



ÕIGUSKANTSLER

Hr Andres Laisk
vallavanem
Saue Vallavalitsus
info@sauevald.ee

Teie 7.06.2011 nr 9-2.5/2038-1
Õiguskantsler 4.10.2011 nr 6-5/110642/1104912
7-5/111373/1104912

**Ettepanek rikkumise kõrvaldamiseks
ning soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks elukohajärgse kooli määramise
küsimuses**

Lugupeetud vallavanem

Teile teadaolevalt pöördus minu poole xxx, kes palus kontrollida Saue Vallavalitsuse tegevust xxx elukohajärgse kooli määramisel. Täna Teid mulle avaldusaluses asjas antud selgituste eest. Märgin, et neist oli mulle seisukoha kujundamisel palju abi. Ühtlasi teatan Teile, et tutvunud menetluse aluseks olnud asjaolude, teabe nõudmise vastuse ning asjakohaste õigusaktidega, asun seisukohale, et

Saue Vallavalitsuse tegevus avaldaja pojale elukohajärgse kooli määramisel ei olnud õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga.

Lähtudes eelnevast teen Teile ettepaneku kaaluda avaldaja poja suhtes tehtud otsuse ümbervaatomist ning kaaluda uue otsuse tegemisel kõiki põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 10 lg 1 kolmandas lauses nimetatud olulisi asjaolusid nende kogumis.

Kuna Saue Vallavalitsus pole kehtestanud elukohajärgse kooli määramise tingimusi ja korda, soovitan Saue Vallavalitsusel kehtestada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 10 lõikele 1 vastav üldakt, mis reguleeriks nii elukohajärgse kooli määramise tingimusi kui ka korda.

Palun Teil mulle hiljemalt 31.10.2011. a vastata, kuidas ja millal kavatsete mu ettepanekut ja soovitusi täita.

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas eelnimetatud seisukohale jõudsin. Seda tehes kirjeldan esmalt menetluse asjaolusid ja käiku (I). Seejärel esitan Teile õigusliku hinnangu (II). Kirja lõpus teen asjast lühikese kokkuvõtte (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

Õiguskantsleri Kantselei

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

1. Saue Vallavalitsus võttis 22.03.2011. a vastu määruse nr 1 „Elukohajärgse kooli määramise tingimused ja kord 2011/2012 õppeaastaks“ (edaspidi *Kord*). Korra § 1 kohaselt määrati koolikohustuslikele isikutele elukohajärgne kool alljärgnevalt

„§ 1. Üldsätted

(1) Määrata Ääsmäe Põhikool elukohajärgseks kooliks Saue valla lastele, kes ise ja kelle vähemalt üks vanematest on rahvastikuregistri andmetel Saue valla elanik ning kelle elukoht on Saue valla lõunapiirkonnas T-11 Tallinna ringtee riigimaanteest lõuna pool.

(2) Määrata Laagri Kool elukohajärgseks kooliks nendele lastele, kes ise ja kelle üks vanematest on rahvastikuregistri andmetel Saue valla elanik 31. detsembri 2010 seisuga või varem ning kelle õde või vend õpib samal õppeaastal Laagri Koolis. Määrata Laagri Kool elukohajärgseks kooliks samuti Saue valla nendele lastele, kes ise ja kelle mõlemad vanemad on rahvastikuregistri andmetel Saue valla elanikud ning vähemalt üks vanematest on 31.12.2003 seisuga või varem Saue valla rahvastikuregistrisse kantud ning kelle elukoht on Saue valla põhjapiirkonnas T-11 Tallinna ringtee riigimaanteest põhja pool.

(3) Määrata Saue Gümnaasium elukohajärgseks kooliks 12-le Saue valla lapsele, kes ise ja kelle vähemalt üks vanematest on rahvastikuregistri andmetel Saue valla elanik ning kelle elukoht on Saue valla põhjapiirkonnas T-11 Tallinna ringtee riigimaanteest põhja pool.

(4) Määrata ülejäänud Saue valla koolikohustuslike esimesse klassi minevate laste elukohajärgseks kooliks Pääsküla Gümnaasium.“

2. Korra § 1 lõike 4 kohaselt määrati avaldaja pojale elukohajärgseks kooliks Pääsküla Gümnaasium. Avaldaja pöördus Korra õiguspärasusele hinnangu saamiseks minu poole.

