



Õiguskantsler

Teie 07.04.2015 nr

Meie 14.07.2015 nr 7-5/150433/1503124

Selgitus õigusrikkumise puudumise kohta Elukohajärgse kooli määramine

Lugupeetud []

Pöördusite õiguskantsleri poole sooviga uurida Teie lapsele elukohajärgse kooli määramist Tallinnas 2014. a kevadel. Tõstasite oma pöördumises kaks probleemi: esiteks ei arvestanud Tallinn Teie hinnangul lapsele elukohajärgse kooli määramisel Teie sooviga, teiseks ei sisaldanud Tallinna Haridusameti juhataja käskkiri, millega määrati lapsele elukohajärgne kool, põhjendusi, miks ei arvestanud Tallinna Haridusamet lapsele elukohajärgse kooli määramisel Teie sooviga. Alljärgnevalt ongi toodud õiguskantsleri seisukoht eraldi mõlema küsimuse osas.

I Elukohajärgse kooli määramine

Õiguskantsler leiab, et Tallinna Haridusamet (*haridusamet*) pole kohaldanud vääralt õigusakte, kui määras Teie lapse elukohajärgseks kooliks [].

Õiguskantsleri seisukoha põhjendused on alljärgnevad.

[Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (PGS) § 9 lg 2 järgi on koolikohustuslik isik, kes on saanud enne käimasoleva aasta 1. oktoobrit seitsmeaastaseks. Isik on koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni.

PGS § 10 lg 1 järgi tagab vald või linn koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus. Igale koolikohustuslikule isikule põhihariduse omandamise võimaluse tagamiseks kehtestab valla- või linnavalitsus elukohajärgse munitsipaalkooli 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.

Nagu eelneva põhjal näha, on seadusandja kohaliku omavalitsuse eest otsustanud, milliseid kriteeriume tuleb igale lapsele elukohajärgse kooli määramisel silmas pidada. 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

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

Õiguskantsleri Kantselei

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

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.

Eelnevalt välja toodud seadusandja suuniseid silmas pidades kehtestab täpsemad elukohajärgse kooli määramise tingimused ja korra valla- või linnavalitsus.

Teie lapsele elukohajärgse kooli määramise aluseks oli Tallinna Linnavalitsuse 21.12.2011 määruse (*Määrus*) nr 132 [“Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord”](#) redaktsioon kehtivusega 26.12.2011-31.08.2014.

Määruse § 6 järgi on elukohajärgse kooli määramise olulised asjaolud esmajärjekorras õpilase elukoha lähedus koolile, sama pere teiste laste õppimine samas koolis ja võimaluse korral arvestatakse vanemate soove. Määruse § 7 lg 1 järgi määrab haridusameti juhataja isikutele oma käskkirjaga elukohajärgse kooli hiljemalt 20. maiks Määruse § 7 lg 3 nimetatud koolide hulgast, lähtudes Määruse §-s 6 sätestatud elukohajärgse kooli määramise olulistest asjaoludest.

