



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Õiguskantsler 4.07.2011 nr 6-4/110281/1103473

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimusi seoses mitme Kaiu Vallavolikogu poolt vastu võetud õigusaktiga, lisaks soovisite minu hinnangut Kaiu valla tegevusele lumetõrjel.

Analüüsi tulemusena leian, et:

- 1) Kaiu Vallavolikogu 25.10.2009. a määrus nr 10 „Õpilastele sõidusoodustuste määramise kord“, mis kehtis kuni 1.09.2010, ei rikkunud PS § 12 lg-st 1 tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust osas, milles määrus ei võimaldanud vallapoolset sõidukulude hüvitamist õpilastele, kes õppisid alg- või põhikoolides väljaspool Kaiu valda;**
- 2) Kaiu Vallavolikogu 26.05.2010 määrus nr 4 „Vanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine Kaiu Lasteaias“ ei rikkunud PS § 12 lg-st 1 tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust osas, milles määrus ei võimalda Kaiu Lasteaia kohatasu maksimisest vabastada neid lasterikkaid peresid, kelle mõni laps käib lasteasutuses või üldhariduskoolis väljaspool Kaiu valda.**

Järgnevalt käsitlen põhjusi, miks ma sellisele järeldusele jõudsin.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Oma avalduses soovisite esmalt minu hinnangut Kaiu Vallavolikogu 25.10.2009. a määrusele nr 10 „Õpilastele sõidusoodustuste määramise kord“ (edaspidi Määrus nr 10) osas, milles nimetatud määrus ei võimaldanud vallapoolset sõidukulude hüvitamist õpilastele, kes õppisid alg- või põhikoolides väljaspool Kaiu valda. Teiseks soovisite hinnangut Kaiu Vallavolikogu 26.05.2010 määrusele nr 4 „Vanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine Kaiu Lasteaias“ (edaspidi Määrus nr 4) osas, milles see ei võimalda Kaiu Lasteaia kohatasu maksimisest vabastada neid lasterikkaid peresid, kelle mõni laps käib lasteaias või üldhariduskoolis väljaspool Kaiu valda. Teie arvates tehakse nii Määruse nr 10 kui ka Määruse nr 4 alusel hüvedest ilmajätutele alusetult liiga, st koheldakse neid alusetult ebavõrdselt. Kolmandaks soovisite minu hinnangut Kaiu Vallavalitsuse tegevusele lumetõrjel, kuna Kaiu vald ei teosta lumetõrjet erateedel.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Võtsin Teie avalduse menetlusse ning teatasin Teile, et kuna hetkel puudub Eesti õiguskorras selgus, kui laialdane on omavalitsuste autonoomia oma eelarvest vabatahtlike sotsiaaltoetuste maksimisel ning kas ja millistes piirides saab omavalitsus sellest autonoomiast tulenevalt piirata põhiseadusest tulenevat võrdsuspõhiõigust, siis soovin ära oodata Riigikohtu otsuse minu poolt 28.10.2010 esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse osas, mis seondus Tallinna linnas elavate laste erineva kohtlemisega neile linna eelarvest sünnitoetuse maksimisel. Avaldasin lootust, et selles asjas Riigikohtu poolt tehtav otsus annab täiendavat selgust isikute erineva kohtlemise lubatavuse küsimuses ka Teie poolt välja toodud juhtudel.

3. Riigikohus tegi otsuse eelnimetatud asjas 8.03.2011.

4. Pöördusin 17.05.2011 küsimustega käesolevas asjas Kaiu Vallavolikogu esimehe poole. Tundsini huvi, kas volikogu esimehe arvates esineb lasterikaste perede erinev kohtlemine Määruse nr 4 alusel ja õpilaste erinev kohtlemine Määruse nr 10 alusel. Kui volikogu esimees leiab, et erinev kohtlemine esineb, siis palusin kirjeldada selle mõistlikku ja asjakohast põhjust. Küsisin ka, kuidas tuleb sisustada lapsevanema „vaba valiku“ mõistet Määruse nr 10 § 3 p 2 tähenduses. Samuti juhtisin tähelepanu, et Määrus nr 10 on seoses määruse andmise aluseks olnud volitusnormi kehtetuks muutumisega oma kehtivuse kaotanud, ning soovisin teavet, millise aktiga on määruses nimetatud küsimused käesoleval ajal reguleeritud. Ühtlasi palusin teavet, kas Kaiu vallas on viimastel aastatel olnud ja on ka käesoleval ajal võimalik kõigil lapsevanematel saada lapsele soovi korral lasteaiakoht.

5. Kaiu Vallavolikogu esimees vastas minu küsimustele oma 6.06.2011 kirjaga. Volikogu esimees leidis, et eelnimetatud vallavolikogu määrustes PS § 12 lg 1 tuleneva võrduspõhiõiguse riivet ei esine. Nimetatud määrustes sätestatud hüvesid annab omavalitsus oma elanikele vabatahtlikult ning nende andmise kohustust ei tulene ühestki seadusest. Soodustuste andmise juures peab omavalitsus lähtuma võrdsuse põhimõttest, mille sisustab PS § 12 lg-t 1, kuid selle põhiõiguse sisust ei tulene, et kõiki tuleb kohelda võrdsetena, vaid kõiki tuleb kohelda võrdsetel alustel samaväärselt. Nimetatud määruste puhul on nendes välja toodud kõik alused soodustuste kohaldamiseks, kedagi ei ole välistatud soodustuse saamisest, kui eeldused on täidetud. See nõue on mõlema eelnimetatud määruse puhul täidetud.

