



Õiguskantsler

Priit Pikamäe
esimees
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie nr

Meie 06.12.2016 nr 6-5/161022/1605004

Taotlus tunnistada kehtetuks Kuressaare Linnavalitsuse 09.02.2016 määruse nr 2 „Elukohajärgse kooli määramise tingimused ja kord“ § 3 lg 2

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 alusel esitan Riigikohtule taotluse tunnistada kehtetuks Kuressaare Linnavalitsuse 09.02.2016 määruse nr 2 „Elukohajärgse kooli määramise tingimused ja kord“ § 3 lg 2 vastuolu tõttu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 10 lg-ga 1 ning seetõttu Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lg-s 1 ja § 154 lg-s 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.

[Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (PGS) § 10 lg 1 järgi kehtestab valla- või linnavalitsus igale koolikohustuslikule isikule ning PGS § 7 lõigetes 6 ja 7 nimetatud isikutele põhihariduse omandamise võimaluse tagamiseks elukohajärgse munitsipaalkooli (*elukohajärgne kool*) määramise tingimused ja korra. Sama sätte järgi arvestab valla- või linnavalitsus elukohajärgse kooli määramisel oluliste asjaoludena esmajärjekorras õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove. Kuressaare Linnavalitsuse 09.02.2016 määruse nr 2 „[Elukohajärgse kooli määramise tingimused ja kord](#)“ (*määrus*) § 3 lg 2 järgi on elukohajärgseks kooliks hariduslike erivajadusega õpilastele Saaremaa Ühisgümnaasium, kuhu suunatakse õpilasi nõustamiskomisjoni soovitusel. Seega ei arvesta määruse § 3 lg 2 seadusandja PGS § 10 lg-s 1 sätestatud juhiseid elukohajärgse kooli määramisel.

Hariduslike erivajadustega laste õpe peab olema korraldatud nii, et lapsel oleks õpest maksimaalselt kasu. See eeldab pädevaid koolitõetajaid ja piisavalt rahalisi ressursse, mida ei pruugi jaguda igasse kooli. Arvestades, et Kuressaarega sarnaseid olusid (väike rahvaarv, suhteliselt lähestikku paiknevad koolid) võib ette tulla mujalgi, pöördusin Riigikogu kultuurikomisjoni ja Haridus- ning Teadusministeeriumi poole küsimusega, kas oleks vajalik sätestada seaduses kohaliku omavalitsuse võimalus määrata teatud hariduslike erivajadustega lastele elukohajärgse koolina üks kindel tavamunitsipaalkool või –koolid. Kultuurikomisjon vastas, et ei toeta elukohajärgse kooli määramise tingimuste muutmist seaduses.

Kultuurikomisjoni seisukohta silmas pidades tegin Kuressaare Linnavalitsusele 26.10.2016 ettepaneku viia kõnealune määruse säte kooskõlla põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega ja Eesti Vabariigi põhiseadusega. Kuressaare Linnavalitsus vastas 18.11.2016, et ta ei muuda määruse § 3 lg-t 2 (vt lisa).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Selgitan taotluse esitamise põhjuseid lähemalt.

I Vaidlusalune säte

1. Määruse § 3 lg 2 sätestab:

„ § 3. Elukohajärgsed koolid

[---]

(2) Elukohajärgseks kooliks hariduslike erivajadusega õpilastele on Saaremaa Ühisgümnaasium, kuhu suunatakse õpilasi nõustamiskomisjoni soovitusel.“

II Õiguskantsleri seisukoht

Volitusnorm ja seaduslikkuse põhimõte

2. PGS § 10 lg 1 esimene lause sätestab, et vald või linn tagab koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus. PGS § 10 lg 1 teise lause järgi kehtestab valla- või linnavalitsus igale koolikohustuslikule isikule põhihariduse omandamise võimaluse tagamiseks elukohajärgse munitsipaalkooli (*elukohajärgne kool*) määramise tingimused ja korra. Seega on seadusandja volitanud valla- ja linnavalitsusi kehtestama seadusandja asemel seadust täpsustavaid õigusnorme. Selliste õigusnormide kehtestamisel peab valla- või linnavalitsus järgima seaduslikkuse põhimõtet.

3. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lg-s 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. Volituse alusel antud määrus peab üldiselt arvestama seaduses reguleerituga¹ ning vastama volitavale seadusele². Seejuures peab määrus selleks, et olla kooskõlas seadusega, vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele.

4. Ka PS § 154 lg 1, mille järgi otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi, mh põhihariduse omandamise võimaluse tagamist³, kohalikud omavalitsused, näeb ette seaduslikkuse põhimõtte.⁴ Seega näevad PS § 3 lg 1 ja PS § 154 lg 1 ette, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad vastama seadustele.

