



ÕIGUSKANTSLER

ETTEPANEK nr 2

Tallinn

21.06.2005

Kasepää Vallavolikogu 10.12.2004 määruse nr 13 "Koolieelsete lasteasutuste kuludest lapsevanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine ning osalustasu maksmise kord" kooskõlla viimiseks põhiseaduse ja seadusega

Analüüsisin põhiseaduse¹ § 139 lõike 1 ning õiguskantsleri seaduse² § 1 lõike 1 ja §-i 15 alusel Kasepää Vallavolikogu 10.12.2004 määruse nr 13 "Koolieelsete lasteasutuste kuludest lapsevanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine ning osalustasu maksmise kord" (edaspidi Määrus) vastavust põhiseadusele, koolieelse lasteasutuse seadusele,³ kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele,⁴ Eesti territooriumi haldusjaotuse seadusele⁵ ja haldusmenetluse seadusele.⁶ **Leian**, et Määruse punkt 1 on vastuolus KOKS § 6 lõikega 2, § 7 lõikega 3 ning KELS § 27 lõikega 4, Määruse punkt 2 aga vastuolus KOKS § 6 lõikega 2, § 7 lõikega 3 ning KELS § 27 lõikega 66 ning Määrus ei vasta HMS § 89 lõikes 1 ja § 90 lõikes 1 sätestatud tingimustele. Määruse vaidlustatavad sätted on esitatud ettepaneku III osas ning õiguskantsleri seisukoht koos asjakohaste õigusnormidega IV osas.

I Õiguskantsleri ettepanek

Juhindudes PS § 142 lõikest 1 ning ÕKS §-st 17 teen Kasepää Vallavolikogule ettepaneku viia volikogu 10.12.2004 määruse nr 13 "Koolieelsete lasteasutuste kuludest lapsevanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine ning osalustasu maksmise kord" punktid 1 ja 2 kooskõlla KOKS § 6 lõikega 2 ja § 7 lõikega 3, KELS § 27 lõigetega 4 ja 6, samuti HMS § 89 lõikega 1 ja § 90 lõikega 1.

II Asjaolud ning menetluse käik

1. Kasepää Vallavolikogu andis 10.12.2004 Määruse.

2. Kaks lapsevanemat esitasid 17.01.2005 õiguskantslerile avalduse taotlusega teostada järelevalvet Määruse üle. Nad leidsid, et teiste valdade lasteasutuste kasutamise osalustasuks 400 krooni määramine on võrreldes Kasepää lasteasutuse 50-kroonise osalustasuga⁷ nende

¹ Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) (RT 1992, 26, 349; 2003, 64, 429)

² ÕKS (RT I 1999, 29, 406; 2003, 23, 142)

³ KELS (RT I 1999, 27, 387; 2004, 41, 276)

⁴ KOKS (RT I 1993, 37, 558; 2004, 81, 542)

⁵ ETHS (RT I 1995, 29, 356; 2004, 56, 399)

⁶ HMS (RT I 2001, 58, 354; 2003, 78, 527)

⁷ Kasepää Vallavolikogu 16.02.2004 määruse nr 4 "Kasepää vallas koolieelse lasteasutuse rahastamisel vanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine ning vanemate poolt kaetava osa ja toidukulu maksmise korra kinnitamine" (KO 2004, 72, 632) punktid 1 ja 2 sätestavad: "1. Kehtestada alates 1. märtsist 2004. a koolieelse lasteasutuse rahastamisel lastevanemate poolt kaetava osa määraks 50 krooni kalendrikuus ühe lapse kohta.

2. Lapsevanema poolt kaetava osa määr koosneb:

ebavõrdne kohtlemine. Määruse eesmärgiks pidasid nad oma valla lasteasutuse maksimaalse täituvuse tagamist. Avaldajad leidsid, et Määrus piirab nende õigust vabade kohtade olemasolul lasteasutust valida ning et KELS § 27 lõiked 3 ja 6 annavad aluse vanema poolt osaliselt lasteasutuse kulude katmise määra otsustamiseks üksnes lasteasutust haldavale, mitte aga elukohajärgsele omavalitsusele.