3. Avaldaja selgituste kohaselt esitas ta koos abikaasaga xxx. a avalduse poja vastuvõtmiseks Laagri Kooli. Avaldaja käis xxx. a Saue Vallavalitsuses, kus talle öeldi, et vastavalt Korra § 1 lõikele 4 on nende poja elukohajärgseks kooliks määratud Pääsküla Gümnaasium. Avaldaja selgitas oma kirjas, et Laagri Kool asub pere elukohast umbes ühe kilomeetri kaugusel, sinna saaks laps minna ka jalgsi ning ei peaks jääma pärast tunde pikapäevarühma. Pääsküla Gümnaasium asub Tallinnas ning koolini on avaldaja sõnul umbes neli ja pool kilomeetrit, sinna tuleb lapsel sõita bussiga ja jääda pärast tunde pikapäevarühma.

4. Võtsin avalduse menetlusse ning esitasin Teile teabe nõudmise. Teie hinnangul arvestas Saue Vallavalitsus avaldaja pojale elukohajärgse kooli määramisel põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 10 lõikes 1 toodud asjaoludega - elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove. Vastuses teabe nõudmisele selgitasite muu hulgas, et Saue vallas on üks munitsipaalkool, Ääsmäe Põhikool, mis on elukohajärgseks kooliks kõigile lastele, kelle ametlik elukoht asub lõunapool T-11 Tallinna ringteed. Teistele valla koolikohustuslikele lastele üldhariduse võimaldamiseks on Saue vald sõlminud kokkulepped naaberomavalitsustega: kokkulepe Saue linnaga tagab 12 õpilasele võimaluse õppida Saue Gümnaasiumis ning kokkulepe Tallinnaga võimaldab 48 õpilasel õppida Pääsküla Gümnaasiumis. Samuti on Saue vald sõlminud kokkuleppe Laagris asuva Saue valla omanduses oleva ja erakooli seaduse alusel tegutseva OÜ Laagri Hariduse ja Spordikeskus hallatava Laagri Kooliga.

II Õiguslik hinnang

5. Küsimus on, kas Saue Vallavalitsus, määrates avaldaja pojale elukohajärgseks kooliks Pääsküla Gümnaasiumi, järgis seadust ning hea halduse tava. Sellele küsimusele vastamiseks annan järgnevalt ülevaate elukohajärgse kooli määramise põhiseaduslikust taustast. Seejärel uurin, kuidas on reguleeritud elukohajärgse kooli määramine põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses. Viimasena analüüsin Saue Vallavalitsuse tegevust avaldaja pojale elukohajärgse kooli määramisel ja selle kooskõla seaduse ning põhiseadusega.

2.1. Elukohajärgse kooli määramise põhiseaduslik taust

6. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 37 lg 1 sätestab ühelt poolt igauhe põhiõiguse haridusele. Teiselt poolt paneb aga PS § 37 lg 1 kooliealistele lastele seadusega määratud ulatuses koolikohustuse. Seega tuleneb PS § 37 lõikest 1, et igal koolikohustuslikul isikul on õigus ja kohustus omandada haridus. Seejuures on seadusandja määrata, millistesse vanusegruppidesse kuuluvatel lastel millises ulatuses õppida tuleb ning kus seda teha saab. Samuti on nähtuvalt PS § 37 lõikest 1 seadusandja määrata, millise menetluse kaudu saab isik kõnealust põhiõigust kasutada.

7. Seadusandja pole asjaomase menetluse kujundamisel täiesti vaba. Nimelt on ta selle tegemisel seotud PS §-ga 14, millest tuleneb igauhe õigus heale haldusele. Õigus heale haldusele annab isikule õiguse nõuda, et avalik võim järgiks reegleid, mille eesmärgiks on kaitsta isikuid avaliku võimu omavoli eest ja tagada hooliva, demokraatliku õigusriigi printsiipidest kinnipidava halduse toimimine.¹ Nii on isikul PS §-st 14 tulenevalt õigus nõuda, et õige ja õiglase menetluse tulemusel langetab avalik võim isiku suhtes õige ja õiglase otsuse, sh järgib proportsionaalsuse, võrdse kohtlemise, õiguskindluse jt põhiseadusest tulenevaid põhimõtteid. Sellest johtuvalt peab seadusandja kujundama menetluse, mille raames on isiku õigus heale haldusele tagatud.