Määruse § 3 lg 2 vastavus volitusnormile

5. PGS § 10 lg 1 kolmas lause sätestab, et valla- või linnavalitsus arvestab elukohajärgse kooli määramisel oluliste asjaoludena esmajärjekorras õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove. Selles lauses on nimetatud asjaolud, millega tuleb arvestada esmajärjekorras. Järelkult on seadusandja näinud ette, et alles pärast seaduses nimetatud asjaolude (kodu lähedus, pere teiste laste õppimine samas koolis, võimalusel vanema soov) arvestamist võib elukohajärgse kooli määramisel lähtuda muudest kriteeriumitest.⁵ Säärase regulatsiooniga tuleb arvestada ka valla- ja linnavalitsusel, kui ta kehtestab elukohajärgse kooli määramise tingimused ja korra.

¹ RKPJK 18.11.2004 otsus asjas nr [3-4-1-14-04](#), p 17.

² RKPJK 25.06.2009 otsus asjas nr [3-4-1-3-09](#), p 19.

³ RKPJK 28.10.2014 otsus asjas nr [3-4-1-26-14](#), p 53.

⁴ RKPJK 09.02.2000 otsus asjas nr [3-4-1-2-00](#), p 17.

⁵ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu algtekstis (eelnõu 412 SE) puudusid kehtiva PGS § 10 lg 1 kolmanda lause kohustuslikud kriteeriumid. Seaduse esialgne sõnastus andis kohalikele omavalitsusele laia kaalutusõiguse elukohajärgse kooli mõiste sisustamisel. Eelnõu teise lugemise käigus esitas

6. Hariduslike erivajadustega laste osas sätestab PGS § 47 lg 1, et haridusliku erivajadusega õpilase õppe korraldamisel lähtutakse kaasava õppe põhimõtetest, mille kohaselt üldjuhul õpib haridusliku erivajadusega õpilane elukohajärgse kooli tavaklassis. Seega kehtib PGS § 10 lg-s 1 sätestatud elukohajärgse kooli määramise regulatsioon ka hariduslike erivajadustega laste puhul.

7. Määruse § 3 lg-st 2 tuleneb, et lapsele, kellel on hariduslik erivajadus ja kelle osas on soovitus teinud nõustamiskomisjon, määratakse elukohajärgseks kooliks Saaremaa Ühisgümnaasium. Niisiis tulenevalt enda kehtestatud määrusest ei arvesta Kuressaare Linnavalitsus neile lastele elukohajärgse kooli määramisel üldse PGS § 10 lg-s 1 sätestatud kolme asjaolu, vaid muid, seaduses nimetatavaid kriteeriumeid (hariduslik erivajadus ja nõustamiskomisjoni soovitus).

8. Tõsi, seadusandja on näinud PGS § 49 lg-s 3 ette, et kui elukohajärgses koolis ei ole võimalik korraldada õpet tulenevalt õpilase hariduslikust erivajadusest, on õpilase elukohajärgne vald või linn kohustatud koostöös teiste koolide ja kooli pidajatega tagama õpilasele hariduse omandamise võimalused nõustamiskomisjoni soovitusel kohaselt. PGS § 49 lg-st 3 ja PGS § 47 lg-st 1 nähtuvalt tuleb aga PGS § 49 lg 3 alusel elukohajärgsest koolist erisuste tegemisel eelnevalt kaaluda, kas elukohajärgses koolis on konkreetsele lapsele võimalik õpet korraldada. See on ka loogiline, sest nõustamiskomisjon teeb PGS §-st 50 nähtuvalt soovitusi iga lapse osas individuaalselt, arvestades PGS § 49 lg-s 1 sätestatud erinevaid meetmeid ja iga konkreetse lapse vajadusi.

9. Eelnevast saab järeldada, et valla- või linnavalitsus ei saa juba ette üldaktiga otsustada, et nõustamiskomisjoni soovitusel saanud õpilase õpet on võimalik korraldada vaid ühes konkreetses koolis. Selline regulatsioon oleks vastuolus PGS § 47 lg 1 sätestatud kaasava hariduse põhimõttega, kuna võimaldaks muuta sättest tuleneva õiguse õppida tavakooli tavaklassis näiliseks.

10. Kokkuvõtvalt ei või valla- või linnavalitsus volitusnormi alusel elukohajärgse kooli määramise tingimuste ja korra kehtestamisel jätta arvestamata PGS § 10 lg-s 1 sätestatud asjaoludega (kodu lähedus, pere teiste laste õppimine samas koolis, võimalusel vanema soov).

11. Neil põhjustel on määruse § 3 lg 2 vastuolus PGS § 10 lg-ga 1 ning sellest tulenevalt ka PS § 3 lg-ga 1 ja PS § 154 lg-ga 1.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisad: õiguskantsleri kiri Kuressaarele
Kuressaare vastus

kultuurikomisjon ettepaneku senist teksti muuta ja lisada kõnealused kriteeriumid, mis aitaksid täpsemalt määratleda elukohajärgse kooli mõiste sisu ning seaks raamid kohaliku omavalitsuse otsustusõigusele. See ettepanek leidis ka Riigikogu toetuse.