Haridusamet selgitas õiguskantslerile saadetud 26.05.2015 kirjas elukohajärgse kooli määramise aluseid järgmiselt. Lapsevanema soovi arvestades määratakse lapsele elukohajärgseks kooliks pere teise lapsega/lastega sama kool, kui vanem on selle oma sooviavalduses märkinud, sest seaduseandja tahe on olnud põhimõtte, et sama pere lapsed saaksid käia ühes koolis. Kui aga vanem ei ole pere teise lapsega (lastega) sama kooli soovinud, määratakse lapsele elukohajärgne kool elukoha läheduse printsiibist lähtuvalt. Kui peres pole teisi Tallinnas koolis käivaid lapsi, lähtub haridusamet kooli määramisel elukoha lähedusest ja üldjuhul määratakse lapse elukohajärgseks kooliks lähim kool lapse elukohale. Haridusamet selgitas, et lähimat kooli ei määrata juhul, kui lapsevanemal on soov saada koht mõnda kaugemasse kooli ja kohtade arv võimaldab seda soovi arvestada. Haridusamet tõi näite, et Lasnamäe vene õppekeele koolides on kohtadega keeruline, samas Põhja-Tallinnas on kohti piisavalt ja sinna saab vanem kohta mujalt Tallinnast soovida. Kui peaks juhtuma, et kooliminevaid lapsi, kellele kõnealune kool on lähim, on rohkem kui koolis kohti, siis rakendab Määruse § 5 lg 1 nimetatud komisjon halduseeskirja punkti 4.2.3, st arvestatakse isiku elukohaandmete rahvastikuregistrisse kandmise aega. Haridusameti sõnul rakendatakse seda punkti juhul, kui koolikohtade arv on väiksem kui laste arv, kellele kõnealune kool on elukohale lähim kool. Haridusamet tõi näite, et 2015. a sai Gustav Adolfi Gümnaasiumi kohad arvuliselt täita lastega, kelle kohta on rahvastikuregistris tehtud kanne ajavahemikul 2. novembrist 2007 kuni 28. jaanuarini 2015. Lapsed, kelle aadressiandmete kohta on tehtud kanne rahvastikuregistris peale 1. veebruari 2015, määrati kauguselt järgmisse elukoha lähedal asuvasse kooli. Haridusamet selgitas samuti, et vanema soovi on üldjuhul võimalik arvestada siis, kui konkreetsesse kooli astuvate laste, kellele see kool on lähim, hulk ei ole suur ja on piisavalt õppekohti. Vanema soovi pole aga haridusameti sõnul võimalik arvestada, kui kooli on määratud lapsi, kellele see kool on lähim ja juba ees õppivate õdede-vendadega lapsi samal hulgal, kui seal on õppekohti.

Haridusameti kirjeldatud elukohajärgse kooli määramise praktika on kooskõlas põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega ning selle § 10 lg 1 alusel antud määrusega. Haridusamet pole andnud mõistele „elukoha lähedus“ tähendust, mis oleks vastuolus seaduse eesmärgi, sisu ja süsteemiga.

Õigusaktidega on kooskõlas, et kriteerium „elukoha lähedus koolile“ tähendab lapse elukoha lähedal asuvat kooli.¹ Tõsi, PGS § 7 lg 3 sätestab, et vähemalt 80 protsendil õpilastest, kelle jaoks põhikool

¹ [Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu 412 SE](#) algataja seletuskiri selgitab: „Hetkel on sel eesmärgil seaduses sätestatud koolile teeninduspiirkonna määramine (kooli pidaja kohustus kinnitada kooli teeninduspiirkond) ning

on elukohajärgne kool, ei tohi kooli jõudmiseks kuluda rohkem kui 60 minutit. See säte on aga eelkõige mõeldud suunisenä kooli pidajatele koolivõrgu kujundamisel, mitte selle määramisel, millist kooli loetakse lapse elukoha lähedal asuvaks kooliks.² Kohalike omavalitsuste olukorrad on erinevad. Hõreda asustusega vallas võibki olla, et lapse elukohale lähim kool asub 60-minutilise teekonna kaugusel. Teine on olukord nt Tallinnas, kus koolivõrk on tihe. Kui lapsel on kodu vahetus läheduses kool, siis PGS § 7 lg 3 tuginedes ei saa väita, et „elukoha lähedus“ PGS § 10 lg 1 mõttes on nt kool, mis asub lapse elukohast 30-60-minutilise teekonna kaugusel. Teisisõnu, seadusandja mõte „elukoha läheduse“ kriteeriumi sätestamisel on olnud määrata lapse elukohajärgseks kooliks tema elukohale võimalikult lähedal asuv kool.³

On oluline tähele panna, et nii seaduse kui määruse järgi saab vanema soovi arvestada vaid juhul, kui see on konkreetsetes olukorras võimalik. Näiteks ei saa vanema soovi arvestada üldjuhul siis, kui laps elab vanema soovitud koolist kaugemal, kuid koolile lähemal elavaid lapsi või lapsi, kelle õed-vennad juba õpivad selles koolis, on piisavalt kõigi kohtade täitmiseks. Eelnev tähendab, et ehkki haldusorgan peab kooli määramisel põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ja Määruses välja toodud kolme kriteeriumi silmas pidama, tuleneb PGS § 10 lg 1 teise lause sõnastusest, et vanema sooviga arvestamise kohustus taandub kahe teise kriteeriumi ees. Nt puudub haridusametil alus määrata lapsele, kes elab kooli vahetus läheduses (kellele kõnealune kool on lähim kool) kaugem kool ning anda see koht nt lapsele, kes elab kaugemal, kuid kes on vanema arvates kõrge intellektiga. Seda põhjusel, et elukoha läheduse kriteeriumiga tuleb arvestada, kuid vanema sooviga saab arvestada vaid võimaluse korral.

Põhjendused, miks Teie lapsele määrati elukohajärgseks kooliks [], andis haridusamet Teile 9.05.2014. a saadetud kirjas []. Mh tuleneb sellest kirjast, et Teie kodule [] lähim kool on [] (509 m). Samuti saab kirjast järeldada, et teisi Teie pere lapsi Tallinnas koolis ei käi. Teie taotluses toodud soovidega (Gustav Adolfi Gümnaasium, Tallinna 21. Kool ja Jakob Westholmi Gümnaasium) mitte arvestamise osas selgitas haridusamet, et Teie taotletud koolidesse oli soovijaid väga palju ning kooli kohad täideti nende lastega, kes elasid koolile lähemal, kui Teie pere ja/või kelle õed-vennad õppisid juba neis koolides.

Nagu eespool viidatud, ei saa seadusandja PGS § 10 lg 1 sätestatud elukohajärgse kooli määramisel arvesse tulevaid kriteeriumeid kõrvale jätta ja asuda koole määrama muude kriteeriumite alusel, nt korraldada lastele lugemisoskuse kontrolli vm taolist. Eesti haridussüsteem lähtub ühtluskooli põhimõttest, kus lapsi ei valita elukohajärgsetesse koolidesse oskuste ja kalduvuste tõttu, vähemalt mitte esimesse klassi. Iga kool peab iga lapse individuaalseid vajadusi arvestama ja tema potentsiaali maksimaalselt välja arendama (PGS § 37 lg 1). Seega on iga kooli kohustus ka andeka lapsega vastavalt tema vajadustele tegeleda.

kooli kohustus võtta kooli õpilaseks vastu kõik tema teeninduspiirkonnas elavad lapsed. Kuid see regulatsioon on praktikas osutunud liiga jäigaks ja osade omavalitsuste puhul ebaotstarbekaks, asetades koolikohustuse täitmiseks võimaluste loomise kohustuse liigselt konkreetse kooli kanda, kuigi olemuselt on tegemist valla- või linna kohustusega. [---] Kui vallas- või linnas on loodud toimiv teeninduspiirkondade süsteem, ei pea seda sisuliselt muutma vaid saabki kehtestada, et elukohajärgsed koolid määratakse omavalitsuse territooriumil kehtestatud teeninduspiirkondade kaudu ning koolikohustusliku lapse jaoks on elukohajärgseks kooliks kool, mille teeninduspiirkonnas ta elab.“ Seletuskirjast tuleneb, et enne kehtivat elukohajärgse kooli määramise süsteemi kasutuses olnud koolide teeninduspiirkonna süsteem ja uus elukohajärgse kooli määramise süsteem on sarnased, kuna kool pidi vastu võtma/kooli määratakse kooli lähiümbruse lapsed.

² [Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seotud teiste seaduste muutmise seadus 340 SE](#) algataja seletuskirjast tuleneb, et sätte eesmärgiks on tagada tugevate kodulähedaste põhikoolide säilimine (lk 7).