Täiendavalt märkis volikogu esimees: „Kuna Kaiu vald pakub kõigile oma koolieelsetele ning kooliealistele lastele võimalust õppetöös osalemiseks oma teeninduspiirkonnas asuvas haridusasutuses, siis on ilmselge ka kaalutlus, millest lähtuvalt on vastavad soodustused loodud. Kaiu vald haldab nii lasteaeda kui ka kahte kooli, siis puudub omavalitsusest tulenevalt igasugune põhjus lapsel muus omavalitsuses lasteaias või koolis käimiseks. Kui seda aga tehakse, peab Kaiu vald iga lapse eest tasuma tegevuskulu maksumuse teist kooli haldavale omavalitsusele. Kaiu vald peab aga kandma täpselt samas mahus kulusid oma haridusasutuse ülalpidamise eest, seega kaasnevad lapse teises omavalitsuses haridusasutuses käimisega Kaiu valla jaoks olulised kulud, ilma ühegi kulu vähenemiseta.

Teine kaalutlus määruse „Vanemate poolt kaetava osa määra kehtestamine Kaiu Lasteaias“, on nagu ka sisust nähtub, majanduslikult potentsiaalselt vähemkindlustatud peredele soodustuste loomine. See tingimus on aga samuti üheselt määruses ära toodud sätestatud laste arvu näol ega kohtle võrdsetele tingimustele vastavaid elanikke ebavõrdselt.“

Samuti leidis volikogu esimees, et kuna Kaiu vallas on olemas kõigile nõuetele vastavad põhikoolid, siis puudub vajadus viia lapsed põhiharidust omandama väljapoole valda. Lapsevanema

„vaba valiku“ all lapse teise omavalitsuse kooli suunamisel on mõeldud seda, et elades kooli teeninduspiirkonnas viiakse laps kooli väljapoole teeninduspiirkonda.

Volikogu esimees märkis ka, et viimastel aastatel ei ole lastevanematel olnud probleeme Kaiu Lasteaias koha saamisel. Samuti on rahuldatud kõik lasteaia koha soovid 2010/11 õppeaastal. 2011/12 õppeaastal on seoses koolipikendustega 3 lapsele ja üldse väikese arvu laste kooli minekuga ning vanemate kasvava sooviga panna lasteaeda ka 1,5 aastaseid lapsi tekkinud väike kohtade puudujääk. Volikogu esimehe sõnul peaks see olukord lahenema 2012/2013 õppeaastal.

II Vaidlusalused õigusnormid

6. Määruse nr 10 § 3 sätestab:

„§ 3. Õpilasliini puudumisel võimaldatakse eelarve vahendite arvelt sõidusoodustusi ühistranspordis järgmiselt:

- 1) Kõikidele Kaiu valla koolide teeninduspiirkondades alg- või põhiharidust omandavatele õpilastele kompenseeritakse ühistranspordi sõidukulu täies ulatuses.
- 2) Väljaspool Kaiu valla koolide teeninduspiirkondi õppivatele alg- või põhikooli õpilastele, kes on lapsevanema või hooldaja vabal valikul valinud teise õppeasutuse, sõidukulusid ei hüvitata.

[...].“

7. Määruse nr 4 § 4 sätestab:

„§ 4. Pered, kellel Kaiu valla koolieelses lasteasutuses või üldhariduskoolides käib kolm ja enam last ning üksikvanem, kellel Kaiu valla koolieelses lasteasutuses või üldhariduskoolides käib kaks ja enam last ning kus kõikide pereliikmete elukoht rahvastikuregistri andmetel on Kaiu vallas, vabastatakse kohatasu maksmisest.“

III Õiguskantsleri seisukoht

8. Järgnevalt vaatlen, kõiki Teie avalduses välja toodud küsimusi eraldi.

Määruse nr 10 kooskõla põhiseadusega

9. Esmalt käsitlen Määrust nr 10 puutuvat. Nimetatud määrus ei ole käesoleval ajal kehtiv. Määruse kehtestamise aluseks oli kuni 31.08.2010 kehtinud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 31 p 6, mis nägi ette, et õpilasel on õigus saada sõidu- ja muid soodustusi Vabariigi Valitsuse ja kohaliku omavalitsuse volikogu poolt kehtestatud ulatuses ja korras. Seoses uue PGS-i jõustumisega 1.09.2010 muutus nimetatud norm kehtetuks. Haldusmenetluse seaduse § 93 lg 1 kohaselt kehtib määrus kuni selle tunnistab kehtetuks haldusorgan või Riigikohus või lõpeb määruse kehtivusaeg või tunnistatakse kehtetuks määruse volitusnorm. See põhimõte on rakendatav nii Vabariigi Valitsuse, ministri kui ka kohaliku omavalitsuse poolt antud määruste puhul. Nimetatud varasema PGS-i normi alusel antud määruste kehima jäämist ei ole ette nähtud ka uue PGS-i rakendussätetes.¹

¹ RKPJK 12.05.2000 otsus asjas nr 3-4-1-5-2000, p 30.