8. Esitatust ei saa aga järeldada, et isiku õigus heale haldusele oleks tagatud ainuüksi nõuetekohase menetluse kehtestamisega. Selleks, et isiku õigus heale haldusele oleks tegelikult tagatud, tuleb isiku asja menetleval haldusorganil seadusandja loodud menetlust järgida ning langetada seadusele vastav otsus. Teisisõnu tuleb täitevvõimul olukorras, kus seadusandja on määranud kindlaks, millistele tingimustele vastav otsus ja kuidas langetada tuleb, neid seadusandja ettekirjutusi järgida. Sellele kohustusele vastab isiku õigus seda täitevvõimult nõuda.

9. Eespool toodust järeldub ühtlasi, et kui seadusandja on määranud kindlaks tingimused kuidas isik põhiõigust haridusele ja koolikohustust täita saab ja näinud selleks ette kohase menetluse, tuleb täitevvõimul isiku suhtes õige ja õiglase otsuse langetamiseks neid norme järgida.

10. Seadusandja on hariduspõhiõiguse realiseerimiseks loonud vastava seadusliku raamistiku põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega. Nähtuvalt PGS § 10 lg 1 esimesest lausest on seadusandja PS § 37 lõikes 1 sätestatud hariduspõhiõiguse realiseerimiseks näinud kohalikule omavalitsusele ette kohustuse tagada igale koolikohustuslikule isikule õppimisvõimalus. Selleks peab valla- või linnavalitsus vastavalt PGS § 10 lg 1 kolmandale lausele määrama haldusmenetluses igale lapsele elukohajärgse munitsipaalkooli. Järgnevalt selgitan lähemalt, kuidas valla- või linnavalitsus kindlale isikule elukohajärgset munitsipaalkooli määrama peab.

¹ B. Boutros-Ghali. An Agenda for Democratization, United Nations, New York, 1996. Viidatud T. Fortsakis. Principles Governing Good Administration. - European Public Law 2 (2005), lk 211.

2.2. Elukohajärgse kooli määramine

11. PGS § 10 lg 1 esimeses lause sätestab, et vald või linn tagab koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub rahvastikuregistri andmetel² selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus. Selleks peab valla- või linnavalitsus määrama igale lapsele elukohajärgse munitsipaalkooli (PGS § 10 lg 1 kolmas lause). Elukohajärgne munitsipaalkool võib seejuures nähtuvalt PGS § 10 lõikest 3 asuda nii selle valla või linna haldusterritooriumil, kus on koolikohustusliku isiku elukoht, kui ka teise valla või linna haldusterritooriumil. Viimast siis, kui sellega on nõus tolle kooli pidajaks olev valla- või linnavalitsus.

12. Elukohajärgse kooli määramine kui üksikjuhu üle otsustamine kujutab endast haldusakti andmist haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) mõttes. Selle haldusakti andmisel peab valla- või linnavalitsus vastavalt PGS § 10 lg 1 kolmandale lausele arvestama õpilase elukoha lähedusega koolile, sama pere teiste laste õppimisega samas koolis ja võimaluse korral vanemate soovidega. Seejuures nähtub viidatud sätestest, et asjaomase otsuse näol on tegemist kaalutusotsusega ning selle langetamisel tuleb PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses nimetatud olulisi asjaolusid vaadata nende kogumis, eelistamata ühtegi neist. Nimetatud kriteeriumid ei ole siiski esitatud ammendava loeteluna, vaid valla või linnavalitsus võib tema poolt kehtestatavas õigusaktis sätestada ka lisakriteeriumeid, mida peab arvesse võtma pärast kohustuslike kriteeriumitega arvestamist.

13. Kohustus pidada kinni seadusega sätestatud kaalutusreeglitest tuleneb haldusmenetluse üldistest põhimõtetest. Halduse üldise põhimõttena sätestab ka HMS § 4 lg 2, et kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.³ See tähendab muu hulgas, et haldusmenetluse läbiviimisel ja otsuse tegemisel on keelatud tugineda asjassepuutumatele asjaoludele. Samuti seda, et kaalutusõiguse teostamisel tuleb arvestada õiguse üldpõhimõtetega, sh keeluga kohelda sarnases olukorras olevaid isikuid asjakohase põhjuseta ebavõrdselt.