³ Ehkki [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seotud teiste seaduste muutmise seadus 340 SE](#) menetlemise käigus jäi PGS § 10 lg 1 muutmata, saab eelnõu algataja seletuskirja, millega sooviti PGS § 10 lg 1 täpsustada, kasutada sätte tõlgendamise abimaterjalina. Mh tuleneb seletuskirjast, et elukohajärgse koolina on silmas peetud lapse kodu lähedal asuvat kooli.

Kokkuvõtvalt ei nähtu õiguskantsleri hinnangul haridusameti selgitustest, et amet oleks Teie lapsele elukohajärgse kooli määramisel õigusakte valesti kohaldanud.

II Haldusakti põhjendamine

Haridusameti 05.05.2014 käskkirja [] järgi määrati Teie lapsele elukohajärgne kool elukohaläheduse kriteeriumile tuginedes. Seega sisaldas haldusakt põhjendust, millisest põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ja Määruses sätestatud kriteeriumist lähtuvalt Teie lapsele elukohajärgne kool määrati.

Haldusakt ei sisaldanud aga põhjendusi selles osas, miks ei olnud võimalik lapsele elukohajärgseks kooliks määrata ühte neist koolidest, mis Te olite elukohajärgse kooli määramise taotluses välja toonud. Palusite 07.05.2014 haridusametil anda Teile vastavad selgitused. Haridusamet saatiski Teile vastavad selgitused 09.05.2014 kirjaga. Küsimus, mille õiguskantslerile saadetud kirjas tõstasite on, kas haridusamet oleks pidanud Teile 09.05.2014 kirjas antud selgitused välja tooma juba 05.05.2014 haldusaktis, millega Teie lapsele elukohajärgne kool määrati.

Õiguskantsler leiab, et haridusameti tegevus polnud vastuolus õigusaktidega ega hea halduse tavaga, kui amet esitas põhjendused, miks ei saanud elukohajärgse kooli määramisel Teie sooviga arvestada, Teie nõudmisel pärast haldusakti väljastamist.

[Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 56 lg 1 järgi peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Lg 3 järgi tuleb kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Õiguskantslerile 26.05.2015 saadetud kirjas selgitas haridusamet, et kui elukohajärgne kool määratakse 4300 lapsele (täpsemalt määrati 2014. a kool 4238 lapsele), ei ole võimalik haldusaktis hinnata kirjalikult iga konkreetse lapse puhul pere kõiki soove, elukorraldust ja muid asjaolusid. Kui haridusamet peaks nii tegema, oleks see ameti jaoks ebaproportsionaalselt koormav. Haridusamet tõi näite, et Gustav Adolfi Gümnaasiumi on oma taotluses soovinud 201 lapsevanemat, kuid kool määrati elukohajärgseks kooliks 56 lapsele. Jakob Westholmi Gümnaasiumi sooviti 265 korral, aga määrati elukohajärgseks kooliks 82 lapsele, Tallinna 21. Kooli sooviti 247 korral, elukohajärgseks kooliks määrati see kool 87 lapsele. Haridusamet märkis, et kui amet peaks igale lapsevanemale esitama põhjused, miks ei määratud nimetatud koole vanema soovi kohaselt lapse elukohajärgseks kooliks, tähendaks see pea 500 kirjaliku põhjenduse koostamist. Haridusamet tõi välja sellegi, et mitte kõik lapsevanemad ei soovi elukohajärgse kooli määramist vaidlustada, seetõttu oleks eespool kirjeldatud suurt halduskoormust silmas pidades ebamõistlik ja ebaotstarbekas kirjalikud põhjendused juba ette valmis teha. Haridusamet selgitas, et kõik lapsevanemad, kes on soovinud teada täpsemalt elukohajärgse kooli määramise motive, on saanud need haridusametilt kirjalikult. Haridusamet tõi välja, et ka Teie saite vastavad selgitused kahe päeva jooksul vastava soovi avaldamisest.

Õiguskantsleri hinnangul saab nõustuda haridusameti eeltoodud selgitustega, et elukohajärgse kooli määramisel antavas haldusaktis detailsete põhjenduste toomine, miks ei saanud haridusamet iga lapse puhul arvestada vanemate soovidega, on haldust ebaproportsionaalselt koormav. Kooli minevate laste suure arvu tõttu on Tallinn võrreldes teiste kohalike omavalitsustega erandlikus olukorras. On mõistetav, et ainuüksi 500 (ja tegelikult veel rohkem, sest tõenäoliselt oli ka teisi koole, mida lastele ei määratud, ehkki vanemad seda soovisid) detailse põhjenduse koostamine võtaks haridusametil väga palju aega ja ressursi. Teatavasti on põhjendamist vaja, et haldusakt oleks isiku jaoks arusaadav. Olulised on põhjendused ka sellepärast, et isik saab põhjenduste pinnal teha otsuse edasikaebamise vajalikkuse osas. Alapunktis I on selgitatud, et vanema sooviga arvestab haldusorgan

siis, kui see on võimalik. Kriteeriumid, mille järgi Tallinnas kooli määratakse, on piisavalt selged ning isikule peaks olema arusaadav, millistest asjaoludest kooli määramisel lähtutakse (elukoha lähedus ja sama pere teiste laste õppimine koolis, võimalusel vanema soov). Seetõttu saab öelda, et vanema sooviga mitteametamine ei peaks olema vanemale ülearu üllatav ja arusaamatu, eriti, kui vanem soovis kooli, mis pole kodule lähim kool ning kuhu teadaolevalt on soovijaid alati väga palju olnud. Kuivõrd Tallinn saadab kirjaliku põhjenduse, kui vanem seda soovib (Teie puhul kahe päeva jooksul nõude esitamisest), siis pole takistatud ka haldusakti vaidlustamine. Ka Teie esitasite haridusameti otsuse peale vaide ning võimalik oleks olnud ka halduskohtusse pöördumine.

Vaatamata sellele, et HMS § 56 järgi tuleb kaalutusotsuste tegemisel kaalutlused välja tuua haldusaktis, on erandlikel juhtudel võimalik sellest nõudest kõrvale kalduda ning põhjenduste hilisem esitamine (täiendamine) ei too vältimatult kaasa haldusakti kehtetuks tunnistamist, kui põhjendamiskohustuse rikkumine ei võinud mõjutada asja otsustamist.⁴ Põhjendamiskohustus võib olla piiratum ka siis, kui isikul pole kaalul subjektiivset materiaalselt õigust.⁵

Kokkuvõtvalt on õigustatud Tallinna praktika, kus kirjalik põhjendus, miks vanema sooviga ei saanud elukohajärgse kooli määramisel arvestada, esitatakse seda soovivale vanemale pärast elukohajärgse kooli määramist käsitava haldusakti andmist. Õiguskantsleri hinnangul lähtus haridusamet Teie lapsele elukohajärgse kooli määramisel neist kaalutlustest, mis on Teile saadetud kirjalikus põhjenduses välja toodud.

Selle seisukohaga lõpetab õiguskantsler Teie avalduse menetlemise.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Tallinna Haridusamet

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁴ RKHK 29.11.2012 otsus asjas nr [3-3-1-29-12](#), p 20: „Käesoleva vaidluse asjaolusid silmas pidades tuleb tõdeda, et erandina võib siiski esineda olukordi, kus haldusorganil on võimalik tõendada, et haldusaktist välja jäänud, kuid kohtu-menetluses esitatud põhjendusest juhitud tegelikult juba haldusakti andmise ajal.“ RKHK 28.10.2014 otsus asjas nr [3-3-1-46-14](#), p 15.

⁵ RKHK 4.04.2013 otsus asjas nr [3-3-1-77-12](#), p 18.