Seega muutus Määrus nr 10 kehtetuks 1.09.2010. Vallavolikogu esimehe selgituse kohaselt uut samu küsimusi reguleerivat määrust volikogu poolt hetkel kehtestatud ei ole.

10. Kuigi Määrus nr 10 on kehtetu, analüüsin järgnevalt siiski, kas oma kehtivuse ajal võis see Teie poolt esile toodud osas riivata Kaiu vallas elavate isikute õigust võrdsele kohtlemisele PS § 12 lg 1 kohaselt.

Põhiseaduse § 12 lg 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, selle põhiõiguse kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdses seisundis olevate isikute ebavõrdne kohtlemine.²

Samal ajal ei ole võrdsuspõhiõigus piiramatu ning põhiseaduse §-ga 12 on vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis on selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne – mis ei ole eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik või mõõdukas.³ PS § 12 lg-s 1 nimetatud võrdsuspõhiõigus on põhimõtteliselt piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. Tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega.⁴

Kuigi diskrimineerimiskeeld laieneb ka seadusi ja määrusi andvate organite tegevusele, lasub viimastel lai otsustusruum erineva kohtlemise mõistliku ja asjakohase põhjuse paikapanemisel ning ka piirangu proportsionaalsuse hindamisel. „Sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal avar diskretsiooniõigus ja kohtud ei tohi seadusandja asemel asuda langetama sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub ka riigi majanduslikust olukorrast.“⁵

Riigikohus on rõhutanud, et lubamatu on üksnes selline erinev kohtlemine, mis on ilmselgelt asjakohatu.⁶

Nagu seadusandja, nii peab ka kohalik omavalitsus oma õigusloomes igal juhul arvestama võrdse kohtlemise nõuet, seejuures ka juhul, kui tegemist on omavalitsuse poolt oma eelarvest vabatahtlikult makstavate toetuste või osutatavate teenustega⁷. Samas on omavalitsus oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt omavalitsusel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda.⁸

11. Nagu öeldud, saab Riigikohtu arvates PS § 12 lg 1 riivega olla tegu üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases (võrdses) olukorras olevaid isikuid. Isikute võrreldavuse hindamiseks on oluline konkreetnes kaasuses määrata võrdluse lähtekoht.

Seega tuleb otsustada, kas tegemist on sarnases olukorras olevate, st võrreldavate isikute gruppidega. Seejärel tuleb kirjeldada isikute erinevat kohtlemist.

Määruse nr 10 § 3 p 1 näeb ette transpordikulude hüvitamise Kaiu vallas elavatele õpilastele, kes käivad Kaiu valla alg- või põhikoolides. Kaiu vallas elavatele õpilastele, kes omandavad alg- või põhiharidust väljaspool Kaiu valda (Kaiu valla koolide teeninduspiirkondi), määruse § 3 p 2 kohaselt hüvitist üldjuhul ei maksta.

² RKPJK 7.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 36

³ Samas, p 35.

⁴ Samas, p 31.

⁵ RKHK 10.11.2003. a otsus asjas nr 3-3-1-65-03, p 14.

⁶ RKPJK 21.01.2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 37.

⁷ RKPJK 8.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 62.

⁸ Samas.

Mõlema õpilaste grupi puhul on ühendavaks asjaolu, et nii Kaiu vallas kui väljaspool õppivad lapsed vajavad kooli jõudmiseks transporti ning neil tekivad sellega seoses ühesugusel viisil kulud. Õppimisega seotud transpordikulude hüvitamine ja sellega õpilaste (ning ka nende perede) toimetuleku tagamine on aga käesoleva hüvitise maksmise eesmärk. Samuti ühendab mõlemat õpilaste gruppi asjaolu, et kõigi õpilaste elukoht on rahvastikuregistri andmetel Kaiu vallas. Leian, et need asjaolud võimaldavad vaadelda transpordikulude hüvitamise aspektist võrreldavate gruppidega nii õpilasti, kui koos õpilastega ka nende vanemaid, sest lapse transpordikulud tasub üldjuhul tema vanem ning hüvitise maksmisel või mittemaksmisel on rahaline mõju pere rahalisele seisule tervikuna.

Ühele vaadeldud perede grupile hüvitatakse lapse koolis käimisega seotud sõidukulud, teisele grupile mitte, seega on käesoleval juhul tegemist võrreldavate isikute gruppide erineva kohtlemisega.

Ma ei saa nõustuda Kaiu Vallavolikogu esimehe käsitlusega, et käesoleval juhul võrdsuspõhiõiguse riivet üldse ei esine, kuna määrus näeb ette tingimused sõidusoodustuse saamiseks ja määrust rakendatakse kõigi isikute suhtes ühtemoodi.

Eristatakse õiguslikku ja faktilist võrdsust.⁹ Õiguslik võrdsus tähendab, et kõiki koheldakse õiguslikult samal viisil, rakendades kõigi suhtes õigusnorme ühtemoodi. Volikogu esimees viitab sellele, et käesoleval juhul on tagatud kõigi õpilaste õiguslikult võrdne kohtlemine. PS § 12 tulenevate nõuete täitmiseks üksnes õiguslikult võrdsest kohtlemisest siiski ei piisa, sest sel juhul on võrdne kohtlemine tagatud ainult vormiliselt. Faktiline võrdsus tähendab seevastu võrdset kohtlemist tegelikkuses. Sotsiaaltoetuste ja -teenuste andmisel tuleb minu arvates isikute õiguslikult võrdse kohtlemise kõrval alati silmas pidada ka seda, et neid ei koheldaks sarnases olukorras ilma kaaluka põhjusega sisuliselt ebavõrdselt. Ka Riigikohus on korduvalt märkinud, et õigusloome võrdsus sisaldab sisulise võrdsuse ideed ning nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.¹⁰

12. Järgnevalt tuleb hinnata, kas leidub legitiimne (st põhiseadusega kooskõlas olev) eesmärk, mis võimaldaksid kahe eelkäsitletud perede grupi erinevat kohtlemist õigustada.

Kaiu Vallavolikogu esimees on välja toonud, et valla elanikest laste õppimine väljaspool Kaiu valda on valla jaoks otseselt seotud rahaliste kulutustega, kuna teisele omavalitsusele tuleb hüvitada õppekoha maksumus. Samas jäävad Kaiu valla oma koolide ülalpidamiseks tehtavad kulud sisuliselt sama suurteks ka siis, kui seal õpib vähem õpilasi.

Tõepoolest nägi nii varasem PGS, kui näeb ka kehtiva PGS-i § 83 lg 1 ette, et munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub nende valdade või linnade haldusterritooriumil. Juhul, kui rahvastikuregistri andmetel Kaiu vallas elav laps asub õppima teise omavalitsuse koolis, on Kaiu vald kohustatud osalema tema õppekulude katmisel.

Kuna suur osa kooli ülalpidamisega seotud kulusid (nt soojusenergia ja elektri kulu, suures osas ka majandus- ja personalikulud) ei sõltu otseselt õpilaste arvust koolis, siis pean tõepäraseks, et õpilaste siirdumine teiste omavalitsuste koolidesse ei pruugi oluliselt vähendada Kaiu valla kulutusi oma koolide ülalpidamiseks. Seega suurendab Kaiu vallas elavate laste teistes

⁹ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn 2008, lk 137-138, komm 1.6.

¹⁰ Nt RKPJK 21.01.2004 otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 17.

omavalitsustes asuvasse koolidesse suundumine kokkuvõttes Kaiu valla kulutusi võrreldes olukorraga, kus vallas elavad lapsed käivad valla koolides.

Seega ei soovi vald olukorras, kus tema territooriumil on olemas võimalused alg- ja põhihariduse omandamiseks, võtta meetmeid, et selliste lisakulude tekkimist soodustada. Rahaliste vahendite kokkuhoid võimaldab vallas efektiivsemalt oma ülesandeid täita, sh parandada kohaliku hariduse jätkusuutlikkust ja kvaliteeti.

Leian, et eesmärk valla kulude kokkuhoidmiseks ei ole lubamatu. Ka Riigikohus on korduvalt leidnud, et avalike rahaliste vahendite kokkuhoid ja säästlik kasutamine võivad olla erineva kohtlemise legitiimseks põhjuseks (sh sotsiaalsfääris).¹¹

Pea võimalikuks, et lisaks kulude kokkuhoiu eesmärgile võib isikute erineval kohtlemisel olla olnud ka teine legitiimne eesmärk. Nimelt on PGS-is ette nähtud iga-aastase rahalise toetuse andmine munitsipaalkoolidele riigieelarve vahenditest pedagoogide palgavahendite ja täienduskoolituse, investeringute ning õppevahenditega seotud kulude katmiseks.

Kehtiva PGS-i § 82 lg 7 kohaselt on munitsipaalkoolide osalise riigieelarvelise rahastamise puhul toetuse suuruse määramise aluseks hariduse infosüsteemi järgne õpilaste arv planeeritavale aastale eelneva aasta 10. novembri seisuga. Samasisuline kord sisaldas ka kuni 31.08.2010 kehtinud PGS-i § 44 lg-s 3³. Seega saavad munitsipaalkoolid, sh Kaiu vallas asuvad alg- ja põhikoolid riiklikku toetust üksnes nende õpilaste eest, kes tema koolides õpivad. Kui lapsed asuvad õppima teiste omavalitsuste koolidesse, liigub nendega kaasa ka riiklik toetus munitsipaalkoolide ülalpidamiseks.

Rakendades meetmeid, mis motiveerivad lapsi mitte teiste omavalitsuste õppeasutustesse õppima asumata, sh sõidukulude mitte hüvitamine teistes omavalitsustes koolis käivate laste puhul, püüab omavalitsus tagada seega ka suuremat riiklikku toetust oma haridusasutustele ja selle kaudu (omavahendite säästliku kasutamise eesmärgi kõrval) sarnaselt juba väljatooduga hariduse andmise jätkusuutlikkust ja kvaliteeti oma territooriumil.

13. Riigikohtu arvates peavad õiguste ja vabaduste piirangud olema põhiseaduse § 11 teisest lausest tulenevalt proportsionaalsused ehk vajalikud demokraatlikus ühiskonnas.¹² Järgnevalt vaatlengi, kas võrdsuspõhiõiguse piirang on käesoleval juhul proportsionaalne, ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

14. Meetme sobivus tähendab, et meede võimaldab piirangule seatud eesmärki saavutada. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes üksnes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist.¹³

Sõidukulude mitte hüvitamine motiveerib lapsevanemat mitte panema last väljaspool Kaiu valda asuvasse kooli, sest see on rahaliselt tema jaoks ebasoodne võrreldes olukorraga, kus tema laps õpib Kaiu valla alg- või põhikoolis. Seega leian, et meede on eespool välja toodud eesmärkide saavutamiseks sobiv.

15. Põhiõiguse piirang on vajalik, kui selle eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne muu, isikut vähem koormava, kuid seejuures sama efektiivse vahendiga.¹⁴ Käesoleval juhul on keeruline välja

¹¹ Viimati RKPJK 7.06.2011 otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 42.

¹² Samas, p 43.

¹³ Samas, p 44.

¹⁴ Samas, p 49.

tuua mõnda muud Määruses nr 10 sätestatuga analoogilist meedet, mis motiveeriks vanemaid või eestkostjaid lapsi mitte teiste omavalitsuste koolidesse suunama ja võimaldaks sellega kokku hoida valla rahalisi vahendeid või neid riigilt nn pearaha näol lisaks saada. Seetõttu leian, et meedet võib lugeda ka vajalikuks eespool nimetatud legitiimsete eesmärkide saavutamisel. Ühtlasi tuleb seejuures arvestada, et omavalitsusele tuleneb PS § 154 lõikest 1 õigus ja kohustus otsustada ning korraldada seaduse alusel iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi, mille üheks osaks on ka õigus valikute tegemiseks selle kohta, milliste (legitiimsete) vahenditega tagada rahaliste vahendite laekumine kohalikku eelarvesse.¹⁵

16. Meetme mõõdukuse ehk proportsionaalsuse kitsamas mõttes hindamiseks „...tuleb kaaluda ühelt poolt võrdsuspõhiõigusesse [...] sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt [...] eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused [...]“.¹⁶

Erineva kohtlemise intensiivsuse hindamisel on minu arvates oluline küsimus, kas teises omavalitsuses õppivatele õpilastele sõidukulude hüvitamata jätmine võis oluliselt piirata nende võimalust saada oma võimetele ja vajadustele vastavat alg- või põhiharidust.

Kaiu vallas oli Määruse nr 10 kehtivuse ajal tagatud võimalus saada alg- ja põhiharidust kahes koolis - Kuimetsa Algkoolis ja Kaiu Põhikoolis. Mul ei ole alust kahelda, et neis koolides pakutav alg- või põhiharidus vastab praegu ja vastas ka määruse nr 10 kehtivuse ajal kõigile õigusaktides sätestatud nõuetele. Et see nii ei oleks, pole oma avalduses väitnud ka Teie.

Määruse nr 10 § 3 p-s 2 oli sõidukulude mitte hüvitamine seotud lapsevanema või hooldaja „vaba tahte“ mõistega. Sellest võib järeldada, et nimetatud piirangut ei rakendatud nende õpilaste puhul, kelle teise omavalitsusse õppima asumise tingisid vanema või muu isikuhooldust teostava isiku tahtest sõltumatud asjaolud. Sellise asjaoluna võis minu arvates eelkõige käsitleda haridusliku erivajaduse olemasolu õpilasel. Varem kehtinud PGS-i § 4 lg 2 määratles haridusliku erivajadusega õpilastena keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning psüühikahäiretega, samuti kasvatusel eritingimusi vajavad lapsed. Selliste õpilaste puhul esitab soovitus koolivalikuks nõustamiskomisjon. Kui hariduslikust erivajadusest tulenevalt oli õpilasele vajalik õpe, mis oli võimalik saada vaid väljaspool Kaiu valda asuvas koolis, siis sellesse kooli toimuva transpordi hüvitamiseks määrus minu arvates seega piiranguid seada ei saanud.

Mis puudutab õpilasi, kellel puudus erivajadus eelkäsitletud tähenduses, siis oli neile tagatud võimalus omandada alg- ja põhiharidust Kaiu valla koolides. Oli vanema valikuõigus, kas suunata oma laps õppima Kaiu vallas asuvasse kooli või muus omavalitsuses asuvasse kooli. Suunates oma lapse õppima mujale, pidid vanemad olema ühtlasi teadlikud sellest, et tekkivaid transpordikuluid volikogu poolt kehtestatud korra alusel ei hüvitata. Erineva kohtlemise aluseks oleva tingimuse rakendumine oli seega sõltuvuses vanema enda valikutest. Mõõnan, et lapsevanema soov panna oma erivajaduseta laps õppima teise omavalitsuse õppeasutusse võis tuleneda mitmetest inimlikult mõistetavatest põhjustest, näiteks püüdest võimaldada oma lapsele haridust mõnel põhihariduse õppesuunal (lisatunnid teatud ainetes või täiendavad õppeained), millel õppimiseks lapsel oli vanema arvates loomulikke eeldusi, kuid mida Kaiu valla koolides omandada ei olnud võimalik. Siiski ei kaalu vanemate selline soov minu arvates käesoleval juhul üles eespool välja toodud Kaiu valla eesmarke hariduse rahastamise tagamisel.

¹⁵ RKPJK 8.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 60.

¹⁶ RKPJK 5.08.2001 otsus asjas nr 3-4-1-2-01, p 17.

Minu arvates ei muuda erinevat kohtlemist ebamõõdukaks ka asjaolu, et hüvitisest ilma jäetud õpilased ja nende vanemad olid Kaiu valla rahvastikuregistri järgsed elanikud. Mõõnan, et elukoht kohaliku omavalitsuse territooriumil näitab isiku seost selle omavalitsusega ja tähendab ühtlasi, et osa Kaiu valda registreeritud lapsevanema tulumaksust laekub valla eelarvesse. Samas ei saa omavalitsuse elanikuks olemise fakt tähendada, et isik saab alati piiranguteta kõiki omavalitsuse poolt võimaldatavaid hüvesid ning elanike gruppide omavaheline erinev kohtlemine ei ole isegi kaaluka põhjuse olemasolul võimalik. Omavalitsuse ja tema elanike suhted põhinevad küll üldjuhul mõlema poole panustamisel, kuid omavalitsuse poolt osutatavad teenused ei ole siiski otsene vastutasu isiku poolt makstud tulumaksu või muu isiku panuse eest.¹⁷

Riive intensiivsuse hindamisel tuleb lisaks arvestada seda, et alahindamata küll transpordikulude hüvitamise majanduslikku mõju, oli siiski tegemist üksnes suunava, aga mitte absoluutse mõjuga meetmega, mis võis küll raskendada, kuid ei saanud võtta üheltki vanemalt otseselt õigust oma last teise omavalitsusse kooli panna.

Kokkuvõttes leian, et mul pole alust pidada käesoleval juhul omavalitsuse poolt rakendatud võrdsuspõhiõiguse piirangut ebamõõdukaks. Nagu eespool öeldud (vt p 10), on omavalitsus Riigikohtu arvates oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt omavalitsusel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda. Kuna käesoleval juhul ei ole tegemist kummagagi nimetatud valikuõigust piiravatest olukordadest - hüvitis makstakse õpilase või tema pere majanduslikku olukorda hindamata, seega mitte abivajadusest lähtudes, ning toetuse maksmiseks ei ole omavalitsusel seadusest tulenevat kohustust, siis on ka see lisaargumendiks, mis ei võimalda omavalitsuse poolt tehtud valikuid kahtluse alla seada.

17. Kokkuvõttes olen seisukohal, et kuni 1.09.2010 kehtinud Määrus nr 10 ei olnud osas, milles see ei võimaldanud vallapoolset transpordikulude kompenseerimist õpilastele, kes õppisid alg- või põhikoolides väljaspool Kaiu valda, vastuolus PS § 12 lg 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega, sest riivel oli legitiimne eesmärk ning riive oli selle eesmärgi suhtes proportsionaalne.

Määruse nr 4 kooskõla põhiseadusega

18. Järgmisena vaatlen Määruse nr 4 kooskõla PS § 12 lg-ga 1.

Määruse nr 4 § 4 näeb ette, et Kaiu vallas elavad pered, kellel käib Kaiu valla koolieelses lasteasutuses või üldhariduskoolides kolm ja enam last, vabastatakse Kaiu Lasteaia kohatasu maksmisest. Kaiu vallas elavatele peredele, kus kasvab kolm või rohkem last, kellest vähemalt kolm ei käi Kaiu Lasteaias või ei õpi Kaiu valla koolides, vastavat soodustust ette nähtud ei ole.

Seega on võrreldavateks gruppideks Kaiu vallas elavad paljulapselised pered, kelle lastest vähemalt 3 käib Kaiu valla koolieelses lasteasutuses või koolis ja paljulapselised (vähemalt 3 lapsega) pered, kus Kaiu valla koolieelses lasteasutuses või koolis käib vähem kui 3 last.

19. Kaiu Vallavolikogu esimees on nimetanud lasterikastele peredele kohamaksuvabastuse andmise põhjusena asjaolu, et lasterikkad pered on majanduslikult potentsiaalselt vähemkindlustatud. Leian, et see asjaolu on ühine mõlemate lasterikaste perede gruppide puhul sõltumata sellest, kas pere liikmeteks olevad lapsed käivad lasteaias või koolis Kaiu vallas või väljaspool seda (väljaspool valda koolis käivate lastega perede võimalikku abivajadust võib

¹⁷ RKPJK 8.03.2011 otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 64.

seejuures pidada isegi suuremaks, sest kaugemal koolis käimisega tekivad eelduslikult perele suuremad kulud). Samuti ühendab mõlemat perede gruppi asjaolu, et kõigi pereliikmete elukoht peab olema Kaiu vallas. Leian, et need asjaolud võimaldavad vaadelda mõlemaid gruppe kohatasust vabastamise osas võrreldavatena.

Ühele vaadeldud isikute grupile võimaldatakse vabastus kohatasu maksmisest, teisele isikute grupile mitte, seega on käesoleval juhul tegemist võrreldavate isikute gruppide erineva kohtlemisega.

20. Järgnevalt vaatlen, mis võiks olla isikute erineva kohtlemise legitiimseks põhjuseks.

Leian, et analoogiliselt Määruse nr 10 puhul leituga võib ka siin näha erineva kohtlemise põhilise eesmärgina soovi mõjutada lapsevanemaid panema oma lapsi Kaiu valla lasteaeda ja koolidesse, et säästa valla rahalisi vahendeid ning tagada kohalikule haridusele suurem riiklik rahastus. Ka koolieelsete lasteasutuste puhul on põhimõtteliselt kehtivad juba varem välja toodud majanduslikud kaalutlused: vastavalt koolieelse lasteasutuse seaduse (edaspidi KELS) § 27 lg-le 6 osalevad lasteasutuse valla- või linnaeelarvest kaetavate majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulude katmises täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt nende haldusterritooriumil elavate selles lasteasutuses käivate laste arvuga. Seega tuleb ka Kaiu vallal analoogiliselt kooli õppekuludega osaleda teistele omavalitsustele tema territooriumil elavate laste lasteaiakulude tasumisel. KELS § 27 lg 1¹ kohaselt nähakse riigieelarves võimaluse korral ette toetus kohaliku omavalitsuse üksustele lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks, lasteasutuste õpikeskkonna arendamiseks ja lasteasutuste õpetajate palgavahenditeks. Nimetatud normi rakendamiseks antud Vabariigi Valitsuse 31.01.2008 määrus nr 30 „Riigieelarvest koolieelsete lasteasutuste kohtade loomiseks ja renoveerimiseks, lasteasutuste õpikeskkonna arendamiseks ja lasteasutuste õpetajate palgavahenditeks toetuse eraldamise ning kasutamise tingimused ja kord ning toetuse saamise eelduseks oleva kohaliku omavalitsuse üksuse omaosaluse suurus ja nõuded omaosalusele“ näeb oma § 18 lg-s 2 ette, et riiklikku rahalist toetust õpikeskkonna arendamiseks ja õpetajate palgavahenditega seotud kulude katmiseks antakse Eesti Hariduse Infosüsteemis toodud rühmade arvu alusel kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil olevates lasteasutustes toetuse eraldamise aastale eelneva aasta 10. novembri seisuga. Seega võib väita, et ka lasteaedadele riikliku toetuse eraldamine on seostatud laste arvuga lasteasutuses, sest lasteaiarühmade arv on kahtlemata seoses laste arvuga lasteasutuses.

21. Kuna lasteaias kohatasust vabastamine on seotud laste Kaiu valla lasteaias või koolis käimisega, siis loob see motivatsiooni lapse Kaiu valla lasteaeda või koolidesse panemiseks. Seega on meede eesmärgi saavutamiseks sobiv.

22. Minu arvates pole võimalik üheselt välja tuua muud meetet, mis oleks sama efektiivne laste Kaiu valla lasteaeda või kooli suunamisel, kuid piiraks lasterikaste perede õigusi vähem, seetõttu olen seisukohal, et meede on ka eesmärgi saavutamiseks vajalik.

23. Meetme mõõdukust puudutavalt tuleb arvestada, et analoogiliselt juba Määruse nr 10 puhul välja tooduga ei arvestata perede kohamaksust vabastamisel iga pere abivajadust eraldi ning kohatasust vabastatakse ka need pered, kes soodustust oma varalisest seisust tulenevalt tingimata ei pruugi vajada, seega ei ole soodustuse näol otseselt tegemist abiga puuduse korral (kuigi nõustun vallavolikogu esimehega, et lasterikkad pered on muudest peredest tihti rahaliselt haavatavamas seisundis). Samuti ei ole tegemist soodustusega, mille andmine oleks omavalitsuse

jaoks seadusest tulenevalt kohustuslik. Seega on omavalitsusel Riigikohtu varem välja toodud seisukohast tulenevalt laiem kaalutlusruum erinevaks kohtlemiseks.

Sarnaselt juba Määruse nr 10 hindamisel välja toodud asjaoludega on ka käesoleval juhul lapsevanemal sisuliselt valikuõigus, kas suunata oma laps Kaiu valla lasteaeda või kooli, saades vastavat soodustust, või valides muu omavalitsuse sarnase asutuse ning loobudes sellega soodustuse saamise võimalusest. Leian, et kehtivad on ka muud Määruse nr 10 puhul mõõdukuse hindamisel juba välja toodud argumendid.

Samuti tuleneb määruse sõnastusest, et rohkem kui kolme lapsega paljulapselistelt peredelt ei võeta täielikult võimalust soodustuse saamiseks ka juhul, kui kõik lapsed ei õpi Kaiu lasteaias või koolis – soodustuse saamine on seotud vähemalt (s.o minimaalselt) kolme lapsega.

Kokkuvõttes pole mul ka käesoleval juhul alust arvata, et tegemist oleks võrdsuspõhiõiguse ebamõõduka piiranguga.

Siiski pean vajalikuks märkida, et erinevalt määruse nr 10 § 3 p-st 2 puudub määruses nr 4 viide selle kohta, et lapse teise omavalitsuse lasteaeda või kooli panek peab olema tingitud vanema või eestkostja vabast valikust. Minu arvates saaks erinevat kohtlemist pidada ebamõõdukaks juhul, kui vanemal tuleks laps paigutada teise omavalitsuse laste- või õppeasutusse vanema tahtest mitteoleneval põhjusel. Näen eelkõige kaht võimalikku põhjust, millest tulenevalt ei pruugi lapsevanema valik oma lapse Kaiu valla kooli või lasteasutusse paigutamata jätmisel olla vaba. Põhjuseks võib olla juba eespool välja toodud hariduslik erivajadus, kui Kaiu vallas puuduvad lapse erivajadustega arvestamiseks vajalikud tingimused (nt lasteaias puuduvad sobitus- või erirühmad) ning PGS-i §-s 50 nimetatud nõustamiskomisjon on lapse erivajaduse tuvastanud koos vastava soovitusel tegemisega. Teiseks võib paljulapselise pere valikuvabadus lapse Kaiu valla lasteasutusse paigutamisel olla piiratud lasteaiakohtade puuduse tõttu. Tulenevalt KELS § 10 lg-st 1 on valla- või linnavalitsus kohustatud kindlustama lasteaiakohta igale omavalitsuse territooriumil elavale poolelise kuni seitsme aastasele lapsele, kelle vanemad seda soovivad. Seetõttu leian, et võrdsuspõhiõiguse piirang oleks ebamõõdukas ja põhiseadusevastane ka juhul, kui lapse teise omavalitsuse lasteasutusse paigutamise tingib omavalitsuse suutmatust lapsele lasteaiakohta tagada. Nagu Kaiu Vallavolikogu esimees on oma kirjas välja toonud, tekib Kaiu vallas õppeaastal 2011/2012 lasteaiakohtade puudujääk. Välistatud ei ole ka muud põhjused, mis vanema valikuvabadust võivad piirata.

Leian, et pole otseselt vajalik Määruse nr 4 sõnastuse täiendamine viitega vanema või eestkostja vabale valikule, kuid põhiseaduspärasuse tagamiseks tuleb paragrahvi 3 tõlgendada selliselt, et kohamaksumust ei hüvitata lasterikkale perele üksnes juhul, kui lapsed käivad teise omavalitsuse lasteasutuses või õpivad teise omavalitsuse koolis vanema või eestkostja vabast valikust lähtuvalt. Seejuures on vanema vaba tahe eelkõige piiratud kahel minu poolt käsitletud juhul. Oma seisukoha määruse sellise tõlgendamise vajalikkusest teen teatavaks ka Kaiu vallale.

24. Kokkuvõttes olen seisukohal, et Määrus nr 4 ei ole osas milles see ei võimaldanud vallapoolse sõidusoodustuse andmist peredele, kelle lapsed õpivad põhikoolides väljaspool Kaiu valda, vastuolus põhiseaduse § 12 lg 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega, sest riivel on legitiimne eesmärk ning riive on selle eesmärgi suhtes proportsionaalne.

IV Lumekoristus erateedel kohalikes omavalitsustes

25. Olete lisaks tõstatanud ka küsimuse sellest, et Kaiu vald ei teosta lumetõrjet erateedel.

Saan siinkohal öelda, et põhiseadus ja seadused lähtuvad omaniku enda vastutusest oma vara, sh kinnisasjade korrashoiu eest.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lg 1, mis loetleb omavalitsuse jaoks kohustuslikud kohalikud ülesanded, paneb kohalikele omavalitsustele kohustuse korraldada valla teede ja linnatänavate korrashoidu, kui see ülesanne pole seadusega pandud muule isikule.

Teeseaduse (edaspidi TeeS) § 25 lg 1 kohaselt on teehoiu korraldamine tee omaniku ülesanne. Seda põhimõtet konkretiseeriva TeeS § 25 lg 4 kohaselt on eratee omanik kohustatud korraldama tema omandis oleval teel teehoidu ja looma tingimused ohutuks liiklemiseks teel. Teehoid hõlmab TeeS § 14 lg-te 1 ja 2 kohaselt ka teetööde tegemist, mille osaks on omakorda teede hooldamine.

Seega ei ole seadusandja erateede hooldamist määratlenud kohaliku omavalitsuse ülesandena (erisused on võimalikud, kui eratee on määratud avalikuks kasutamiseks).

Kui erakordsetest loodustingimustest tulenevalt satub otsesesse ohtu kellegi elu või tervis, võib olla tegemist päästesündmusega päästeseaduse § 3 lg 1 tähenduses või laiaulatuslikumal juhul ka hädaolukorraga hädaolukorra seaduse tähenduses. Sel juhul tuleb abi andmine isikutele korraldada neist seadustest lähtuvas korras ja ettenähtud organite poolt.

Kuigi erateede hooldamine ei ole riigi poolt määratud omavalitsuse poolt täidetavaks ülesandeks, ei ole minu arvates välistatud, et kohalik võim otsustab oma elanike soovist ja oma majanduslikest võimalustest lähtuvalt endale sellise kohustuse võtta. Leian, et Teil vallavolikogu liikmena on võimalik see küsimus Kaiu Vallavolikogus tõstatada.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Mait Laaring
mait.laaring@oiguskantsler.ee