3. Õiguskantsler võttis avalduse menetluse ja pöördus teabe nõudmisega Kasepää Vallavolikogu poole. Õiguskantsler palus koopiat Kasepää Vallavolikogu 10.12.2004 istungi protokollist ja Määruse eelnõu seletuskirjast, samuti teavet vallavolikogu 16.02.2004 määrusega nr 4 kehtestatud 50-kroonine osalustasu määra kehtimise või uue määra kehtestamise kohta.

4. 14.02.2005 saadeti volikogu 10.12.2004 istungi protokollist koopia, teatati Määruse eelnõu seletuskirja puudumisest ning kinnitati Kasepää Vallavolikogu 16.02.2004 määruse nr 4 kehtimist.

III Määruse vaidlustatavad sätted

5. Määruse p 1 sätestab: "Kehtestada alates 1. jaanuarist 2005.a. Kasepää valla haldusterritooriumil alaliselt elavate laste õppimisel teise valla või linna lasteasutuses, juhul kui Kasepää valla lasteasutus on võimeline tagama Kasepää vallas alaliselt elavatele lastele õppekoha oma lasteasutuses vanemate poolt kaetava osa suuruseks 400 krooni kuus."

6. Määruse p 2 sätestab: "Lapsevanem ei ole kohustatud osalema teise valla või linna lasteasutuste muude kulude kandmises, kui Kasepää vald ei ole võimeline tagama lapsele õppekohta Kasepää valla lasteasutuses ning vajadus lapse õppetööks teise valla või linna lasteasutuses on sellest tingitud."

IV Õiguskantsleri seisukoht

7. PS § 154 lõige 1 sätestab: "Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad **seaduste alusel** iseseisvalt". Mõiste "seaduste alusel" sisuks on seaduslikkuse nõue, märgib Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium.⁸ Riigikohtu sama kolleegium selgitab 20.12.1996 otsuses nr 3-4-1-3-96, et seaduse prioriteedi printsiip tuleneb põhiseaduse §-st 3 lõige 1, aga ka §-st 139.⁹ Määruste kooskõla hindamisel seadusega tuleb kindlaks teha vastavus seadusele nii formaalsest kui ka materiaalsest aspektist (formaalne ja materiaalne õiguspärasus).

2.1. õppevahendite kulust – 50 krooni kuus."

⁸ RKPJKo 09.02.2000 nr 3-4-1-2-2000 (RT III 2000, 5, 45) p 17 sätestab: "Mõiste "seaduste alusel" sisuks on seaduslikkuse nõue. Sellest nõudest tulenevalt peab kohalik omavalitsus küsimused lahendama vastavuses seadustega."

⁹ RKPJKo 20.12.1996 nr 3-4-1-3-96 (RT I 1997, 4, 28) II jao lõike 1 lause 4 sätestab: "Seaduse prioriteedi printsiip tuleneb Põhiseaduse eelpool osundatud §-st 3 lg 1, aga ka paragrahvist 139, mille kohaselt õiguskantsler teostab järelevalvet täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide Põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle." Sama otsuse III jao lõige 1 sätestab: "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. ... *Intra legem* määrase korral võib volituse eesmärk, sisu ja ulatus olla ka seadusest tõlgendamise teel tuletatav. Kuid õiguse subjektidel peab seadusega tutvumisel olema võimalik jõuda kindlale arusaamale, et selle seadusega reguleeritud küsimustes võib täitevvõim anda halduse üldakti. Samas ei tohi *intra legem* korras antud määrus väljuda volitusnormi sisaldava seaduse reguleerimiseseme raamidest."

Formaalse kooskõla tuvastamiseks tuleb kindlaks teha, kas Määrus vastab seaduse vorminõuetele ja on antud seaduses ettenähtud korras, seaduse volitusnormi põhjal ning volitusnormis nimetatud haldusorgani poolt. Olulisimad tingimused on pädev organ ja seaduse volituse alus, kuid ka ettenähtud korra järgimine.

Materiaalse kooskõla tuvastamisel tuleb hindamisele Määruse ja selle vaidlustatud sätete kooskõla kehtiva õigusega ning volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. Küsimus kooskõlast kehtiva õigusega hõlmab ka seaduse volitusnormi asjakohasust.

1. Formaalsest kooskõlast

8. HMS § 89 lõike 1 kohaselt on määrus õiguspärane, kui see on kooskõlas kehtiva õigusega, vastab vorminõuetele ja kui selle on seaduses ettenähtud korras volitusnormi alusel andnud volitusnormis nimetatud haldusorgan; sama seaduse § 90 lõike 1 põhjal võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga (vrd RKPJK: "eesmärk, sisu ja ulatus"). Määruse üldised vorminõuded sätestab täpselt HMS § 92,¹⁰ määruse kehtivuse aga § 93 lõige 2.¹¹ KOKS eriseadusena sätestab lisaks § 7 lõikes 1, et volikogul ja valitsusel on õigus anda üldaktidena määrusi.¹²

Ettepanekus ei vaidlustata Määruse formaalset kooskõla seadusega. Formaalse kooskõla hindamise staadiumis jääb aga lahtiseks küsimus KELS § 27 lõigete 3 ja 6 kui volitusnormide asjakohasusest, sest see on materiaalse kooskõla tuvastamise küsimus.

2. Materiaalsest kooskõlast

9. Leian, et KELS §-i 27 üldeesmärk on reguleerida kõike lasteasutuse rahastamisse puutuvat. KELS § 27 lõige 1 sätestab rahastamise põhiallikad, lõiked 2 – 4 ja lõige 7 sätestavad kes ja milliseid kulusid ning millises osas ja milliseid tingimusi arvestades (sh tähtaeg – vt lõige 7) katab ja samuti kes kulude määrad kehtestab, lõige 5 sätestab lasteasutuste õpetajate palga alammäära kokkuleppimise regulatsiooni, aga lõige 6 sätestab vastastikuse tasaarvestuse (siit ka tasaarvelduse) regulatsiooni juhtudeks, mil ühe valla või linna lapsevanemad on valinud

¹⁰ HMS § 92 sätestab:

"(1) Määrus antakse kirjalikult.

(2) Määruses tuleb viidata määruse andmise aluseks olevale volitusnormile. Kui määruse annab haldusorgan edasivolituse alusel, tuleb viidata ka edasivolitusele. Seda nõuet ei kohaldata volitusnormita antud määruse kehtetuks tunnistamise suhtes.

(3) Määruses märgitakse selle andnud haldusorgani nimetus ning määruse andmise kuupäev ja number. Määrus pealkirjastatakse.

(4) Määrust muutvas või kehtetuks tunnistavas määruses tuleb nimetada ka muudetava või kehtetuks tunnistatava määruse pealkiri ja number ning määruse andmise kuupäev ja määruse avaldamismärge.

(5) Määrusele kirjutatakse alla ja määrus avaldatakse seaduses ettenähtud korras."

¹¹ HMS § 93 lg 2: "Määrus hakkab kehtima (jõustub) kolmandal päeval pärast kehtivas korras avaldamist, kui seaduses või määruses endas ei ole sätestatud hilisemat tähtpäeva. Seaduses ettenähtud juhul jõustub määrus käesolevas lõikes sätestatud varem."

¹² KOKS § 23 erinõue lõike 4 kohaselt on kinnitaja osas, et "Volikogu määrustele ja otsustele kirjutab alla volikogu esimees või tema asendaja" ja lõike 7 kohaselt keele osas, et "Volikogu määrused ja otsused ning istungite protokollid vormistatakse eesti keeles. Omavalitsusüksustes, mille püsielanike enamiku keel ei ole eesti keel, võidakse volikogu istungite protokollid lisaks eesti keelele vormistada ka selle omavalitsusüksuse püsielanike enamiku moodustava vähemusrahvuse keeles".

teise valla või linna lasteasutuse.¹³ Lõikes 6 ei sisaldu kogu regulatsioon, sest KELS § 5 lõike 3 kohaselt reguleerivad lasteaed-alkooli ja lasteaed-põhikooli tegevust põhikooli- ja gümnaasiumiseadus,¹⁴ erakooliseadus¹⁵ ning KELS koos. PGS § 44¹ lõike 4 kohaselt katavad teised vallad või linnad munitsipaalkooli tegevuskulud valla- või linnavalitsuse esitatud arvete alusel. Vastavad vallad või linnad lepivad kokku munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalemise korras. Kokkuleppe mittesaavutamisel osalevad teised vallad või linnad munitsipaalkooli tegevuskulude katmises Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras. See kord kehtestati Vabariigi Valitsuse 30.10.2001 määrusega nr 330 "Munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalemise kord".¹⁶

10. Kohalike omavalitsuste süsteem ning kohaliku omavalitsuse teostamine rajaneb Eesti Vabariigis territoriaalsuse põhimõttel – KOKS § 2 lõige punkt 1 sätestab: "(2) Kohalik omavalitsus: 1) rajaneb riigi territooriumi haldusjaotusel". Nii territooriumi haldusjaotuse kui ka kohaliku omavalitsuse korralduse sätestab seadus (PS § 2 lg 2 ja § 160, vt ka § 155).¹⁷ Territoriaalsuse põhimõtet ka Määruse reguleerimise eseme aspektist kinnitab selge sõnaga KOKS § 6 lõige 2, mille kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvialakoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. KOKS § 7 lõige 3 sätestab selge sõnaga: "Volikogu ja valitsuse õigusaktid kehtivad antud omavalitsusüksuse haldusterritooriumil".

PS §-s 113 on selge sõnaga kirjas, et riiklikud maksud, koormised, lõivud, trahvid ja sundkindlustuse maksed sätestab **seadus**. PS § 157 lõige 1 sätestab, et kohalikul omavalitsusel on iseseisev eelarve, mille kujundamise alused ja korra sätestab **seadus**, lõike 2 kohaselt on kohalikul omavalitsusel **seaduse alusel** õigus kehtestada ja koguda makse ning panna peale koormisi. Koos PS § 154 lõikega 1 tuleneb eeltoodust range põhimõtte, et mistahes kohaliku rahalise kohustuse kehtestamisel või sellest vabastamisel tohib seda teha vaid seaduses sätestatud juhtudel, tingimustel ja korras. Neis küsimustes ei saa kohalikud omavalitsused anda kohaliku elu küsimustes määrusi ilma volitusnormita seaduses. Loomulikult kehtib ka antud juhul HMS § 90 lõike 1 põhinõue määruste kooskõla kohta seaduse volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

11. Kasepää Vallavolikogu on viidanud Määruse preambulis KELS § 27 lõigetele 3 ja 6 ning refereerinud nende sisu. KELS § 27 lõiked 3 ja 6 sätestavad:

¹³ Lasteasutuse valikuvabadus on põhiseaduslik vabadus ja tuleneb PS § 37 lõikest 3 "Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel", sest kui niisugune õigus on hariduse osas, siis ka seda andva haridusasutuse osas. Seda kinnitab KELS § 15 lõige 2, sätestades, et "Vanematele on lapse jaoks lasteasutuse valik vaba, kui soovitud lasteasutuses on vabu kohti". Seega ei sea KELS piiranguid selles, kas valitakse antud valla või linna enda lasteasutuste või tema ja teiste valdade või linnade lasteasutuste vahel. Ainus välistav tingimus on vabade kohtade puudumine lasteasutuses.

¹⁴ PGS (RT I 1993, 63, 892; 2004, 56, 404)

¹⁵ EraKS (RT I 1998, 57, 859; 2004, 75, 524)

¹⁶ RT I 2001, 86, 517; 2004, 63, 446

¹⁷ ETHS § 2 lõige 1 sätestab: "Eesti territooriumi haldusjaotus on Eesti territooriumi jaotus maakondadeks, valdadeks ja linnadeks", lõige 3 aga: "Vallas ja linnas teostatakse omavalitsuslikku haldamist kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (RT I 1993, 37, 558; 1994, 12, 200; 19, 340; 72, 1263; 84, 1475; 1995, 16, 228; 17, 237; 23, 334; 26-28, 355; 59, 1006; 97, 1664; 1996, 36, 738; 37, 739; 40, 773) §-des 3 ja 4 sätestatud alustel".

"(3) Muude kulude (lasteasutuse majandamiskulud, personali töötasu ja sotsiaalmaks ning õppevahendite kulud) katmine toimub valla- või linnaeelarve vahenditest ning valla- või linnavolikogu otsusel osaliselt vanemate poolt. Vanemate poolt kaetav osa ühe lapse kohta ei või ületada 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast.

(6) Lasteasutuse valla- või linnaeelarvest kaetavate majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt nende haldusterritooriumil alaliselt elavate selles lasteasutuses käivate laste arvuga".

Kumbki viidatud lõige ei volita ühtegi omavalitsusorganit andma määrust ning Kasepää Vallavolikogu poolt Määruse preambulis viidatud sätted tuleb hinnata Määruse andmise ebaasjakohasteks volitusnormideks.

12. KELS § 27 lõige 4 sätestab: "Käesoleva paragrahvi lõikes 3 nimetatud osaliste kulude katmiseks vanemate poolt kehtestab valla- või linnavolikogu vanemate kaetava osa määra, mis võib olla diferentseeritud sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest". Leian, et kuna Kasepää Vallavolikogu viitas Määruse preambulis KELS § 27 lõikele 3 ja kehtestas punktis 1 "vanemate poolt kaetava osa suuruseks 400 krooni kuus", siis on see üheselt mõistetav volikogu tahtena kehtestada KELS § 27 lõikes 3 nimetatud osaliste kulude määra, mis kaetakse vanemate poolt. Seega seaduse asjakohaseks volitusnormiks Määruse andmiseks ja punkti 1 esemena vastava määra kehtestamiseks on KELS § 27 lõige 4, Määruse andmine KELS § 27 teiste lõigete või muude sätete alusel on vastuolus osundatud volitusnormiga.

13. Määruse punkti 1 kohustatud isikute ringi kuuluvad need Kasepää vallas alaliselt elavate laste vanemad, kes valisid alates 1. jaanuarist 2005 laste õppimiseks teise valla või linna lasteasutuse.¹⁸ Määruse punkti 1 kohustav toime 400-kroonise määra osas kandub vanematega kaasaskäivana mistahes teise valla või linna haldusterritooriumile, mille lasteasutuse Kasepää lapsevanemad valisid. **Leian**, et Määruse punkt 1 ei ole kooskõlas kehtiva õigusega volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgi poolest. Rikutud on põhiseadusest ja seadustest tulenevat omavalitsusliku halduse territoriaalsuse põhimõtet (vt käesoleva ettepaneku ap 10.2), otseselt aga leian Määruse punkti 1 olevat vastuolus KOKS § 6 lõikega 2 ning § 7 lõikega 3 ja KELS § 27 lõikega 4. Eeltoodud sätted kinnitavad ühemõtteliselt, et KELS § 27 lõike 4 regulatsioonide kehtestamisel on seaduseandja eesmärgiks olnud volitada vastava valla või linna volikogu kehtestama vanemate osalustasu määra just selles vallas ja linnas, mille esinduskoguks on antud valla- või linnavolikogu. Pädevuse- ja organisatiivse teisele haldusterritooriumile on välistatud.

14. Määruse punkti 2 ei saa mõista teisiti kui Kasepää lapsevanemate vabastamist osaluskulu rahalisest kohustusest teiste valdade või linnade lasteasutuste kasutamisel juhul, kui vanemad valisid teise omavalitsusüksuse lasteasutuse ja seda põhjusel, et oma valla omavalitsusorganid ei suutnud tagada lapsele kohta Kasepää valla lasteasutuses. See on vastuolus põhiseaduse ja seadusega alljärgnevalt selgitatud põhjustel.

15. Ka Määruse punkti 2 osas ei ole järgitud seaduslikkuse nõuet PS §-i 113, § 154 lõike 1 ning § 157 tähenduses (vt käesoleva ettepaneku ap 10.3) ning omavalitsusliku halduse territoriaalsuse põhimõtet (vt käesoleva ettepaneku ap 10.2 ja p 13). Määruse punktis 2 sätestatud vabastuse andmiseks puudub seaduse volitusnorm. Ka Määruse punkti 2 õigustav,

¹⁸ Leian, et vanemate kohta, kelle lapsed õpivad Kasepää valla lasteasutuses, kehtib jätkuvalt Kasepää Vallavolikogu 16.02.2004 määrusega nr 4 kehtestatud 50-kroonine osalustasu määr.

kuid KELS § 27 lõikega 6 sätestatule vastupidine toime kandub vanematega kaasaskäivana mistahes teise valla või linna haldusterritooriumile, mille lasteasutuse Kasepää lapsevanemad valisid.

16. KELS § 27 lõige 6 kehtestab rahalise kohustuse, millest tuleneb valdade ja linnade vahel hariduskulude tasaarvestuse ja tasaarveldamise nn pearahapõhine süsteem ja seadus ei näe ette sellest vabastamist. Kui seadus on kehtestanud rahalise kohustuse, siis ei ole ükski omavalitsusorgan pädev seda kelle tahes isikute ringi suhtes määrusega muutma, sellest vabastama ega kohustust kehtetuks tunnistama. Veelgi enam – Vabariigi Valitsusele PGS § 44¹ lõike 4 kohase määruse andmise volitus viitab seaduseandja taotluslikule eesmärgile (KELS § 27 lõike 6 eesmärk) saavutada kõikjal üle riigi kõigi omavalitsusüksuste vahel igal eelarveaastal täielik tasaarveldus (KELS § 27 lõike 6 piirid ja maht).

17. Määruse punkt 2 on vastuolus KOKS § 6 lõikega 2 ning § 7 lõikega 3 ja KELS § 27 lõikega 6.

Kokkuvõte

Leian, et Kasepää Vallavolikogu 10.12.2004 määruse nr 13 "Koolieelsete lasteasutuste kuludest lapsevanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine ning osalustasu maksmise kord" punktid 1 ja 2 kehtestamisel ei ole asjakohasteks volitusnormideks KELS § 27 lõiked 3 ja 6. Määruse punktid 1 ja 2 ei vasta KELS tegelikult antud õigussuhteid reguleerivate § 27 lõike 4 ja lõike 6 eesmärgile, piiridele ja mahule. Määrus on antud seaduslikku ning territoriaalset pädevust ületades, selle punktide 1 ja 2 regulatsioonid on ebaseaduslikud ning Määrus ei vasta HMS § 89 lõikes 1 ja § 90 lõikes 1 sätestatud tingimustele. Ebaseaduslike sätete kehtima jätmine on vastuolus põhiseaduse ja seadustega.

Allar Jõks