14. Eeltoodust tuleneb selgelt, et juhul, kui valla- või linnavalitsuse üldaktiga pole PGS § 10 lg 1 teise lause alusel kehtestatud lisakriteeriumeid, on elukohajärgse kooli määramisel asjassepuutumatud kõik need asjaolud, mida PGS § 10 lg 1 kolmas lause ei sätesta (näiteks lapsevanema elukoha registreering⁴ ja elukoha registreeringu aeg). Valla- või linnavalitsus peab elukohajärgse kooli määramisel ning õigele ja õiglasele otsusele jõudmiseks silmas pidama, et kõigi koolikohustuslike isikute osas tuleb elukohajärgse kooli määramise menetlus läbi viia

² PGS § 8 järgi käsitatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses isiku elukohana tema Eesti rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressi. Kui registrisse ei ole kantud isiku elukoha aadressi piisava täpsusega, määrab isik puudavas osas oma elukoha aadressi ise, teavitades sellest elukohajärgset valla- või linnavalitsust. Asenduskodus, koolkodus ja noortekodus viibiva isiku elukohaks loetakse vastavalt asenduskodu, koolkodu või noortekodu aadress.

³ RKPJKo 17.02.2003. a, nr 3-4-1-1-03, p 17: „Eestis on hea halduse põhimõtteid omaks võetud nii haldus- kui ka kohtupraktikas. Halduse põhimõtteid on sätestatud ka 1. jaanuaril 2000 jõustunud Halduskohtumenetluse seadustikus, 1. jaanuaril 2002 jõustunud Haldusmenetluse seaduses ja eriseadustes. Nii sätestab HMS § 5 lg 2, et haldusmenetlus viiakse läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Sama seaduse § 3 lg 2 järgi rakendatakse haldusmenetluses proportsionaalsuse printsiipi - halduse toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes.“

⁴ Rahvastikuregistri seaduse § 42 lõike 4 kohaselt võib vanem või eestkostja taotleda enda elu- või asukohaks mitteoleva ruumi aadressi kandmist rahvastikuregistrisse oma piiratud teovõimega alaealise lapse või eestkostjalise elukoha aadressina sama seaduse §-s 40 sätestatud korras. Seega on meelevaldne siduda omavahel lapse ja vanema elukohta, sest laps ja vanem ei pea alati elama üheskoos ega olema registreeritud samale aadressile. Seda enam, et PGS § 10 lõike 1 kohaselt peab vald või linn tagama võimaluse omandada põhiharidust igale koolikohustuslikule isikule, kes valla- või linna haldusterritooriumil elab. Lapsevanema/eestkostja elukoht ei mängi siin rolli, mistõttu saab sellise kriteeriumi lisamist pidada vaid valla rakendatavaks PGS § 10 lg 1 kolmanda lause kriteeriumeid täiendavaks kriteeriumiks.

ühtsetel alustel nagu näeb seda ette põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. Vastasel juhul võib olla tegu ebavõrdse kohtlemisega PS § 12 lg 1 esimese lause mõttes ning selline haldusmenetlus oleks õigusvastane.

2.3. Hinnang Saue Vallavalitsuse tegevusele

15. Eeltoodust lähtuval vaaten alljärgnevalt elukohajärgse kooli määramist avaldaja pojale. Avaldaja sõnul määrati tema poeg õppima Pääsküla Gümnaasiumisse vaatamata asjaolule, et pere elukoha läheduses asub Laagri Kool, kuhu koolitee on lühike ja turvaline ning avaldaja soovis ka ise lapse sinna kooli õppima asumist.

16. Saue Vallavalitsus määras kõigile valla territooriumil elavatele koolikohustuslikele isikutele elukohajärgse kooli ühe haldusaktiga (Korraga).

17. Korra § 1 lg 4 kohaselt määras Saue Vallavalitsus Pääsküla Gümnaasiumisse õppima kõik need lapsed, sh avaldaja poja, keda ei määratud õppima Ääsmäe Kooli, Laagri Kooli või Saue Gümnaasiumisse.

18. Korra tekstist võib teha järelduse, et ükski nendest lastest („ülejäanud“), kelle elukohajärgseks kooliks määrati Pääsküla Gümnaasium, ei vastanud kriteeriumitele, mis on nimetatud Korra § 1 lõigetes 1-3 (vt eespool punkt 1). Eeltoodust tuleneb loogiliselt, et avaldaja pojale elukohajärgse kooli määramisel pidi haldusorgan kõigepealt tegema kindlaks, kas avaldaja poeg vastab Korra § 1 lõigetes 1-3 sätestatud nõuetele, ehk siis kaaluma ühe või teise kooli määramiseks kehtestatud kriteeriumeid.

19. Kui võrrelda Korra § 1 lõigetes 1-3 sätestatud kriteeriumeid PGS § 10 lõike 1 kolmandas lauses sätestatud kohustuslike kriteeriumitega, on ilmne, et Korras nimetatud tingimused ei vasta täielikult põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele. Põhjendan oma seisukohta järgnevalt.

20. Korras on seadusega esmajärjekorras kohustuslikuks tehtud kaalutluskriteeriumid (õpilase elukoha lähedus koolile, pere teise lapse õppimine samas koolis, vanema soov) seotud sidesõna „ning“ abil selliste kriteeriumitega, mida seadus ei nimeta (lapsevanema või -vanemate elukoha registreering ja registreeringu aeg). Sellised lisakriteeriumid saaksid kõne alla tulla vaid juhul, kui seaduses nimetatud kriteeriumite kaalumise järel on sarnasel positsioonil olevaid lapsi rohkem kui koolis kohti. Sedagi vaid juhul, kui valla kehtestatud õigusakt sellised lisakriteeriumid ette näeb ja neid kriteeriumeid saaks pidada proportsionaalseteks. On selge, et selliselt kohustuslike ja lisakriteeriumite sidumisel pole peetud kinni PGS § 10 lõike 1 volitusnormis sätestatud kohustusest kaaluda PGS § 10 lõike 1 kolmandas lauses sätestatud kriteeriumeid „esmajärjekorras“. Seda põhjusel, et lisakriteeriumeid võib kaaluda alles pärast kohustuslike kriteeriumitega arvestamist.

21. Eeltoodust tuleneb, et avaldaja pojale elukohajärgse kooli määramisel ei arvestanud Saue Vallavalitsus kõiki PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses sätestatud kriteeriumeid, vaid lähtus otsuse tegemisel seaduses ja üldaktis sätestamata ning seetõttu asjassepuutumatutest asjaoludest: koolikohustusliku isiku ühe või mõlema vanema elukoha registreeringust ja selle registreeringu kestusest.

22. Esitatud põhjendusel leian, et kuna avaldaja pojale elukohajärgse kooli määramise otsuse tegemisel ei kaalutud esmajärjekorras kõiki seaduses sätestatud kriteeriumeid, pole kõnealune otsus õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga. Õige ja õiglase otsuse tegemiseks oleks

vallavalitsus pidanud hindama, milline kool on avaldaja pere elukohta arvestades kõige sobilikum lähtuvalt mh kooli jõudmise ajast, koolitee ohutusest, välja selgitama, kus koolis käivad pere teised lapsed (kui neid on) ning kaaluma vanema sooviga arvestamise võimalust.

III Kokkuvõte

23. PGS § 10 lõike 1 kohaselt peab vald või linn tagama igale koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus. Selle tagamiseks kehtestab valla- või linnavalitsus üldaktina elukohajärgse kooli määramise tingimused ja korra. 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.

24. Saue Vallavalitsus ei ole kehtestanud PGS § 10 lg 1 mõttes üldaktina elukohajärgse kooli määramise tingimusi ja korda. Saue Vallavalitsuse 22.03.2011. a määrusega nr 1 „Elukohajärgse kooli määramise tingimused ja kord 2011/2012 õppeaastaks“ määras vallavalitsus elukohajärgse kooli kõigile valla koolikohustuslikele isikutele korraga. Sisuliselt reguleeriti selle aktiga üksikjuhte, mistõttu oli kõnealuse akti näol tegemist haldusaktiga.

25. Avaldaja pojale määras vald selle akti kohaselt elukohajärgseks kooliks Pääsküla Gümnaasiumi. Saue Vallavalitsuse 22.03.2011. a määrusest nr 1 „Elukohajärgse kooli määramise tingimused ja kord 2011/2012 õppeaastaks“ ei nähtu, et avaldaja pojale elukohajärgse kooli määramisel oleks Saue Vallavalitsus arvestanud esmajärjekorras PGS § 10 lõike 1 kolmandas lauses nimetatud oluliste asjaoludega (isiku elukoha lähedusega koolile, pere teiste laste õppimisega samas koolis ja võimalusel vanema sooviga). Seepärast ei olnud Saue Vallavalitsuse tegevus avaldaja pojale elukohajärgse kooli määramisel õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga.

Tänan Teid veel kord mulle avaldusaluses asjas antud selgituste eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder