



ÕIGUSKANTSLER

Edgar Savisaar
linnapea
Tallinna Linnavalitsus
lvpost@tallinnlv.ee

Teie 31.05.2011 nr LV-1/3645
Õiguskantsler 19.09.2011 nr 6-12/110632/1104567

Märgukiri Tallinna Linnavalitsuse 14.03.2011 määruse nr 28 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ põhiseaduspärasuse kohta

Lugupeetud linnapea

Teile teadaolevalt alustasin omal algatusel menetluse Tallinna Linnavalitsuse 14.03.2011 määruse nr 28 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ põhiseaduspärasuse kontrollimiseks. Täna Teid mulle selles menetluses osutatud abi eest. Ühtlasi teatan Teile, et olles analüüsinud Tallinna Linnavalitsuse 14.03.2011 määruse nr 28 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ vastavust põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele ja Eesti Vabariigi põhiseadusele, leian, et

Tallinna Linnavalitsuse 14.03.2011 määrus nr 28 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ on vastuolus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 10 lõikega 1, § 27 lõigetega 1, 4 ja 5 ning Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikega 1 ja §-ga 14 osas, milles

- osa laste puhul ei arvestata õpilase elukoha lähedust koolile ja sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja alles võimaluse korral vanemate soove ning teiste laste puhul ei arvestata vanema sooviga, kui seda saaks teha
- elukohajärgse kooli määramise menetluses kohaldatakse iga üksiku kooli vastuvõtu tingimusi ja korda
- määrusega kehtestatud menetlus on läbipaistmatu, tarbetult keeruline ja ebatõhus

Palun Teil mulle hiljemalt 15.10.2011 teatada, kuidas kavatsete kõnealust määrust muuta.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Järgnevalt esitan ülevaate menetluse käigust ja põhjendan oma seisukohta, esitades esmalt menetluse asjaolud ja käigu (I). Sellele järgnevalt annan oma õigusliku hinnangu (II) ning märgukirja lõpetan lühikese kokkuvõttega (III).

I Asjaolud ja menetluse käik

Menetluse algatamise asjaolud

1. Riigikogu võttis 09.06.2010 vastu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS). Selle seaduse § 10 lg 1 teise lause järgi peab valla- või linnavalitsus igale koolikohustuslikule isikule ning PGS § 7 lõigetes 6 ja 7 nimetatud isikutele¹ põhihariduse omandamise võimaluse tagamiseks kehtestama elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja korra. PGS § 27 lõike 5 järgi on seadusandja volitanud haridus- ja teadusministri määrusega volitatud ulatuses kooli pidajat või kooli pidaja volitusel direktorit kehtestama kooli vastuvõtu tingimused ja korra, sealhulgas teadmiste ja oskuste hindamise korra gümnaasiumi vastuvõtmisel.

2. Tallinna Linnavalitsus kehtestas 14.03.2011 PGS § 10 lg 1 teises lauses sisalduva volitusnormi täitmise eesmärgil ning PGS § 27 lõikele 1 tuginedes määruse nr 28 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ (edaspidi *Määrus*). Selle määruse § 2 lõike 1 järgi on õpilase elukohajärgne munitsipaalkool see kool, kus rahvastikuregistri järgi Tallinna linnas elav õpilane õpib või asub õppima. Seejuures määratakse kool, kuhu õpilane õppima asub, kindlaks järgnevalt. Vastavalt Määruse § 5 lõikele 1 ja Määruse § 6 lõikele 1 esitab koolikohustuslik isik või vanem eelneva õppeaasta 1. märtsiks kooli või koolidesse taotluse, mille alusel arvatakse isik õpilaskandidaadiks haridusameti juhataja kinnitatud kooli vastuvõtu tingimuste ja korra kohaselt. Pärast isiku õpilaskandidaadiks arvamist teavitab isik või tema seaduslik esindaja kooli oma lõplikust valikust (Määrus § 6 lg 3) ning kool teeb õpilaskandidaatide nimekirja vastava märke hiljemalt eelneva õppeaasta 2. aprilliks (Määrus § 6 lg 4). Seejärel koostab elukohajärgse kooli määramise komisjon nimekirja lastest, kes pole õpilaskandidaatide nimekirja arvatud ning koolikohustuslikust east noorematele lastele, kelle seaduslikud esindajad on hiljemalt eelneva õppeaasta 1. maiks sellekohase soovi esitanud, ning selgitab neile elukohajärgse kooli määramiseks välja Määruse §-s 7 nimetatud olulised asjaolud: isiku elukoha läheduse koolile ja sama pere teiste laste õppimise samas koolis. 31. maiks esitab elukohajärgse kooli määramise komisjon mõlemad nimekirjad haridusameti juhatajale, kes kinnitab nimekirjad. Haridusameti juhataja kinnitatud õpilaskandidaatide nimekirjad elukohajärgse kooli määramise kohta edastab Tallinna Haridusamet koolidele hiljemalt 5. juuniks.² Määruse § 10 lõike 1 järgi teavitab kool Määruse § 8 lõigetes 2, 3 ja 4 nimetatud õpilaskandidaati (isikut keda ei kantud Määruse § 6 lõikes 4 silmas peetud õpilaskandidaatide nimekirja) või tema seaduslikku esindajat 10. juuniks kirjalikult õpilasele määratud elukohajärgsest koolist. Seejärel peab isik või tema seaduslik esindaja elukohajärgset kooli õppekoha vastuvõtmisest või sellest loobumisest 10 päeva jooksul pärast teate saamist teavitama (Määruse § 10 lg 2).

¹ PGS § 7 lõiked 6 ja 7 sätestavad järgnevat: „§ 7. Põhi- ja üldkeskhariduse kättesaadavus. [...] (6) Vald või linn peab tagama võimalused põhihariduse omandamiseks mittetatsionaarses õppes 17-aastasele või vanemale isikule, kes ei ole põhiharidust omandanud ning kelle elukoht asub selles vallas või linnas. (7) Vanema taotlusel peab vald või linn tagama võimalused põhihariduse omandamiseks elukohajärgses koolis Eesti Vabariiki akrediteeritud välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni esindaja lapsele, kes elab selles vallas või linnas. [...]“.

² Peale Määruse § 6 lg 4 nimetatud isikute ja Määruse § 8 lg 2 nimetatud isikute määratakse elukohajärgne kool koolimineku soovi avaldanud koolikohustuslikust east noorematele isikutele (§ 8 lg 3) ja Eesti Vabariiki akrediteeritud välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni esindajate taotlustes nimetatud isikutele (§ 8 lg 4).

3. Määruse alusel elukohajärgse kooli määramine Tallinnas kujunes 2011. a kevadel põletavaks ühiskondlikuks sündmuseks.³ Sellest johtuvalt otsustasin mulle teatavaks saanud teabe põhjal alustada omaalgatuslikku menetlust Määruse seadusele ja põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Menetluse käigus pöördusin teabe nõudmistega nii Teie kui ka haridus- ja teadusministri poole. Teabe nõudmistes palusin muu hulgas selgitada, milline organ ja milliste kriteeriumite alusel määrab elukohajärgse kooli. Lisaks eeltoodule küsisin haridus- ja teadusministrilt selgitust elukohajärgse kooli regulatsiooni kehtestamise põhjuste ja eesmärkide kohta.

Teie vastus

4. Kirjutasite, et PGS § 10 lg 1 teine lause annab valla- või linnavalitsusele volituse elukohajärgse kooli määramise tingimuste ja korra kehtestamiseks. Selle õigusakti kehtestamisel tuleb esmajärjekorras lähtuda PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses nimetatud olulistest asjaoludest (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). Olete seda Teie selgituste kohaselt teinud Määruse §-s 7.

5. Selgitasite veel, et lähtusite määruse kehtestamisel eelkõige sellest, et vanem saaks avaldada soovi lapse kooli valikul. Nii on kõigil vanematel võimalus valida lapsele kool lähtudes pere elukorraldusest, näiteks vanemate töökoha asukoha, transpordivõimalustest, ning arvestades kooli õppekeelt, omanäolisust ja õppekava eripära. Sel eesmärgil kehtestasite, et kool määratakse peaaesjalikult vanema taotluses esitatud soovi alusel (Määrus § 5 lg 1). Kui vanem pole soovi avaldanud või kui koolis pole vaba õppekohta, määrate lapsele kooli vanema soovi arvestamata (Määrus § 8 lg 2).

Haridus- ja teadusministri vastus

6. Ministri selgituste kohaselt on PGS § 10 lõike 1 ja § 27 lõike 1 eesmärgiks kehtestada õiguslikud raamid selleks, et igale koolikohustuslikule lapsele oleks tagatud koolikoht. Elukohajärgne kool on seega kool, kus lapse jaoks on koht garanteeritud, st igal lapsel peab olema kool, kuhu ta kindlasti vastu võetakse. Selle eesmärgi saavutamise nimel on seadusandja PGS § 10 lõikes 1 näinud ette, et elukohajärgse kooli määrab valla- või linnavalitsus, mitte aga kool. Nimelt erinevalt koolist omab valla- või linnavalitsus tervikpilti valla või linna koolikohustuslikest lastest ja kõikide koolide võimalustest, mistõttu saab iga koolikohustuslik isik juba aegsasti teada, millises konkreetses koolis tema õppima asub.

7. PGS § 10 lõike 1 kolmanda lause mõtteks on, et valla- või linnavalitsus arvestab elukohajärgse kooli määramisel eelkõige seaduses loetletud oluliste asjaoludega. Ministri hinnangul ei sisalda PGS § 10 lg 1 ammendavat loetelu asjaoludest, mida elukohajärgse kooli määramisel võib valla- või linnavalitsus arvestada. Sätestatud on vaid kõige olulisemad põhimõtted, mida ei tohi otsustamisel kõrvale jätta. Seejuures leidis minister, et PGS § 10 lõikes 1 toodud kriteeriumid on

³ Valik meedias ilmunud asjakohaseid artikleid: Dannar Leitmaa. Nelja pealinna lapse odüsseia kodu lähedase kooli otsinguil. - Eesti Päevaleht, 29.04.2011, kättesaadav veebis aadressil: <http://goo.gl/Rreli>; Dannar Leitmaa. Laste võitlus kooli pärast süveneb. - Eesti Päevaleht, 25.04.2011, kättesaadav veebis aadressil: <http://goo.gl/1gQWM>; Merike Tamm. Uue koolisüsteemi hammasrataste vahele jäämine tekitab kibestumust. - Postimees, 04.05.2011, <http://goo.gl/7BffU>; Anneli Ammas, Merike Tamm, Madis Filippov. Sajad lapsevanemad ootavad pikisilmi koolilt kirja. - Postimees, 19.05.2011, kättesaadav veebis aadressil: <http://goo.gl/XHgdU>; Merike Tamm. Pedagoogikadoktori laps jäi eeltööst hoolimata kodukooli ukse taha. - Postimees, 05.05.2011, kättesaadav veebis aadressil: <http://goo.gl/Oxt9G>; Haridusministeeriumi ümarlaud: iga laps peab elukohajärgsesse kooli pääsema katseteta. - Uudisteportaal Delfi, 13.06.2011, kättesaadav veebis aadressil: <http://goo.gl/GmLOc>.

võrdselt olulised, vanemate soove tuleks aga arvestada vastavalt võimalustele. Teisisõnu ei saa ministri hinnangul seada vanemate soove võrreldes PGS § 10 lõike 1 kolmandas lauses sätestatud õpilase elukoha läheduse ning teiste pere laste samas koolis õppimise kriteeriumitega esikohale.

II Õiguslik hinnang

8. Põhiküsimus on, kas Määrus on antud kooskõlas PGS § 10 lõikes 1 sisalduva volitusnormiga. Selle tuvastamiseks selgitan esmalt PS § 37 lõikes 1 ja lõikes 3 sätestatud hariduspõhiõiguse sisu, PS § 14 sätestatud õigust menetlusele ja korraldusele ning PS § 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtte sisu (2.1.). Pärast seda analüüsin, kuidas tagab seadusandja PGS § 10 lg 1 ja PGS § 27 koostoimes igauhe õiguse haridusele (2.2.). Eeltoodule tuginedes esitan lõpuks oma seisukohad Määruse volitusnormile vastavuse osas (2.3.).

2.1. Põhiõigus haridusele

9. 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 ja millises ulatuses tuleb neil õppida. Selle määramisel on aga seadusandja kohustatud arvestama PS § 37 lõikega 3, mille järgi on laste hariduse valikul otsustav sõna vanematel. Täpsemalt peab seadusandja arvestama sellega, et a) riik peab austama vanemate õigust tagada lastele nende endi usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus ja b) vanematel on õigus panna oma lapsed õppima nõuetele vastavatesse erakoolidesse.⁴

10. Kokkuvõtvalt võib eespool toodu põhjal järeldada, et seadusandjal on selleks, et isik saaks realiseerida oma põhiõigust haridusele ja täita koolikohustust, eelkõige kohustus tagada igale koolikohustuslikule isikule juurdepääs haridusele seadusandja loodud haridussüsteemi raames. Lisaks kohustusele võimaldada juurdepääs haridusasutustele peab seadusandja võimaldama lapsevanematele valida lapse jaoks nende usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus.

11. Seadusandja peab eelnimetatud kohustuste täitmiseks looma õigusliku raamistiku, sealhulgas tuleb isikutele tagada materiaalõiguse realiseerimiseks menetlus, mis oleks kooskõlas PS §-s 14 sätestatud õigusega menetlusele ja korraldusele. Võttes arvesse ühiskondlike suhete keerukust ja muutuvust ajas ning vältimaks seaduste ülekoormamist detailsete regulatsioonidega, võib seadusandja enda loodud õigusliku raamistiku sees volitada täidesaatvat võimu piiratud ulatuses kehtestama seadusandja asemel seadust täpsustavaid õigusnorme, kaasa arvatud töötama välja menetlusnorme. Selliste õigusnormide kehtestamisel peab täidesaatev võim järgima PS § 3 lõikes 1 sätestatud seaduslikkuse põhimõtet.

⁴ Eestile siduv ÜRO Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuuriliste õiguste pakti artikkel 13 lg 3 sätestab, et riigid kohustuvad austama vanemate ja vastavatel juhtudel seaduslike hooldajate vabadust valida oma lastele nii riigivõimude asutatud koole kui ka teisi koole, mis vastavad tolele hariduse miinimumnõudele, mida riik võib määrata või kinnitada, ning tagada oma laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt omaenda veendumustele. Vt sellele sättele antud tõlgendust: ÜRO Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuuriliste õiguste Komitee üldkommentaari nr 13 (1999): õigus haridusele, p-d 28 ja 29. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://goo.gl/9ChRI>. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese lisaprotokollis artikli 2 teine lause sätestab, et endale võetud mis tahes haridus- ja õpetamisfunktsioone täites peab riik austama vanemate õigust tagada lastele nende endi usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus. Selle kohta vt Euroopa inimõiguste kohtu lahend: Kjeldsen, Busk Madsen ja Pedersen vs Taani, 07.12.1976, p 50.

12. Järgnevalt selgitan eraldi PS §-s 14 sisalduva põhiõiguse menetlusele ja korraldusele ning PS § 3 lg 1 esimeses lauses sätestatud seaduslikkuse põhimõtte sisu.

13. PS § 14 näol on tegu põhiõigusega, mille eesmärk on avada tee isiku materiaalsete õiguspositsioonide teostamiseks. Täpsemalt tuleneb sellest sättest, et seadusandja on kohustatud tagama põhiõiguste realiseerimiseks asjakohased menetlusreeglistikud. Vastav menetlusreeglistik peab olema suunatud isiku õiguste kaitsele, olema eesmärgipärane, teenima õige ja õiglase otsuse langetamist ning võimaldama konkreetset menetlust teostada ausalt, tõhusalt, inimväärikust austavalt, võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseaduslikke isikutele. Nii ei või loodud menetlusreeglistik olla selline, mis võimaldab langetada isikuid üllatavaid otsuseid, samuti selline, mis pole materiaaõiguse teenistuses või mis on üleliia keerukas-läbipaistmatu.

14. Seaduslikkuse põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. Nii on Riigikohus leidnud, et volituse alusel antud määrus peab üldiselt arvestama seaduses reguleerituga⁵ ning vastama volitavale seadusele⁶. Seejuures peab määrus selleks, et olla kooskõlas seadusega, vastama seaduses sisalduva volitusnormi eesmärgile, sisule ja ulatusele.⁷ Ka PS § 154 lg 1, mis sätestab, et kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt, näeb ette seaduslikkuse põhimõtte.⁸ Seega näevad PS § 3 lg 1 ja PS § 154 lg 1 ette, et kohaliku omavalitsuse õigusaktid peavad vastama seadustele. Sama nõude sätestab haldusmenetluse seadus (edaspidi HMS). Täpsemalt sätestab HMS § 89 lg 1, et määrus on õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan. HMS § 90 lõike 1 järgi võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.⁹

15. Seega, kui seadusandja on loonud seadusliku raamistiku igapäevase hariduspõhiõiguse realiseerimise tagamiseks ja volitanud kohalikkude omavalitsust täpsustama seda raamistikku, peab kohalik omavalitsus seaduse normide täpsustamisel seadusandja loodud raamistikust lähtuma.

16. Seadusandja on hariduspõhiõiguse realiseerimiseks loonud vastava seadusliku raamistiku põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega. Muu hulgas on seadusandja PGS § 10 lg 1 teise lausega volitanud valla- või linnavalitsust kehtestama elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja korra, mis hõlmab kohustust kehtestada normid eesmärgipärase, ausa, õiglase ja lihtsa haldusmenetluse läbiviimiseks. Lisaks on seadusandja volitanud haridus- ja teadusministrit,

⁵ RKPJKo 18. 11.2004, nr 3-4-1-14-04, p 17.

⁶ RKPJKo 25.06.2009, nr 3-4-1-3-09, p 19.

⁷ RKPJKo 02.05.2007, nr 3-4-1-2-07, p 20; RKPJKo 20.12.1996, nr 3-4-1-3-96, p III: „Õiguse teooria kohaselt peab täitevvõimu üldakti andmiseks olema seaduses vastavasisuline delegatsiooni- ehk volitusnorm. Selles normis täpsustatakse akti andmiseks pädev haldusorgan ning talle antava määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus. Peale selle võib seaduse delegatsioonisäte kehtestada ka muid norme täitevvõimu kohustamiseks või tema legislatiivfunktsiooni piiramiseks. Volituse eesmärgi, sisu ja ulatuse sätestamine seaduses on vajalik selleks, et igaks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.“

⁸ RKPJKo 09.02.2000, nr 3-4-1-2-00, p 17: „Põhiseaduse § 154 lg 1 lauseosa „kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt“ seab kohalikkude omavalitsusele siiski teatud piirid kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel, sealhulgas määrusandluse osas. Mõiste „seaduste alusel“ sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega. Kui kohaliku omavalitsuse üldakt, millega otsustatakse omavalitsuse pädevusse kuuluvaid kohaliku elu küsimusi, on vastuolus seadusega, siis on selline üldakt seadusevastane sellele vaatamata, et lahendatakse kohaliku elu, mitte riigielu küsimusi.“

⁹ Erandiks on HMS § 90 lõikes 2 nimetatud, s.t kui kohalik omavalitsus korraldab kohaliku elu küsimust, mille andmiseks seaduses puudub volitusnorm.

haridus- ja teadusministri määrusega volitatud ulatuses kooli pidajat või kooli pidaja volitusel direktorit kehtestama kooli vastuvõtu tingimusi ja korda. Seadusandjalt volituse saanud isikud peavad volitusnormi täitmisel arvestama seadusandja kehtestatud raamistikku: seaduse eesmärki, sisu, mõtet ja süsteemi.

17. Järgnevalt selgitan, millise raamistiku on seadusandja loonud tagamaks kõigile koolikohustuslikele isikutele võimaluse hariduspõhiõiguse realiseerimiseks.

2.2. Koolikohustuse täitmise tagamine põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses

18. Nagu öeldud, peab seadusandja looma õigusliku raamistiku PS § 37 lõigetes 1 ja 3 sätestatud õiguste ja kohustuste realiseerimise võimaluse tagamiseks. Seadusandja on otsustanud seda teha põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud elukohajärgse kooli määramise kaudu.

19. Koolikohustuslikuks isikuks on PGS § 9 lõike 2 järgi isik, kes on saanud enne käimasoleva aasta 1. oktoobrit seitsmeaastaseks. Isik on koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni.¹⁰

20. PGS § 10 lg 1 esimeses lauses sätestab seadusandja, et vald või linn tagab koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus. Selleks peab valla- või linnavalitsus määrama igale lapsele elukohajärgse munitsipaalkooli (PGS § 10 lg 1 kolmas lause). Kui laps soovib asuda õppima talle määratud elukohajärgsesse kooli, peab kool lapse vastu võtma (PGS § 27 lg 1 esimene lause). Vanemale on aga jäetud ka võimalus valida lapse jaoks muu kool (näiteks erikool) koolikohustuse täitmiseks (PGS § 27 lg 1 teine lause), kuid sellisel juhul ei ole koolil kohustust seda last igal juhul vastu võtta, vaid ainult õppekoha olemasolul.

21. Niisiis võib eristada koolikohustuse täitmise võimaldamiseks loodud õiguslikus regulatsioonis kahte etappi: esmalt määrab valla- või linnavalitsus igale lapsele elukohajärgse kooli, seejärel võtab aga kool lapse kooli vastu.

22. Järgnevalt käsitlen PGS § 10 lg 1 teise lause volitusnormi avamiseks kooli määramise (2.2.1.) ja kooli vastuvõtmise (2.2.2.) etappe.

2.2.1. Elukohajärgne kool

23. PGS § 10 lg 1 kolmanda lause järgi määrab valla- või linnavalitsus igale koolikohustuslikule isikule kindlaks munitsipaalkooli, kus ta võib igal juhul põhihariduse omandamise ja koolikohustuse täitmise eesmärgil õppida. Sellise kooli määramise eesmärk on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse seletuskirja järgi anda igale koolikohustuslikule isikule kindlustunne, et talle on põhihariduse omandamiseks tagatud õppekoht kindlas koolis.¹¹

¹⁰ PGS § 10 lg 2 teise lause kohaselt peab lisaks koolikohustuslikule isikule vald või linn tagama põhihariduse omandamise võimaluse ka PGS § 7 lõiked 6 ja 7 nimetatud isikutele, s.o mittetatsionaarses õppes 17-aastasele või vanemale isikule, kes ei ole põhiharidust omandanud ning kelle elukoht asub selles vallas või linnas ning Eesti Vabariiki akrediteeritud välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni esindaja lapsele, kes elab selles vallas või linnas. Käesolevas asjas ma nende kahe isikute grupi elukohajärgse kooli määramisega eraldi ei tegele.

¹¹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse algataja seletuskiri 412 SE, „Koolikohustuslikul lapsel on õigus omandada põhiharidust elukohajärgses koolis. Elukohajärgne kool määratakse koolikohustuslikule lapsele vastava korra alusel, mille kehtestab valla- või linnavalitsus määrusega. [...] Lapsevanemale tähendab see kindlust, et ta teab, kus tema kooliminevale lapsele on koht 1. klassis tagatud. Muud võimalused ja sellega seonduv on tema vastutus. [...]“. Elukohajärgse kooli kindlakstegemine toimub õpilaspõhiselt, s.t. valla- või linnavalitsus, kelle territooriumil isik elab,

24. PGS § 10 lg 1 kolmanda lause 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.¹²

25. Kuna PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses nimetatud asjaolud on iga lapse puhul erinevad, tuleb elukohajärgne kool määrata igale lapsele eraldi.¹³ Seejuures tuleb asjaomase otsuse langetamisel PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses nimetatud olulisi asjaolusid vaadata nende kogumis, eelistamata ühtegi neist. Viimasest ei saa aga teha järeldust, et valla- või linnavalitsusel tuleb vanema sooviga arvestada igal juhul, st lapsele peaks määrama vaid kooli, mis vastab vanema soovile. Nimelt tuleb kõnealuse sätte sõnastusest selgelt välja, et vanema sooviga saab arvestada vaid võimalusel. See on muu hulgas selgitatav tõsiasjaga, et kooli võimalus lapsi vastu võtta on piiratud: kui soovijaid on rohkem, kui koolis on kohti, ei saa osa laste puhul paratamatult vanema sooviga arvestada.

26. Nagu öeldud, tuleb valla- või linnavalitsusel elukohajärgne kool määrata igale lapsele eraldi. Kuna asjaomase otsuse näol on HMS § 51 lõike 1 tähenduses tegemist haldusaktiga, tuleb see otsus langetada haldusmenetluse tulemusel.¹⁴ Vastav menetluskord, mis tagaks seaduses sätestatud elukohajärgse kooli määramise mõtte ja eesmärgi realiseerumise ning arvestaks seadusandja loodud raamidega, tuleb nähtuvalt PGS § 10 lg 1 teisest lausest kehtestada valla- või linnavalitsusel.

27. Eespool toodu põhjal teen järelduse, et seadusandja on soovinud PGS § 10 lg 1 teise ja kolmanda lausega tagada igale koolikohustuslikule isikule võimaluse omandada põhiharidust elukohajärgses koolis,

- mis määratakse igale valla- või linna haldusterritooriumil elavale koolikohustuslikule isikule,
- mille määramisel arvestab valla- või linnavalitsus oluliste asjaoludena esmajärjekorras isiku elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimalusel vanema soovi;
- mille määramine toimub valla- või linnavalitsuse kehtestatud menetluskorra alusel.

28. Kokkuvõtvalt leian, et iga munitsipaalkooli, kuhu koolikohustuslik isik õppima asub, ei saa pidada tema elukohajärgseks kooliks, vaid selliseks kooliks on ainult teatud kriteeriumide alusel kindlaks tehtud kool.

määrab kehtestatud kriteeriumeid arvestades igale lapsele sobiliku kooli. Nagu ütleb põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse seletuskiri: „Elukohajärgne kool tähendab aga seda, et omavalitsus ei pea jagama (võib aga ei pea) koolidele kindlaid territooriume (piirkondi), vaid määrab õpilaspõhiselt milline kool on vastava õpilase elukohajärgne kool.“ kättesaadav veebis: <http://goo.gl/yzd1h>.

¹² Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu algtekstis (eelnõu 412 SE) puudusid kehtiva PGS § 10 lg 1 kolmanda lause kohustuslikud kriteeriumid. Seaduse esialgne sõnastus andis kohalikule omavalitsusele laia kaalutusõiguse elukohajärgse kooli mõiste sisustamisel. Eelnõu teise lugemise käigus esitas 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. Vt: <http://goo.gl/lurOX>.

¹³ Vt. põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse algataja seletuskiri nr 412 SE: „Elukohajärgne kool tähendab aga seda, et omavalitsus ei pea jagama (võib aga ei pea) koolidele kindlaid territooriume (piirkondi), vaid **määrab õpilaspõhiselt milline kool on vastava õpilase elukohajärgne kool** (I. T - minu rõhutus).“ kättesaadav veebis: <http://goo.gl/yzd1h>.

¹⁴ Kuna tegu on haldusaktiga, siis on selline akt tulenevalt haldusmenetluse seadusest vaidlustatav nii vaidemenetluse kui ka kohtumenetluse teel. Määruse § 12 sätestab, et isikul või tema seaduslikul esindajal on õigus määratud elukohajärgse kooliga mittenõustumisel loobuda määratud koolist ning valida kool, kus on vaba õppekoht. Leian, et Määruse § 12 on eksitav, kuna jätab mulje, et kui isik pole nõus talle määratud kooliga, siis on sellises olukorras ainukeseks võimaluseks leida muu kool, kus on vabu õppekohti.

2.2.2. Kooli vastuvõtu tingimused ja kord

29. Kui lapsele on elukohajärgne kool määratud, tekib tal nähtuvalt PGS § 27 lg 1 lausest 1 õigus sellesse kooli õppima asuda. Õpilase kindlasse kooli vastuvõtt toimub nähtuvalt PGS § 27 lõikest 4 ja PGS § 27 lõikest 5 haridus- ja teadusministri kehtestatud õpilase kooli vastuvõtmise üldiste tingimuste ja korra ning haridus- ja teadusministri määrusega volitatud ulatuses kooli pidaja või kooli pidaja volitusel direktori kehtestatud kooli vastuvõtu tingimuste ja korra alusel.¹⁵

30. Haridus- ja teadusminister ongi oma 19.08.2010. a määrusega nr 43 „Õpilase kooli vastuvõtmise üldised tingimused ja kord ning koolist väljaarvamise kord“ kõnealuse õigusakti kehtestanud. Kõnealune õigusakt reguleerib peaausjalikult kooli vastuvõtmise menetlust, eelkõige millised dokumendid tuleb koolile esitada selleks, et laps saaks sellesse kooli õppima asuda.

31. Tulenevalt PGS § 27 lg 1 esimesest lausest tekib lapsel õigus asuda õppima elukohajärgsesse kooli. Seetõttu ei saa temalt nõuda ühegi muu lisatingimuse täitmist peale vajalike dokumentide esitamise. Sellest tuleneb omakorda, et kool ei saa õppekohti täita kooli vastuvõtu tingimustest lähtuvalt enne, kui on selgunud, kes nendest lastest, kelle jaoks see kool on määratud elukohajärgseks kooliks, soovivad sinna õppima tulla.

32. Määrusega reguleerimata osas võib kõnelause määruse § 2 lõike 1 järgi kooli pidaja või pidaja volitusel kooli direktor kehtestada kooli vastuvõtu tingimused ja korra, arvestades PGS §-s 27 sätestatud. Kõike eespool toodut arvesse võttes saab kooli pidaja või tema volitusel kooli direktor kehtestada konkreetse kooli vastuvõtutingimused¹⁶ vaid nende laste suhtes, kellele see kool ei ole elukohajärgne kool.

2.2.3. PGS § 10 lg 1 teise lause volitusnormi täitmine

33. PGS § 10 lg 1 kolmanda lause sõnastusest („esmajärjekorras“) ning asjaolust, et PGS § 10 lg 1 teise lausega on seadusandja volitanud valla- või linnavalitsust kehtestama elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused, võib järeldada, et PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses toodud oluliste asjaolude loetelu, millega valla- või linnavalitsus peab arvestama, ei ole ammendav loetelu. Seega võib valla- või linnavalitsus elukohajärgse kooli määramise tingimuste ja korra kehtestamisel otsustada, et elukohajärgse kooli väljaselgitamisel tuleb peale seaduses nimetatud kolme asjaolu kaaluda muid asjaolusid, kuid seda alles pärast kohustuslike asjaoludega arvestamist. Nii võib lisakriteeriumi olemasolu osutada vajalikuks juhtudel, kui seadusest tulenevatele esmajärjekorras kohalduvatele kriteeriumitele vastavaid lapsi on rohkem, kui koolis kohti.

¹⁵ PGS § 27 lg 5 kasutatud sõna „või“ kasutamisest seaduses tuleneb, et kooli vastuvõtu tingimused ja korra võib kehtestada kas kohalik omavalitsus või kool, mitte mõlemad. Seadusest ei tulene, mis liiki aktiga on sellisel puhul tegu. Kuigi käesoleva märgukirja teema ei ole kooli vastuvõtu tingimuste ja korra kehtestamise analüüs, pean siiski asjakohaseks märkida, et eespool selgitatud elukohajärgse kooli mõistet ja selle määramise tingimusi arvestades tundub, et Määruse § 5 ja § 6 näol võib olla tegu linnavalitsuse poolt kooli vastuvõtu tingimuste ja korra kehtestamisega, kuna reguleeritakse taotluse esitamist kooli ning isiku arvamist kooli õpilaskandidaadiks. Sellisel juhul aga ei saaks enam volitada kooli direktorit kehtestama kooli vastuvõtu tingimusi ja korda, kuna selline olukord oleks vastuolus PGS § 27 lõikega 5.

¹⁶ Siinjuures pean silmas vaid sisulisi kooli vastuvõtutingimusi, mitte menetlust.

34. Kõnealuse volitusnormi eesmärgiks on anda lapsevanemale kindlus, et ta teab, kus tema kooliminevale lapsele on koht esimeses klassis tagatud¹⁷. Seejuures, nagu öeldud, on seadusandja selgelt eristanud lapsele elukohajärgse kooli määramist ning õpilase konkreetsesse kooli vastuvõtmist. Seadusandja on ette näinud, et kõigepealt tuleb lapsele määrata kindlaks elukohajärgne kool ning alles seejärel otsustatakse lapse kooli vastuvõtmise üle. Seega tuleb PGS § 10 lg 1 teise lause volitusnormi alusel õigusakti andmisel sellest seadusandja antud suunistest ka lähtuda.

35. Peale selle tuleb kõnealuste volitusnormide täitmisel arvestada, et seadusandja on elukohajärgse kooli määramise ja kooli vastuvõtmise reguleerinud haldusmenetlustena. PGS § 10 lg 1 teises lauses sätestatud volitusnormi puhul tähendab see, et valla- või linnavalitsus peab elukohajärgse kooli määramise tingimuste ja korra kehtestamisel arvestama, et selle õigusakti pinnalt oleks võimalik seadusele vastavat haldusmenetlust läbi viia.

36. Lisaks tuleb nende volitusnormide alusel õigusaktide andjatel silmas pidada sedagi, et seadusandja on olulises osas otsustanud, millistest kriteeriumidest lähtuvalt tuleb igale lapsele elukohajärgne kool ja elukohajärgsesse kooli vastuvõtmine otsustada. See tähendab muu hulgas, et elukohajärgse kooli määramise puhul ei saa PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses loetletud asjaolusid otsuse tegemisel kõrvale jätta ning lähtuda nende asemel muudest kriteeriumidest, näiteks kooli vastuvõtu tingimustest ja korrast.

37. Järgnevalt hindan eespool esitatust lähtudes Määruse seaduslikkust.

2.3. Määruse seaduslikkus

38. Leian, et Määrus on kehtestatud vastuolus PGS § 10 lõikega 1, PGS § 27 lõigetega 1, 4 ja 5 ning PS § 3 lõikega 1 ja PS §-ga 14 osas, milles

- osa laste puhul ei arvestata õpilase elukoha lähedust koolile ja sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja alles võimaluse korral vanemate soove ning teiste laste puhul ei arvestata vanema sooviga ka siis, kui see osutuks võimalikuks
- elukohajärgse kooli määramise menetluses kohaldatakse iga üksiku kooli vastuvõtu tingimusi ja korda
- määrusega kehtestatud menetlus on läbipaistmatu, tarbetult keeruline ja ebatõhus

39. Põhjendan oma seisukohta alljärgnevalt.

40. Määruse § 5 lõikest 1 tulenevalt esitab isik või tema seaduslik esindaja eelneva õppeaasta 1. märtsiks kooli või koolidesse taotluse kas paberil või ühtses veebikeskkonnas elektrooniliselt. Määrusest nähtub ühemõtteliselt, et esitades taotluse teatud kooli, väljendab vanem sellega oma soovi lapsele kooli valikul.¹⁸

41. PGS § 10 lg 1 sätestab, millistest asjaoludest tuleb elukohajärgse kooli määramisel lähtuda, kusjuures vanema sooviga arvestatakse vaid võimaluse korral. Selgitasin, et asjas õige ja õiglase otsuse langetamiseks tuleb PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses nimetatud olulisi asjaolusid arvestada kogumina, automaatselt eelistamata ühtegi kriteeriumit teisele. Määruse kehtestamisel olete aga

¹⁷ Vt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse algataja seletuskiri nr 412 SE, kättesaadav veebis aadressil: <http://goo.gl/yzd1h>.

¹⁸ Vt ka kooli esitatavat taotluse vormi, millel seisab: „Vanema soovid lapse kooli määramisel (kooli nimi):“, kättesaadav veebis <http://www.tallinn.ee/est/haridus/Kooliastuja-taotluste-vormid>.

läinud just seda teed, et vastuolus PGS § 10 lg 1 kolmanda lausega eelistate neil juhtudel, mil arvate lapse vaid vanema soovi arvestades Määruse § 6 lõike 4 kohaselt teatud kooli õpilaskandidaadiks, vanema soovi teistele asjas olulistele asjaoludele. Ülejäänud asjas olulisi asjaolusid (õpilase elukoha lähedus koolile, pere teiste laste õppimine samas koolis) Te Määrusest johtuvalt Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud õpilaskandidaatide puhul ei arvesta. Teiselt poolt nende laste osas, kellele määratakse elukohajärgne kool Määruse § 7 alusel, ei näe Määrus ette vanema sooviga arvestamise võimalust, kuigi teatud juhtudel saaks sellega arvestada.

42. Kui haridusameti juhataja arvestaks Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud õpilaskandidaatide nimekirja kantud isikute puhul kõiki PGS § 10 lõikes 1 toodud olulisi asjaolusid, ei saaks Määruse § 6 lõikes 4 silmas peetud nimekirja olla lõplik. Sellisel juhul peaks haridusameti juhataja saama pärast Määruse § 6 lõikes 4 silmas peetud nimekirja moodustumist langetada iga lapse kohta otsuse, mis arvestaks vanema soovi kõrval lapse elukoha lähedust koolile ja sama pere teiste laste õppimist samas koolis. Paraku ei viita ükski Määruse säte sellisele haridusameti juhataja tegevusele ega selle võimalikkusele. Vastupidi, Määruses sätestatud menetluskord, Määruse sõnastus ja selles sätestatud tähtajad viitavad üheselt sellele, et haridusameti juhataja sisuliselt vaid kinnitab koolide koostatud õpilaste nimekirjad. Selgitan lähemalt.

43. Vanem peab koolile teatama oma lõplikust otsusest (Määruse § 6 lg 3) ning nende vanemate otsuste alusel koostab kool õpilaskandidaatide nimekirja (Määruse § 6 lg 4). Nendele lastele, kes ei ole kantud Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud nimekirja, määrab elukohajärgse kooli määramise komisjon kooli lähtuvalt Määruse §-s 7 nimetatud kriteeriumitest, kusjuures nimetatud paragrahvist ei tulene, et komisjon peaks kaaluma ka vanemate sooviga arvestamise võimalust. Vastavalt Määruse § 8 lõikele 1 teeb elukohajärgse kooli määramise komisjon haridusameti juhatajale ettepaneku elukohajärgse kooli määramiseks nii Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud nimekirja kantud õpilaskandidaatidele kui ka neile lastele, kellele tehakse elukohajärgne kool kindlaks Määruse §-s 7 sätestatud kriteeriumitest lähtuvalt. 5. juuniks edastatakse koolidele kinnitatud õpilaskandidaatide nimekirjad. Määruse § 10 lõike 1 kohaselt peavad Määruse § 8 lõigetes 2, 3 ja 4 nimetatud isikud, st kõik need koolikohustuslikud isikud, kes pole kantud Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud õpilaskandidaatide nimekirja, teatama oma lõplikust otsusest. Samas Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud nimekirjas olevad õpilased enam midagi täiendavalt teatama ei pea. See on loogiline, sest nemad on oma lõppsõna vastavalt Määruse § 6 lõikele 3 juba ütelnud. Kui Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud isikute osas toimuks enne elukohajärgse kooli määramist veel lapse elukohaga ja pere teiste laste õppimiskohaga arvestamine, peaks eeldama, et vanem saab võimaluse lõplikuks otsustuseks, sest kaalumise võib Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud isikute ringis kaasa tuua muudatusi.¹⁹

44. Asjaolule, et Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud õpilaskandidaatide elukohajärgse koolina kinnitab haridusameti juhataja ilma igasuguse edasise kaalumiseta kooli, mille nimekirja õpilane on kantud, viitab ka Määruse § 8 lõike 1 sõnastus: sõnastuses eristatakse elukohajärgse kooli määramist Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud isikutele ja Määruse § 8 lõigetes 2 ja 3 nimetatud isikutele ehk siis neile, kellele komisjon valis elukohajärgse kooli Määruse § 7 kriteeriumitest lähtuvalt. Seega on selgelt välja toodud kaks erinevat õpilaste nimekirja, kellele elukohajärgne kool määratakse. Kui pärast Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud nimekirja moodustumist toimuks kaalumise sarnaselt Määruse §-s 7 nimetatud kriteeriumitele, poleks põhjust Määruse § 8 lõikes 1 neid kahte õpilaskandidaatide gruppi eraldi nimetada.

¹⁹ Tõden, et juhul, kui pärast § 6 lg 3 lõplikku otsustamist toimuks § 6 lg 4 nimetatud õpilaskandidaatide nimekirjas haldusorgani otsusel veel muudatusi ning vanem peaks veel kord tegema otsuse, kas ta nõustub talle määratud kooliga, oleks tegu keeruka ja ebaefektiivse menetlusega.

45. Lisaks eeltoodule viitavad asjaolule, et Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud õpilaskandidaatide elukohajärgse kooli kinnitab haridusameti juhataja ilma igasuguse edasise kontrollita, kas kool, mille nimekirja õpilane on kantud, saab olla lapse elukohajärgseks kooliks PGS § 10 lõike 1 mõttes, Määruses sätestatud tähtajad ja tähtpäevad. Haridusameti juhatajal oleks Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud isikute osas võimalik langetada PGS § 10 lõikele 1 vastav õige ja õiglane otsus, st otsus, mille tegemisel oleks arvestatud lapse elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove, ajavahemikus 31. mai (Määruse § 8 lg 1) kuni 5. juunini (Määruse § 8 lg 6). See tähendab, et haridusameti juhataja peaks *ca* viie päeva²⁰ jooksul suutma igal üksikul juhul välja selgitada, kas vanema soovitud kool asub lapse elukohale lähedal ja kas sama pere teised lapsed õpivad selles koolis. Arvestades, et nii lühikese aja jooksul tuleb PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses nimetatud tingimustele vastav elukohajärgne kool määrata paljudele lastele (nt 2011. a tegi haridusameti juhataja Määruse § 8 lõike 1 alusel otsuse Teie sõnul 80 % juhtudest), siis tundub see nii lühikese aja jooksul ebareaalne. Seejuures märgin, et isegi siis, kui Määruse § 6 lõikes 4 silmas peetud õpilaste osas valmistaks PGS § 10 lõikele 1 vastava õige ja õiglase otsuse täies mahus ette viieliikmeline elukohajärgse kooli määramise komisjon²¹ või kool, oleks otsustamiseks jäetud aeg väga lühikene. Näiteks elukohajärgse kooli määramise komisjoni puhul tähendaks see, et kahe kuu jooksul tuleks menetleda *ca* 4000 avaldust (avaldusi on siiski rohkem, kuna paljud on esitanud avaldused mitmesse kooli).

46. Eelnevaga seondvalt pean vahemärkuse korras tarvilikuks märkida veel, et kui pidada kooli PGS § 10 lõikele 1 vastava õige ja õiglase otsuse ettevalmistajaks, siis tekib küsimus, kuidas saab kool otsuse ettevalmistamiseks vajalikud andmed ning kuidas peaks kool käituma siis, kui vanem on lapse õpilaskandidaadiks registreerinud mitmesse kooli. Seda enam, et nähtuvalt Määruse § 6 lõikest 1 valib kool õpilaskandidaadid kooli vastuvõtu tingimuste ja korra alusel, mis ei kohusta ega saagi minu hinnangul kooli kohustada õpilaskandidaatide valikul lähtuma PGS § 10 lõikest 1.²²

47. Esitatust olenemata pean vajalikuks märkida sedagi, et isegi siis, kui haridusameti juhataja Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud isikute puhul arvestaks enne elukohajärgse kooli määramist veel lapse elukohaga ja pere teiste laste õppimiskohaga, poleks määrus põhiseaduspärane. Seda põhjusel, et lapsevanemad ei saa Määruse teksti lugedes arvestada võimalusega, et menetluse lõppastmes võib haridusameti juhataja Määruse § 6 lõikes 4 silmas peetud nimekirjas teha muudatusi. Sellisel juhul võiks kujuneda olukord, kus lapsevanematel on tulenevalt asjaolust, et nende laps on arvatud kindla kooli õpilaskandidaadiks, mõistlik ootus, et haridusameti juhataja määrabki haldusmenetluse lõpptulemusena selle kooli lapse elukohajärgseks kooliks, ent tegelikult määrab haridusameti juhataja lapse elukohajärgseks kooliks hoopiski teise kooli. See poleks kooskõlas hea halduse tavaga.²³ Vaadates määrust, pole minu hinnangul selles sätestatud

²⁰ Kui 31. mai peaks langema näiteks reedele, siis oleks otsustamiseks vajaminev aeg kahe päeva võrra lühem.

²¹ Tegemist on teoreetilise võimalusega, millest annab tunnistust ka Tallinna Haridusameti avalikkusele antud teated, mille järgi elukohajärgse kooli määramise komisjon alustab oma tööd selles etapis, kui elukohajärgne kool tuleb määrata Määruse § 8 lõikes 2 nimetatud isikutele. Tallinna Haridusameti kodulehel on kättesaadav alljärgnev info: „2. mail 2011 jõudis elukohajärgse kooli määramine Tallinnas neljandasse etappi – tööd alustas elukohajärgse kooli määramise komisjon. Komisjon määrab koolid neile lastele, kelle vanemad ei ole ühessegi kooli taotlust esitanud või kes ei ole soovitud kooli pääsenud.“, kättesaadav veebis aadressil: <http://goo.gl/IFFmM>. Vt lisaks veebis: <http://goo.gl/OMJpD>, <http://goo.gl/YJD8q>.

²² Tutvusin pisteliselt Tallinna koolide kodulehtedel avaldatud esimesse klassi vastuvõtu tingimustega. Neis kordades puudus viide, mille kohaselt kool kaalub õpilase kooli vastuvõtmisel PGS § 10 lg 1 kolmanda lause kriteeriumeid.

²³ RKKKo 27.03.2002 nr 3-3-1-17-02, p 18: „Hea haldustavaga on vastuolus ka see, kui haldusorgan hoiab isikuid teadmises, et ta kavatseb haldusmenetluse lõpptulemusena langetada otsuse, mis on isikute soovidele vastav, kuid langetab hoopis otsuse, mis ei vasta isikute tahtele. Selline tegevus võib rikkuda ka isikute õiguspärast ootust. [...]“.

menetluskorra tõttu võimalik saavutada olukorda, kus vanemal ei tekiks mõistlikku ootust, et ta lapsele määratakse elukohajärgseks kooliks kool, mille õpilaskandidaadiks laps on arvatud. Seepärast ei saa Määrust ka parima tahtmise juures rakendada põhiseaduspärasel moel.

48. Eeltoodu põhjal leian, et pärast koolikohustusliku isiku Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud õpilaskandidaatide nimekirja kandmist ei hinda haridusameti juhataja enam lapsevanema valitud kooli sobivust lapse elukohajärgseks kooliks PGS § 10 lõike 1 mõttes. See tähendab, et Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud isikule määratakse elukohajärgne kool vaid vanema soovi silmas pidades. See pole aga kooskõlas PGS § 10 lg 1 kolmanda lausega. Viimast põhjusel, et PGS § 10 lg 1 kolmas lause nõuab, et elukohajärgse kooli määramisel arvestataks oluliste asjaoludena lapse elukoha lähedust koolile, pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimalusel vanemate soovi.

49. Peale selle, et Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud isikute puhul ei arvesta haridusameti juhataja kõiki PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses nimetatud olulisi asjaolusid, pole minu hinnangul ka Määruse §-s 7 sätestatud kriteeriumid täielikult vastavuses seadusega. Seda põhjusel, et Määruse §-st 7 nähtub, et õpilaskandidaatideks mittearvatud laste puhul vanema sooviga üldse ei arvestata. Sellega seoses märgin, et mulle jääb mõistmatuks, miks välistab Määrus vanema sooviga arvestamise võimaluse, kui last pole kantud Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud nimekirja. Näiteks juhul, kui last ei kantud soovitud kooli õpilaskandidaatide nimekirja, kuid Määruse §-i 7 alusel elukohajärgse kooli määramise tulemusena oleks võimalik lapsele määrata siiski algselt soovitud kool (Määruse § 10 lõikest 5 tulenevalt peab iga kool jätma õpilaste õpilaskandidaatide arvamisel igasse klassikomplekti kaks vaba õppekohta), saaks vanema sooviga põhimõtteliselt arvestada.²⁴

50. Kokkuvõtvalt olen seisukohal, et põhiseaduse ja seadusega on vastuolus Määruse §-s 6 sätestatud regulatsioon osas, milles Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud isikute grupi puhul arvestatakse PGS § 10 lõikes 1 toodud kriteeriumitest vaid vanema soovi. Seevastu Määruse §-s 7 sätestatud regulatsioon on põhiseaduse ja seadusega vastuolus osas, milles Määruse § 6 lõikes 4 nimetatud õpilaskandidaatide grupis mitteolevate isikute puhul ei näe regulatsioon ette võimalust arvestada vanema sooviga.

51. Lisaks eeltoodule leian, et Määrus pole põhiseaduspärane ka osas, milles isiku elukohajärgse kooli määramise menetluses kasutatakse koolide vastuvõtu tingimusi ja korda. Määruse § 6 lg 1 sätestab, et isik arvatakse taotlusel alusel õpilaskandidaadiks kooli vastuvõtu tingimuste ja korra kohaselt. Nähtuvalt PGS § 10 lõikest 1 võib aga elukohajärgse kooli määramise tingimused ja korra kehtestada vaid linna- ja vallavalitsus. Ühelgi koolil sellist voli pole. Kool võib nähtuvalt PGS § 27 lõikest 5 kehtestada vaid kooli vastuvõtmise tingimused ja korra, mida ta saab rakendada alles pärast elukohajärgse kooli määramist. Need tingimused mängivad rolli vaid vabade kohtade puhul, mida linnavalitsus kellelegi elukohajärgseks kooliks pole määranud või millest lapsevanemad on loobunud (vabad kohad PGS § 27 lg 1 teise lause mõttes). Selgitasin seda eelnevalt punktis 2.2.2. Siinjuures toon veel välja, et iga üksiku kooli vastuvõtu tingimuste ja korra kasutamist PGS § 10 lõikega 1 kooskõlas oleva elukohajärgse kooli määramisel takistab asjaolu, et see tooks üsna tõenäoliselt kaasa isikute ebavõrdse kohtlemise, kuna koolide vastuvõtu tingimused on väga erinevad.

52. Veel leian, et Määrus ei taga tõhusat menetlust ning lõppastmes õige ja õiglase otsuse langetamist. Näiteks mis puutub menetluse tõhususse, siis Määruse § 5 lõike 1 kohaselt esitab koolikohustusliku isiku seaduslik esindaja taotluse kooli või koolidesse. Esitatavate taotluste arv

²⁴ Tallinnas asuvad mõned koolid lähestikku. Näiteks Tallinna Inglise Kollidž ja Tallinna Reaalkool asuvad suisa kõrvuti.

pole piiratud. Leian, et sellise menetluse juures kaasneb näiline kohtade arvu puudus ning konkurss koolikohtadele, mis suurendab lapse ja tema vanema ebakindlust tulevase koolikoha suhtes. Määruses reguleeritud menetluskord loob ühtlasi olukorra, kus isikut „jooksutatakse“ koolide vahel, sest vanemal puudub kindlus, kas tema laps soovitud kooli õppima pääseb. Tagatipuks menetlevad ühele lapsele elukohajärgse kooli määramise taotlusi siis, kui vanemad kasutavad Määrusega neile antud võimalust esitada taotlus mitmesse kooli, paralleelselt mitu kooli. Selline koolide kaudu taotluste esitamine ei taga minu hinnangul tõhusat menetlust. Samuti pole sellise menetluskorra juures tagatud õige ja õiglase otsuse langetamine: põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega on kooskõlas, kui elukohajärgse kooli määramist (siinkohal pean silmas sisulist määramist, mitte formaalset kinnitamist) viib läbi organ, kellel on tervikpilt koolidest ja nende võimalustest, juurdepääs rahvastikuregistri isikuandmetele, kes saab kaaluda õpilase koolitee turvalisust ja transpordivõimalusi.

53. Lisaks eeltoodule leian, et Määrusega loodud menetlus pole koolikohustuslikule isikule ja tema vanemale läbipaistev ja lihtne esiteks põhjusel, et menetluskord, mille järgi isik esitab taotlused kooli, koolikoha saamisest või mittesaamisest saab ta teada jällegi kooli kaudu, loob mulje, et otsustajaks on iga üksik kool. Tegelikult on otsustajaks haridusameti juhataja. Seega ei tea isik, kes tema avaldust tegelikult menetleb ja lõppotsuse langetab. Teiseks pole aga lapsevanemale Määruse teksti pinnalt üheselt aru saada, millistest kriteeriumitest lähtuvalt laps õpilaskandidaadiks saab: kui Määruse § 8 lõigetes 2 ja 3 nimetatud isikutele kooli määramise kriteeriumid on Määruses suhteliselt selgelt arusaadavad (Määruse § 7), siis n-õ koolide läbiviidava valiku kriteeriumid on jäetud väga suuresti iga üksiku kooli otsustada (Määruse § 6 lg 1)²⁵. Määrus loob olukorra, kus vanem peab lugema iga üksiku kooli vastuvõtu tingimusi, et jõuda selgusele, kuidas laps ühe või teise kooli õpilaskandidaadiks arvatakse.

54. Eespool toodust selgub kokkuvõtlikult, et Määrusega on kehtestatud regulatsioon, mille tõttu osa koolikohustuslike isikute osas võetakse elukohajärgse kooli määramisel arvesse vaid vanema soovi, teisi PGS § 10 lõikes 1 sätestatud olulisi asjaolusid haridusameti juhataja ei arvesta. Seevastu teise osa koolikohustuslike isikute puhul haridusameti juhataja vanema sooviga üldse ei arvesta, kuigi see võib võimalikuks osutuda. Peale selle kasutatakse elukohajärgse kooli määramisel vastuolus PGS § 10 lõikes 1 ja PGS § 27 lõigetes 1, 4 ja 5 sätestatule iga üksiku kooli vastuvõtu tingimusi ja korda. Lisaks pole Määrusega kehtestatud menetlus selles osalevale isikule läbipaistev ega lihtne ja see on ebaefektiivne.

55. Kuna Määrus ei järgi seadusandja tahet ja selles sätestatud menetlus ei taga põhiõigust menetlusele, leian, et Määrus on kehtestatud vastuolus PGS § 10 lõikes 1 sätestatud volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga, PGS § 27 lõigetega 1, 4 ja 5 ning sellest tulenevalt PS § 3 lõikega 1 ning PS §-ga 14.

III Kokkuvõte

56. Nagu öeldud, peab seadusandja looma õigusliku raamistiku PS § 37 lõigetes 1 ja 3 sätestatud õiguse ja kohustuse realiseerimise võimaluse tagamiseks. Seadusandja on otsustanud seda teha põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses sätestatud igale lapsele elukohajärgse kooli määramise ja lapse kooli vastuvõtmise kaudu. Seejuures esmalt määratakse igale lapsele elukohajärgne kool, lapse kooli vastuvõtmine toimub aga seejärel.

²⁵ Mõistagi peavad koolide vastuvõtutingimused vastama PGS § 27 lõikele 5 ega või reguleerida elukohajärgse kooli määramise tingimusi.

57. Lapsele elukohajärgse kooli määramine toimub haldusmenetluses. Selle käigus tuleb valla- või linnavalitsusel arvestada PGS § 10 lg 1 kolmandas lauses sätestatud oluliste asjaoludega (õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove) iga lapse puhul eraldi. Kui laps soovib asuda õppima talle määratud elukohajärgsesse kooli, peab kool lapse vastu võtma (PGS § 27 lg 1 esimene lause). Kui koolikohustuslik isik ei soovi asuda õppima talle määratud elukohajärgsesse kooli, võib ta nähtuvalt PGS § 27 lg 1 teisest lausest valida koolikohustuse täitmiseks muu kooli. Sellisel juhul ei ole koolil kohustust last igal juhul vastu võtta, vaid ainult õppekoha olemasolul. Selline kool pole isiku elukohajärgne kool PGS § 10 lõike 1 mõttes.

58. Menetluse tulemusel leian, et olete Tallinnas reguleerinud elukohajärgse kooli määramist moel, mis ei arvesta seadusandja tahtega. Täpsemalt leian, et Teie kehtestatud määrus, mille tõttu osa koolikohustuslike isikute osas võetakse elukohajärgse kooli määramisel arvesse vaid vanema soovi, seevastu teise osa koolikohustuslike isikute puhul vanema sooviga ei arvestata ka siis, kui seda saaks teha, on vastuolus PGS § 10 lõikega 1. Veel olen seisukohal, et a) PGS § 10 lõikega 1 ning PGS § 27 lõigetega 1, 4 ja 5 pole kooskõlas see, et elukohajärgse kooli määramise menetluses rakendatakse iga üksiku kooli vastuvõtu tingimusi ja korda; b) Määrusega kehtestatud menetlus on selles osalevale isikule läbipaistmatu, tarbetult keeruline ja ebatõhus ning seetõttu vastuolus PS §-ga 14.

Neil põhjustel peangi Tallinna Linnavalitsuse 14.03.2011 määrust nr 28 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ põhiseadusvastaseks ehk PGS § 10 lõikega 1, PGS § 27 lõigetega 1, 4 ja 5 ning sellest tulenevalt PS § 3 lõikega 1 ning PS §-ga 14 vastuolus olevaks.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder