrus nr 36. - RT I, 24.04.2020, 9.
22. Võrdse kohtlemise seadus. - RT I, 22.10.2021, 11.
23. ÜRO Inimõiguste ülddeklaratsioon. - https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf.

KASUTATUD KOHTUPRAKTIKA

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

1. EIKo 40385/06, *Ali vs. Ühendkuningriik*
2. EIKo 30814/06, *Lautsi jt vs. Itaalia*
3. EIKo 5335/05, *Ponomaryovi vs. Bulgaaria*
4. EIKo 15472/02, *Folgerø jt vs. Norra*

Euroopa Kohtu lahendid

1. EKo C-73/08, *Nicolas Bressol jt vs. Gouvernement de la Communauté Française*,
ECLI:EU:C:2010:181

Riigikohtu lahendid

1. RKHKO 3-3-1-37-02
2. RKHKO 3-3-1-42-02
3. RKHKO 3-3-1-54-03
4. RKHKO 3-3-1-86-04
5. RKÜKO 3-3-1-41-06
6. RKHKO 3-3-1-23-06
7. RKÜKO 3-1-1-86-07
8. RKHKO 3-3-1-72-10
9. RKHKO 3-3-1-26-12
10. RKHKO 3-3-1-68-12
11. RKHKO 3-3-1-52-13
12. RKHKO 3-3-1-72-13
13. RKPJKo 3-4-1-26-14
14. RKEKm 3-3-1-8-01
15. RKHKm 3-3-1-57-01
16. RKHKm 3-3-1-67-01
17. RKHKm 3-3-1-76-04
18. RKHKm 3-3-1-17-04
19. RKHKm 3-3-1-3-06
20. RKHKm 3-3-1-9-08
21. RKHKm 3-3-1-10-06

22. RKHKm 3-3-1-59-14
23. RKHKm 3-3-1-87-16
24. RKHKm 3-3-1-19-17
25. RKHKm 3-20-605
26. RKHKm 3-20-915

Esimese ja teise astme kohtute lahendid

1. TrtHKO 3-06-2331
2. TrtHKO 3-08-160
3. TrtHKO 3-11-2982
4. TrtHKO 3-12-835
5. TrtHKO 3-14-50602 (Kohtute Infosüsteemis.)
6. TrtHKO 3-19-783
7. TrtHKO 3-20-810
8. TrtHKm 3-06-2331 (Kohtute Infosüsteemis.)
9. TrtHKm 01.02.2008 3-08-160
10. TrtHKO 3-10-755
11. TrtHKm 3-11-2982 (Kohtute Infosüsteemis.)
12. TrtHKm 14.04.2014 3-14-50409 (Kohtute Infosüsteemis.)
13. TrtHKm 16.06.2014 3-14-50409
14. TrtHKm 3-19-783 (Kohtute Infosüsteemis.)
15. TrtHKm 3-22-984 (Kohtute Infosüsteemis.)
16. TrtRnKO 3-06-2331
17. TrtRnKO 3-11-983
18. TrtRnKO 3-12-835
19. TrtRnKm 3-06-180
20. TrtRnKm 3-11-2982
21. TrtRnKm 3-14-50409
22. TrtRnKm 10.06.2014 3-14-50602
23. TrtRnKm 07.03.2016 3-14-50602
24. TrtRnKm 16.06.2020 3-20-810
25. TrtRnKm 3-22-984
26. TlnHKO 3-10-1044

27. TlnHKo 3-20-1826
28. TlnHKo 3-23-338 (Kohtute Infosüsteemis.)
29. TlnHKo 3-23-567 (Kohtute Infosüsteemis.)
30. TlnHKo 3-23-739 (Kohtute Infosüsteemis.)
31. TlnHKo 3-23-885 (Kohtute Infosüsteemis.)
32. TlnHKo 3-23-886
33. TlnHKo 3-23-888 (Kohtute Infosüsteemis.)
34. TlnHKm 3-10-796 (Kohtute Infosüsteemis.)
35. TlnHKm 3-16-237
36. TlnHKm 3-16-1199
37. TlnHKm 3-19-2349
38. TlnHKm 3-20-1100 (Kohtute Infosüsteemis.)
39. TlnHKm 3-22-1908
40. TlnHKm 3-23-338 (Kohtute Infosüsteemis.)
41. TlnHKm 3-23-567 (Kohtute Infosüsteemis.)
42. TlnHKm 05.05.2023 3-23-885
43. TlnHKm 26.05.2023 3-23-888 (Kohtute Infosüsteemis.)
44. TlnHKm 16.07.2023 3-23-888 (Kohtute Infosüsteemis.)
45. TlnHKm 3-23-909
46. TlnRnKo 3-10-796
47. TlnRnKo 3-20-1100
48. TlnRnKo 3-20-1826
49. TlnRnKo 3-23-338 (Kohtute Infosüsteemis.)
50. TlnRnKm 3-10-796 (Kohtute Infosüsteemis.)
51. TlnRnKm 3-10-1044
52. TrtRnKm 3-11-2982
53. TlnRnKm 01.11.2012 3-12-1994 (Kohtute Infosüsteemis.)
54. TlnRnKm 3-15-2725
55. TlnRnKm 3-16-2190
56. TlnRnKm 3-19-2349
57. TlnRnKm 3-20-1100 (Kohtute Infosüsteemis.)
58. TlnRnKm 23.07.2020, 3-20-1157 (Kohtute Infosüsteemis.)
59. TlnRnKm 08.04.2021 3-20-1826
60. TlnRnKm 21.05.2021 3-20-1826 (Kohtute Infosüsteemis.)

61. TlnRnKm 3-23-338
62. TlnRnKm 3-23-567
63. TlnRnKm 3-23-739
64. TlnRnKm 3-23-885 (Kohtute Infosüsteemis.)
65. TlnRnKm 3-23-888
66. TlnRnKm 3-23-909

KASUTATUD MUUD ALLIKAD

1. BNS. Eesti lubab ühineda kolme rahvusvahelise konventsiooniga. Postimees 19.01.2016. - <https://www.postimees.ee/3474727/eesti-lubab-uhineda-kolme-rahvusvahelise-konventsiooniga>.
2. Convention against Discrimination in Education. UNESCO kodulehekül. <https://www.unesco.org/en/legal-affairs/convention-against-discrimination-education>.
3. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. - <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A02016ME%2FTXT-20160901>.
4. Haridus- ja Teadusministeeriumi 2022. aasta haldusreformi seireraport. - https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/HR%20seireraport%202022_0.pdf.
5. Haridus- ja Teadusministeeriumi haridusvaldkonna arengukava aastateks 2021-2035. - https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-09/1_haridusvaldkonna_arengukava_2035_kinnitatud_11.11.21.pdf.
6. Haridusvõrk. Lääneranna valla kodulehekül. Kättesaadav: <https://www.laanerannavald.ee/haridusvork>.
7. Jõks, A. Kohtud peaks kaaluma koolide sulgemisotsuseid sisuliselt. - Postimees 15.02.2024. <https://arvamus.postimees.ee/7961030/allar-joks-kohtud-peaks-kaaluma-koolide-sulgemisotsuseid-sisuliselt>.
8. Mida arvestada haridusvõrgu ümberkorraldamise otsuseid tehes? Soovitused kohalikele omavalitsustele. 2021. - https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwibwZKA7uSFAXVJAIAIHctICmkQFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.elvl.ee%2Fmedia%2F2843%2Fdownload&usg=AOvVaw29_Y7K8oA_LAPo2JEFaur&opi=89978449.

9. Seppel, A., Viita-Neuhaus, A. SUUR ÜLEVAADE. Vaata, millised koolid pannakse kinni.
- Postimees 02.04.2024. <https://www.postimees.ee/7991937/suur-ulevaade-vaata-millised-koolid-pannakse-kinni>.
10. UNESCO haridusalase diskrimineerimise vastase konventsiooniga ühinemine (toimik nr 15-0895). Eelnõude Infosüsteem. -
<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/4bc4b241-679f-4f10-8446-dc8eb5ff9945#KtEHHvwW>.
11. Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm aastateks 2015–2019. -
<https://www.riigiteataja.ee/aktivilisa/3030/6201/5006/231klisa.pdf>.
12. Õiguskantsleri 09.06.2022 vastus nr 7-5/220832/2203143. „Narva Soldino Gümnaasiumi ümberkorraldamine.“ -
https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Narva%20Soldino%20G%C3%BCmnaasiumi%20%C3%BCmberkorraldamine.pdf.
13. ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldine kommentaar nr 13 „Põhihariduse tegevuskavad.” -
<https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW%2bKyH%2bnXprasyMzd2e8mx4cYID1VMUKXaG3Jw9bomilLKS84HB8c9nIHQ9mUemvt0Fbz%2f0SS7kENyDv5%2fbYPWAxMw47K5jTga59puHtt3NZr>.
14. ÜRO rassilise diskrimineerimise komitee lõppmärkused. EESTI. 22.08.2002. -
<https://www.vm.ee/media/769/download>.