



ÕIGUSKANTSLER

Teie

nr

Õiguskantsler 19.09.2011 nr 6-4/101575/1104603

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Lugupeetud

Pöördusite minu poole eelmisel aastal avaldusega, milles tõstasite küsimuse Saue Linnavolikogu 18.03.2010 määruse nr 6, millega muudeti Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrust nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine”¹, kooskõlast põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega. Täpsemalt palusite hinnata, kas võrdse kohtlemise põhimõttega on kooskõlas olukord, kus Saue linna õpilased saavad sõita Tallinna-suunalisel bussiliinil tasuta, kuid Saue linna Tallinna ja Keila suunal läbivatel AS Elektriraudtee rongiliinidel neil tasuta sõidu õigus puudub. Lisaks palusite mul kontrollida, kas Saue Linnavalitsus on osas, mis puudutab kõnealuse määruse avalikustamist ja kättesaadavaks tegemist, järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava.

Pean märkima, et minu menetluse jooksul tunnistas Saue Linnavolikogu kehtetuks oma 23.01.2003 määruse nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” ning võttis vastu kaks uut ühistranspordi sõidusoodustusi reguleerivat määrust. Hetkel kehtib Saue Linnavolikogu 17.02.2011 määrus nr 25 „Marsruudil Saue-Tallinn kommertsbussiliinidel sõidusoodustuste kehtestamine” (edaspidi: *17.02.2011 sõidusoodustuste määrus*). Seejuures märgin, et kõnealune 17.02.2011 sõidusoodustuste määrus sätestab Saue-Tallinn liinil liiklevatel kommertsbussiliinidel vastavalt tasuta sõidu õiguse ja soodussõidu õiguse sisuliselt samadel alustel ja samadele isikute gruppidele kui Teie avalduse aluseks olnud 18.03.2010 määrusega nr 6 muudetud Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrus nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine.” Muu hulgas näeb Saue Linnavolikogu 17.02.2011 sõidusoodustuste määrus ette põhikoolides, gümnaasiumides ja keskharidust andvates ametikoolides õppivate Saue linna õpilaste (edaspidi koondmõistena: *õpilased*) tasuta sõidu õiguse üksnes Saue ja Tallinna vahel liiklevatel kommertsbussiliinidel², kuid mitte AS Elektriraudtee rongides.

¹ Saue Linnavolikogu 18.03.2010 määrus nr 6, millega muudeti Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrust nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” jõustus 22.03.2010.

² Märgin, et vastavalt Saue linna kodulehel avaldatud informatsioonile kehtivad 17.02.2011 sõidusoodustuste määruses sätestatud sõidusoodustused Saue-Tallinna kommertsbussiliinidel nr 190, 191 ning 208. Vt ka arvutivõrgus: <http://uus.saue.ee/index.php?page=167&> (17.08.2011).

Analüüsisin käesoleva menetluse raames lõppastmes Saue Linnavolikogu 17.02.2011 sõidusoodustuste määruse regulatsiooni vastavust põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttele.

Analüüsi tulemusena ei tuvastanud ma Saue Linnavolikogu 17.02.2011 määruse nr 25 vastuolu põhiseadusega.

Kirjeldan alljärgnevalt pikemalt käesoleva menetluse käiku (I) ning selgitan Teile oma seisukoha õiguslikke põhjendusi (II).

I Menetluse käik

Teile teadaolevalt võtsin Teie avalduse menetlusse. Pöördusin avaldusaluses küsimuses teabe nõudmisega Saue Linnavolikogu poole.

Palusin Saue Linnavolikogul selgitada, millistest kaalutlustest lähtuvalt ja mis eesmärke silmas pidades kehtestas Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrusega nr 6 õpilaste sõidusoodustused bussiliinil nr 190 Saue-Tallinn ning AS Elektriraudtee rongides. Uurisin ka, kas bussiliinil nr 190 teostatakse avalikku liinivedu ühistranspordiseaduse mõttes ning kas ja mil viisil hüvitab Saue linn bussiliini nr 190 vedajale tasuta või soodushinnaga sõitjate vedamisest tekkinud kulud. Palusin informatsiooni ka selle kohta, kas ja mil moel tasus Saue linn AS-ile Elektriraudtee nende Tallinna ja Keila põhikoolides, gümnaasiumides ja keskharidust andvates ametikoolides õppivate Saue linna õpilaste tasuta sõidu eest. Samuti soovisin teada, millistel põhjustel otsustas Saue Linnavolikogu 18.03.2010 vastu võetud määrusega nr 6, millega muudeti Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrust nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” (edaspidi: *muutmise määrus*) tunnistada kehtetuks sätted, mis reguleerisid Tallinna ja Keila koolides õppivate Saue linna õpilaste tasuta sõidu õigust AS Elektriraudtee rongidel. Palusin Saue Linnavolikogult hinnangut selle kohta, kas olukorras, kus Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määruse nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” 22.03.2010 jõustunud redaktsioon sätestab tasuta sõidu õiguse nendele õpilastele, kes kasutavad väljaspool Saue linna koolis käimiseks bussiliini nr 190 suunal Saue-Tallinn, kuid ei võimalda sõidusoodustusi neile õpilastele, kes kasutavad väljaspool Saue linna asuvasse kooli jõudmiseks elektrirongi, on tegemist põhiseaduse (edaspidi: *PS*) §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõiguse riivega. Samuti palusin hinnata, mis võiks erineva kohtlemise esinemisel olla taolist erinevat kohtlemist õigustavaks mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks.

Vastusena minu teabe nõudmises esitatud küsimusele bussiliinil nr 190 ning AS Elektriraudtee rongides õpilaste sõidusoodustuste kehtestamise eemärkide ja kaalutluste osas tõdes Saue Linnavolikogu, et kuigi Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määruse nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” andmise põhjendusi pole enam võimalik määruse eelnõu materjalidest kontrollida (kuna neid materjale säilitati üksnes 3 aasta jooksul määruse vastuvõtmisest), võib siiski eeldada, et õpilastele tasuta sõidu õiguse kehtestamine on põhjendatav volikogu sooviga toetada kooliealiste lastega peresid. Edasi selgitas Saue Linnavolikogu, et bussiliini nr 190 näol ei ole tegemist avaliku liiniveoga ühistranspordiseaduse mõttes. Saue Linnavolikogu selgituste kohaselt on kõnealune liin maakondlik kommertsliin, millel teostab vedu AS Harjumaa Liinid väljastatud liiniloa alusel. Saue linn on AS-iga Harjumaa Liinid sõlminud lepingu Saue Linnavolikogu kehtestatud sõidusoodustuste hüvitamiseks, arvestades tasuta ja soodushinnaga sõidukaartide arvu. Kompensatsiooni summa kehtestab Saue Linnavolikogu igal aastal uuesti. Saue Linnavolikogu sõnul on kompensatsiooni summa AS-ile Harjumaa Liinid 200 000 krooni kuus ja see summa pole 2007. aastast muutunud.

Saue Linnavolikogu tõi välja, et kõik Saue linna õpilased võivad sõita liinil nr 190 tasuta. Lisaks saavad sellel liinil tasuta sõita ka eelkooliealised lapsed, pensionärid, puuetega inimesed ja represseeritud. Soodushinnaga sõidu õigus bussiliinil nr 190 on Saue linna üliõpilastel, kolme ja enama lapsega pere vanematel ning õpilastel suveperioodil (6. juunist 24. augustini). Õpilased, kellel oli Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrusega nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” kehtestatud tasuta sõidu õigus AS-i Elektriraudtee rongides, said kõnealusel bussiliinil nr 190 samuti sõita soodushinnaga. Saue Linnavolikogu selgituste kohaselt olid paljud rongis tasuta sõidu õigust kasutavatest õpilastest taotlenud Saue Linnavalitsuselt ka bussiliini nr 190 soodussõidukaardi. Saue Linnavolikogu viitas veel oma vastuses, et Saue Linnavalitsus analüüsis kõnealuste transpordivahendite kasutamise olukorda ja leidis, et enamik rongiga sõitvatest õpilastest käib Pääsküla koolis. Saue Linnavolikogu märkis, et kuna bussiliinile nr 190 hüvitatakse kehtestatud sõidusoodustusi igal aastal 2,4 miljoni krooni ulatuses, siis otsustati majanduslikult kitsamates oludes ning eelarve vähenemise tingimustes jätta alles toetus sellele teenusele, mida kasutab enim linnaelanikke. Saue Linnavolikogu lisas veel, et alates 01.09.2010 lisati bussiliinile nr 190 Vikerkaare bussipeatus just selleks, et lapsed saaksid sõita Pääsküla kooli. Lisaks rõhutas Saue Linnavolikogu, et sõidusoodustused bussiliinil nr 190 ei ole kehtestatud üksnes väljaspool Saue linna koolis käivatele õpilastele, vaid kõigile Saue linnas elavatele õpilastele, samuti pensionäridele, represseeritutele jt-le soodustatud sõitjate kategooriatele.

Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrusega nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” kehtestatud õpilaste tasuta sõidu hüvitamise osas AS-ile Elektriraudtee selgitas Saue Linnavolikogu, et Saue Linnavalitsus tellis AS-ilt Elektriraudtee sõidupileteid linnavalitsusele laekunud avalduste alusel ning tasus piletite eest vastavalt esitatud arvetele. Saue Linnavalitsus AS-iga Elektriraudtee lepingut ei sõlminud.

Kokkuvõttes asus Saue Linnavolikogu seisukohale, et avaldusalusel juhul ei ole tegemist PS §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõiguse riivega. Bussiliinil nr 190 kehtivad sõidusoodustused pole mõeldud üksnes neile õpilastele, kes käivad koolis väljaspool Saue linna, vaid neid võivad kasutada kõik Saue õpilased. Saue Linnavolikogu hinnangul olid soodustatud olukorras hoopis AS Elektriraudtee rongides tasuta sõidu õigust kasutanud õpilased, kuna nemad said veel täiendavalt kasutada sõidusoodustust bussiliinil nr 190. Saue Linnavolikogu osutas, et kõigil õpilastel on võrdselt võimalik sõita tasuta bussiliinil nr 190, sõltumata sellest, kus keegi koolis käib. Viimaks mainis veel Saue Linnavolikogu, et olukorras, kus õpilasel pole võimalik saada muul moel kooli kui elektrirongiga ning pere sissetulekud on väikesed, on võimalik esitada Saue Linnavalitsusele avaldus sotsiaaltoetuse saamiseks ning rongipileti hind hüvitatakse, arvestades selle osaks sotsiaaltoetusest. Saue Linnavolikogu viitas, et käesoleva seisuga makstakse sel moel kinni ühe õpilase koolisõit Keilasse.

Mis puutub kodanike võimalusse tutvuda Saue linna õigusaktidega, siis märkis Saue Linnavolikogu, et 2004. aastal vahetati Saue Linnavalitsuse dokumendihaldussüsteemi, millest tulenevalt varasemad dokumendid dokumendihaldussüsteemis „Amphora” ei kajastu. Samas on Saue Linnavolikogu sõnul sellekohane teave üleval ka linna kodulehel ning vajadusel väljastab dokumentide ärakirju kantselei.

Avaldusaluse juhuga seoses märkis Saue Linnavolikogu, et Saue linna kodulehel oli sotsiaalvaldkonna ja transpordivaldkonna alamlehtedel avalikustatud nii Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrus nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” kui ka teave selle kohta, et kõnealuse määruse muudatused on kättesaadavad „Amphora” dokumendiregistrist. Samuti avaldati Saue Linnavolikogu 18.03.2010 määrus nr 6, millega

muudeti Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrust nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” Saue Linnavolikogu sõnul elektroonilises Riigi Teatajas.

Veel märkis Saue Linnavolikogu, et Saue linna õigusaktide eelnõud avaldatakse eelnevalt linna kodulehel enne volikogu istungi toimumist. Volikogu istungi päevakord avaldatakse linna kodulehel ning kohalikus lehes „Saue Sõna”. Samuti lisas Saue Linnavolikogu, et nende dokumentidega, mis pole mingil põhjusel dokumendiregistrist kätte saadavad, on võimalik tutvuda ka kantseleis. Kantseleis dokumentidega tutvumise võimaluse kohta on viited nii linna kodulehel kui ka alati kohalikus lehes „Saue Sõna” linnavalitsuse ja volikogu istungeid puudutavatel teadetal. Konkreetsetest muudatustest ühistranspordi sõidusoodustuste võimaldamise korras ilmus esimene artikkel 26.03.2010 „Saue Sõnas”, samuti teated kodulehel (rubriigis „Uudised”, 30.03.2010) ning täiendav teade „Saue Sõnas” (09.04.2010).

II Õiguskantsleri hinnang

Alljärgnevalt selgitan kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega seonduvaid küsimusi ning põhiseaduse PS §-st 12 lähtuvat võrdse kohtlemise põhimõtet. Seejärel hindan Saue Linnavolikogu 17.02.2011 määruse nr 25 „Marsruudil Saue-Tallinn kommertsbussiliinidel sõidusoodustuste kehtestamine” vastavust põhiseadusele osas, milles see reguleerib Saue linna õpilaste tasuta sõidu õigust ühistranspordis.

2.1. Üldine võrdsuspõhiõigus

PS § 12 lg 1 esimene lause sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kõnealusest sättest tuleneb üldine võrdsuspõhiõigus, mille esemeline kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi³ ning isikuline kaitseala igaüht.⁴

PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse tagamise nõue kätkeb endas nii võrdsust õigusaktide kohaldamisel (nõue rakendada kehtivaid õigusakte kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi) kui ka võrdsust õigusloomes. Viimase osas on ka Riigikohus korduvalt märkinud: "Põhiseaduse § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi."⁵

Selleks, et teha kindlaks, kas keegi on kellegagi (miski millegagi) võrdne või ebavõrdne, peab olema vähemalt kaks isikut, isikute gruppi või faktilist asjaolu, keda või mida omavahel võrrelda.⁶ Üldise võrdsuspõhiõiguse riivega on tegemist siis, kui leiab aset ebavõrdne kohtlemine.⁷ Kaitseala riivab iga põhiõiguste adressaadi abinõu, mis põhjustab ebavõrdse kohtlemise.⁸ Samas tuleb rõhutada, et mitte igasugune üldise võrdsuspõhiõiguse riive ei kujuta endast nimetatud õiguse rikkumist. Teatud asjaoludel võib üldise võrdsuspõhiõiguse riive olla ka õigustatud. Üldise

³ RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, p 10.

⁴ RKPJKo 01.10.2007, nr 3-4-1-14-07, p 13.

⁵ RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36.

⁶ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 12, kumm 1.3.

⁷ RKPJKo 06.03.2002, nr 3-4-1-1-02, p 13.

⁸ M. Ernits. Kommentaarid §-le 12. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 12, kumm 2.1.3.

võrdsuspõhiõiguse riivet tuleb õigustatuks pidada siis, kui ebavõrdseks kohtlemiseks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus.⁹

2.2. Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigus tuleneb PS §-st 154. Täpsemalt sätestab PS § 154 lg 1 „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt.” See säte sisaldab nii kohaliku omavalitsuse universaalpädevuse („kõik kohaliku elu küsimused”), otsustamise ja korraldamise iseseisvuse („otsustavad ja korraldavad [...] iseseisvalt”) kui kohaliku omavalitsuse tegevuse seaduslikkuse („seaduste alusel”) põhimõtteid.¹⁰

Kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse sisuks on tema õigus otsustada, milliseid kohaliku elu küsimusi, millal ja kuidas lahendada. Seejuures eeldab PS § 154 lõikest 1 tulenev õigus otsustada ja korraldada iseseisvalt kõiki kohaliku elu küsimusi otsuste tegemist ka selle kohta, kuidas kasutada kohaliku elu küsimuste lahendamiseks ette nähtud raha.¹¹

Samas peab enesekorraldusõiguse alusel tegutsev kohalik omavalitsus arvestama seaduslikkuse põhimõttega, mille kohaselt peab kohalik omavalitsus oma võimu teostamisel lähtuma nii põhiseadusest kui riigi ja ka enda kehtestatud õigusaktidest.¹² Seaduslikkuse põhimõttest peab kohalik omavalitsus lähtuma kogu oma tegevuses, sealhulgas ka soodustava tegevuse korral, mitte üksnes üksikisikut koormavate aktide ja toimingute puhul.¹³

Muu hulgas johtub seaduslikkuse põhimõttest nõue, et kohalik omavalitsus peab oma võimu teostamisel arvestama põhiseaduse II peatükis sätestatud põhiõiguste- ja vabadustega, sh PS §-s 12 sätestatud nõudega järgida üldist võrdsuspõhiõigust.

2.3. Sõidusoodustuste määruse kooskõla põhiseadusega

Alljärgnevalt hindan, kas Saue Linnavolikogu 17.02.2011 määrus nr 25 „Marsruudil Saue-Tallinn kommertsbussiliinidel sõidusoodustuste kehtestamine” on kooskõlas põhiseadusega. Täpsemalt keskendun Teie avaldusele tuginedes küsimusele, kas kõnealune sõidusoodustuste määrus on osas, milles see näeb ette õpilaste sõidusoodustused Saue-Tallinn liinil liiklevatel kommertsbussiliinidel kuid mitte AS Elektriraudtee rongides suundadel Saue-Tallinn ning Saue-Keila¹⁴, kooskõlas PS §-st 12 lähtuva üldise võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudega.

Analüüsimeks 17.02.2011 sõidusoodustuste määrusega Saue linna õpilastele kehtestatud ühistranspordi sõidusoodustusi PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudest lähtuvalt, tuleb esmalt määratleda need isikute grupid, keda omavahel võrrelda.

⁹ RKÜKo 03.01.2008, 3-3-1-101-06, p 20.

¹⁰ Vt ka V. Olle jt. Põhiseadus. Kommentaarid §-le 154. –Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 154, komm 1.

¹¹ RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, p 54.

¹² RKPJKo 19.03.2009, nr 3-4-1-17-08, p 46.

¹³ T. Annus. Riigiõigus, 2006, lk 74.

¹⁴ Viitan, et Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määruse nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” kuni 21.03.2010 kehtinud redaktsioon nägi ette õpilaste tasuta sõidu õiguse nii Saue-Tallinn liinil liikleval bussiliinil nr 190 kui AS Elektriraudtee Saue-Tallinn ja Saue-Keila rongiliinidel. Soodustus kehtis ühel nimetatud transpordiliigil soodustuse kasutaja valikul.

Võrreldavate gruppide määratlemisel on asjakohane pidada silmas analüüsi keskmises oleval regulatsioonil – õpilastele sõidusoodustuste kehtestamise – eesmärki. Saue Linnavolikogu väljendas minu teabe nõudmisele saadetud vastuses seisukohta, et õpilastele ühistranspordi sõidusoodustuste kehtestamise eesmärgiks võib pidada üldist soovi toetada kooliealiste lastega peresid.

Eelduslikult kasutavad Saue linna Tallinna ja Keila suunal läbivat bussi- ja rongitransporti igapäevaselt eelkõige need õpilased, kes käivad väljaspool Saue linna koolis (aga ka huvikoolis, trennis vms). Seda arvesse võttes leian, et avaldusalusel juhul tuleb õpilaste ühistranspordi sõidusoodustuste seisukohalt pidada võrreldavateks isikute gruppideks ühest küljest neid Saue linna õpilasi (või laiemalt – nende õpilaste peresid), kes käivad koolis Tallinnas, kasutades selleks Saue ja Tallinna vahel liiklevate kommertsliinide busse, ning neid Saue linna õpilasi (ja nende peresid), kes käivad koolis Keilas ning kasutavad selleks AS Elektriraudtee ronge.

Mõlema grupi puhul on tegemist rahvastikuregistrijärgsete Saue linna õpilastega, kes käivad koolis väljaspool Saue linna ning kasutavad igapäevaseks liikumiseks kooli ja kodu vahel ühistransporti. Seega, võttes arvesse eespool toodud õpilaste sõidusoodustuste kehtestamise üldist eesmärki – toetada kooliealiste lastega peresid – tuleks neid isikuid pidada sõidusoodustuste osas võrreldavateks.

Pean siinkohal vajalikuks juhtida tähelepanu, et käesolevast võrreldavate isikute gruppide määratlemisest jäävad kõrvale need Saue linna õpilased, kes kasutavad Tallinnas koolis käimiseks AS Elektriraudtee rongi suunal Saue-Tallinn. Nimelt leian mulle kättesaadavale teabele tuginedes, et Tallinnas koolis käivate õpilaste osas võib olemasolevat bussiühendust liinil Saue-Tallinn pidada rongitranspordi mõistlikuks alternatiiviks (sh võtan arvesse, et Saue-Tallinn kommertsbussiliinidel nr 190 ning nr 191 on mõlemal juhul lähtekohaks Saue Raudteejaam ning lõppsihtkohaks Balti Jaam Tallinnas; samuti lisati nimetatud liinidele just Pääsküla Gümnaasiumis käivatele õpilastele mõeldes kooli lähedal asuv „Vikerkaare” bussipeatus). Seega ei tähendanud Saue Linnavolikogu 18.03.2010 muutmise määrus (millega kaotati õpilaste tasuta sõidu õigus AS Elektriraudtee rongides) Tallinna suunal kooli ja kodu vahel liiklemiseks rongitransporti kasutama harjunud õpilaste jaoks neile igapäevaselt olulisel sõidusuunal sõidusoodustuste täielikku kaotamist (erinevalt Keila suunal koolis käivatest Saue linna õpilastest). Neil õpilastel on võimalik Tallinna suunal kooli jõudmiseks kasutada ka bussitransporti Saue-Tallinn suunal liiklevatel kommertsbussiliinidel, millel on kehtestatud rahvastikuregistrijärgsetele Saue linna õpilastele tasuta sõidu õigus. Olen seisukohal, et PS §-st 12 tulenevat võrdse kohtlemise nõuet ei saa sõidusoodustuste võimaldamise kontekstis käsitleda laiendavalt nii, et see annaks soodustatud isikute sihtrühma kuuluvatele isikutele õiguse nõuda samaväärsete ühistranspordialternatiivide olemasolul soodustuste võimaldamist just endale meelepäraseima transpordiliigi osas (näiteks bussi asemel rongis).

Niisiis analüüsin alljärgnevalt vastavalt Tallinnas ja Keilas koolis käivate ning kooli ja kodu vahel liiklemiseks ühistransporti kasutavate Saue linna õpilaste olukorda ühistranspordi sõidusoodustuste võimaldamisel.

Leian, et Saue Linnavolikogu 17.02.2011 sõidusoodustuste määrus kohtleb võrreldavas seisus olevaid Saue linna õpilasi ühistranspordi kasutamise toetamisel erinevalt. Kui igapäevaselt Tallinna suunal kooli sõitvad Saue linna õpilased saavad kasutada Saue-Tallinn kommertsbussiliinidel tasuta sõidu õigust, siis rongiga teise linna kooli sõitvatel õpilastel

võrreldava sõidusoodustuse kasutamise võimalus puudub ning nende peredel tuleb kanda igapäevased kooli ja kodu vahel liiklemise ühistranspordikulud täies mahus.¹⁵

Eelneva arutluskäigu tulemusel **olen seisukohal, et kirjeldatud Saue linna õpilaste erinev kohtlemine igapäevaselt vajaliku ühistransporditeenuse sõidusoodustuste võimaldamisel riivab PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse kaitseala.**

Olles eelnevalt tuvastanud üldise võrdsuspõhiõiguse riive, analüüsin järgnevalt, kas kõnealune riive võiks olla õigustatud.

Võimalike õigustavate põhjuste analüüsimisel pean esmalt vajalikuks selgitada kohaliku omavalitsuse pädevust taoliste soodustuste, toetuste jms – nagu avaldusalusel juhul sõidusoodustused kommertsbussiliinidel ning AS Elektriraudtee rongides – võimaldamisel.

Selgitan, et kohalikud omavalitsused täidavad kohalikul tasandil mitmeid just kohaliku kogukonna elu puudutavaid ülesandeid (PS § 154 „kohaliku elu küsimused). Seejuures võib seadusandja kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt muuta mõne taolise kohaliku elu ülesande täitmise omavalitsusüksusele kohustuslikuks või kirjutada ette selle lahendamise põhimõtted. Muude kohaliku elu ülesannete puhul, mille osas seadusandja ei ole ettekirjutusi teinud, on kohalik omavalitsus ise vaba otsustama, milliseid kohaliku elu küsimusi, millal ja kuidas lahendada. Seega võib omavalitsuslikud ülesanded jagada seadusest tulenevaiks kohustuslikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks ning vabatahtlikeks omavalitsuslikeks ülesanneteks.¹⁶

Leian, et kohaliku omavalitsuse kõigile õpilastele (sõltumata iga perekonna individuaalsest abivajadusest) oma eelarvest ühistranspordi sõidusoodustuste võimaldamist Saue ja Tallinna vahel liiklevatel kommertsbussiliinidel ning AS Elektriraudtee rongides tuleb käsitleda kohaliku omavalitsuse vabatahtlikult enesele võetud kohaliku ülesandena.

Rõhutan, et kohaliku elu küsimuste otsustamise raames peab kohalik omavalitsus tagama ühistransporditeenuse eelkõige enda haldusterritooriumil. Avaldusalusel juhul on aga tegemist ühistranspordi kasutamise soodustamisega kohalike omavalitsuste vahelistel kommertsbussiliinidel ning riigisisestel rongiliinidel. Ei põhiseadus ega ükski seadus kohusta kohalikkude omavalitsust kommertsbussiliinidel ning rongiliinidel, kus sõidu lähte- ja sihtpunkt asuvad erinevate kohalike omavalitsuste piires, soodustusi võimaldama.¹⁷

¹⁵ Saue Linnavolikogu leidis, et Saue linna õpilaste puhul, kes kasutavad kooli jõudmiseks AS Elektriraudtee rongi, kuid kelle pere sissetulekud on väikesed, on perel võimalik taotleda linnalt täiendavat sotsiaaltoetust ning ühistranspordi kulud hüvitatakse, arvestades selle sotsiaaltoetuse sisse. Saue Linnavolikogu 17.03.2005 määruse nr 50 „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord” § 2 punktist 5 ja §-st 5 nähtub, et kõnealust täiendavat sotsiaaltoetust makstakse üksikisikule või perele juhul, kui toetuse taotleja tulud jäävad pärast eluasemekulude ja maamaksu katmist normpinna ulatuses iga pereliikme kohta alla kahekordset riiklikult kinnitatud toimetulekupiiri. Leian siiski, et võimalus õpilase rongitranspordi kulude hüvitamiseks osana täiendavast sotsiaaltoetusest ei taga Keilas koolis käivatele Saue linna õpilastele sõidusoodustuste osas võrdset kohtlemist nende õpilastega, kes saavad igapäevaseks kooli ja kodu vahel liikumiseks kasutada (perekonna sissetulekutest sõltumatut) tasuta sõidu õigust Tallinna-suunalisel bussiliinil nr 190.

¹⁶ V. Olle jt. Põhiseadus. Kommentaarid §-le 154. –Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, § 154, komm 8.Vt ka RKÜKo 16.03.2010, nr 3-4-1-8-09, punktid 52-53.

¹⁷ Märgin veel ühistranspordiseaduse (ÜTS) § 29 lg 1 sätestab, et avalike liinivedude (s.t vedaja ja omavalitsusüksuse või riigi vahel sõlmitud avaliku teenindamise lepingu alusel korraldatav sõitjatevedu) antakse maantee- ja veeliikluses ning raudteeliikluses linnasisesel või muul riigisisel rongiliinil, kui sõitja sõidu lähte- ja sihtpunkt asuvad ühe linna piires, õpilasele, sügava puudega isiku saatjale ja puudega lapse saatjale sõidusoodustust kuni 50 protsenti pileti täishinnast. Nimetatud juhul määrab iga-aastase sõidusoodustuse ulatuse teeliikluses ning raudteeliikluses kohaliku omavalitsuse volikogu. Seejuures sätestab ÜTS § 29 lg 3, et valla- ja linnavolikogu võivad lisaks ÜTS §-s 27 ning

Seejuures leian, et Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määruse nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” kuni 21.03.2010 kehtinud redaktsioonis sätestatud õpilaste sõidusoodustusi kommertsbussiliinil nr 190 ja AS Elektriraudtee rongides ning käesoleval hetkel Saue Linnavolikogu 17.02.2011 sõidusoodustuste määrusega kehtestatud õpilaste sõidusoodustusi kommertsbussiliinidel võib käsitleda ka kohaliku omavalitsuse võimaldavate täiendavate sotsiaaltoetustena sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 23 lg 1 mõttes.¹⁸

Lõppastmes – ning sõltumata sellest, kuidas kvalifitseerida Saue Linnavolikogu kehtestatud sõidusoodustusi – on kõnealuste sõidusoodustuste näol vaieldamatult tegemist kohaliku omavalitsuse endale vabatahtlikult võetud ülesandega, mitte kohustusega kommertsbussiliinidel (ega ka AS Elektriraudtee rongidel) sõidusoodustusi võimaldada. Seejuures ei saa mööda vaadata tõsiasiast, et kohaliku omavalitsuse vabatahtlikult pakutav hüve – teatud isikute gruppide tasuta või soodushinnaga sõidu õigus – tähendab kohaliku omavalitsuse jaoks arvestatavat kulu.¹⁹

Leian, et niivõrd kuivõrd kohalikul omavalitsusel on enesekorraldusõigusest tulenevalt õigus otsustada, kas ja milliseid toetusi, soodustusi ning teenuseid lisaks põhiseadusest ja seadusest tulenevatele kohustuslikele ülesannetele pakkuda, peab kohalikule omavalitsusele taoliste vabatahtlikult võetud ülesannete osas jääma võimalus majanduslike olude muutudes, kus kohaliku omavalitsuse eelarve väheneb, juba kehtestatud soodustuste ja toetuste võimaldamise senist korda muuta, sh vajadusel toetusi ja soodustusi vähendada või ka kaotada.

Seejuures, kuigi kohalik omavalitsus peab olemasolevat vabatahtlikult pakutavate soodustuste ja toetuste korda muutes arvestama üldise võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudega, ei ole selle nõude näol siiski tegemist absoluutse keeluga isikuid erinevalt kohelda. Nii on Riigikohus kinnitanud, et kohalik omavalitsus on oma valikutes – kellele ja milliseid soodustusi, toetusi, teenuseid jms võimaldada – vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguste toetuste või teenustega, mida isik saaks omavalitsuselt sellel lasuvate kohustuslike ülesannete tõttu nõuda.²⁰ Seega on ka Riigikohus rõhutanud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusest lähtuvat laia otsustusruumi, seda eriti küsimustes, mis puudutavad kohaliku omavalitsuse vabatahtlike ülesannete täitmiseks ette nähtud raha kasutamist.

Olen seisukohal, et olukorras, kus Saue Linnavolikogu oli sunnitud majanduslikest põhjustest tulenevalt linna poolt võimaldatavaid soodustusi ja toetusi, sh ühistranspordi sõidusoodustusi kas vähendada või sootuks kaotama²¹, ei väljunud Saue Linnavolikogu sõidusoodustuste võimaldamise korda muutes (seejuures AS Elektriraudtee rongides varasemalt kehtinud soodustusi kaotades) kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse põhiseaduslikest piiridest.

ÜTS § 29 lõikes 1 sätestatule kehtestada avalikul liiniveol oma eelarvest sõidusoodustusi veel teatava kategooria sõitjatele, samuti suurendada sõidusoodustuse määra. Kommertsliinidel õpilastele kehtestatavaid sõidusoodustusi reguleerib ÜTS § 28. ÜTS § 28 lg 1 näeb ette loetletud õpilaste kategooriatele sõidukulude hüvitamise riigieelarvest. ÜTS § 28 lg 3 lisab, et valla- ja linnavolikogu võivad käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud hüvitise määra suurendada oma eelarvest.

¹⁸ SHS § 23 lg 1 sätestab: „Valla- või linnavalitsus võib määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras.”

¹⁹ Saue Linnavolikogu märkis minu teabe nõudmisele saadetud vastuses kommertsbussiliinil nr 190 kehtestatud sõidusoodustuste vedajale hüvitamise kohta, et alates 2007. aastast on linn vedajale (AS Harjumaa Liinid) hüvitanud sõidusoodustusi igakuiselt 200 000 krooni ulatuses, s.t aastas 2,4 miljoni krooni ulatuses. Õpilaste tasuta sõidu õiguse eest AS Elektriraudtee rongides maksis Saue linn 2009. aastal 383 200 krooni.

²⁰ Vt RKPJKo 08.08.2011, nr 3-4-1-11-10, punktid 61-62.

²¹ Saue Linnavolikogu märkis oma vastuses minu teabe nõudmisele, et 2010. aastal oli linn sunnitud vähendada või kaotama teisigi toetusi - vähenesid sünnitoetused, samuti kaotati pensionäride jõulutoetus.

Märgin, et kui Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määruse nr 6 kuni 21.03.2010 kehtinud redaktsioon kehtestas tasuta sõidu õiguse AS Elektriraudtee rongides üksnes Saue linna õpilastele, siis nii nimetatud Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määrus nr 6 kui kehtiv Saue Linnavolikogu 17.02.2011 sõidusoodustuste määrus sätestas/sätestab Saue-Tallinn suunal liikuvatel kommertsbussiliini(de)l sõidusoodustused hoopis laiemale isikute ringile. Nii hüvitab Saue linn Saue-Tallinn kommertsliinidel vedajale lisaks õpilaste tasuta sõidule ka keskmise ja raske puudega 16-aastaste ja vanemate isikute, töövõimetus- ja vanaduspensionäride ning represseeritute ja represseeritutega võrdsustatud isikute tasuta sõidu; samuti kõrgkooli päevase õppe kuni 35-aastaste üliõpilaste ja paljulapseliste perede vanemate soodussõidu ning õpilaste suvise (ajavahemikul 06. juunist kuni 24. augustini kehtiva) soodussõidu. Eelnevat arvesse võttes leian, et Saue Linnavolikogu valikut eelistada majanduslikult keerulistes oludes ühistranspordi sõidusoodustuste säilitamist liinil, mida kasutab enim linnaelanikke ning millel on kehtestatud soodustused laiemale ringile isikute kategooriatele, võib pidada põhjendatuks.²²

Kokkuvõtteks ei tuvastanud ma käesoleva menetluse raames Saue Linnavolikogu 17.02.2011 määruse nr 25 „Marsruudil Saue-Tallinn kommertsbussiliinidel sõidusoodustuste kehtestamine” vastuolu PS §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudega.

2.4. Võimalus tutvuda Saue Linnavolikogu 18.03.2010 muutmise määrusega

Palusite mul kontrollida, kas Saue Linnavalitsus on osas, mis puudutab Saue Linnavolikogu 18.03.2010 muutmise määruse avalikustamist ja kättesaadavaks tegemist, järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ja hea halduse tava.

Teie tõstatatud küsimuses tuvastasin Teie ja Saue linna sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna juhi vahelist e-kirja vahetust uurides (mille olite oma avaldusele lisanud), et sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna juht oli Teile oma 25.08.2010 e-kirjas muu hulgas edastanud elektroonilise lingi²³ Saue linna avalikus dokumendiregistris „Amphora” kättesaadavale Saue Linnavolikogu 18.03.2010 vastu võetud muutmise määrusele. Toodud lingile klõpsates avaneb avalikus dokumendiregistris „Amphora” leheküljel, kus on PDF-faili kujul üles laetud dokument „Saue Linnavolikogu 23. jaanuari 2003 määruse nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” muutmise”. Dokumendi juures olev teave viitab, et kõnealust dokumenti on dokumendiregistris viimati muudetud 16.04.2010. Seega leian, et Saue Linnavolikogu 18.03.2010 muutmise määrus pidi Teile viidatud lingil olema kättesaadav ka Teile minu poole pöördumise seisuga. Samuti teavitati avalikkust Saue Linnavolikogu 18.03.2010 vastu võetud muutmise määrusega kehtestatud muudatustest sõidusoodustuste võimaldamisel (sh AS Elektriraudtee rongidel sõidusoodustuste kaotamisest) nii Saue linna kodulehekülje kui kohaliku

²² Soovin veel toonitada, et olukorras, kus Saue Linnavolikogu on endale võetud vabatahtliku kohustuse korras kehtestanud Saue-Tallinn suunal liikuvatel kommertsliinidel soodustused lisaks õpilastele ka muudele sõitjate kategooriatele (pensionärid, represseeritud, üliõpilased, puudega isikud jms), ei saa minu hinnangul üldise võrdsuspõhiõiguse tagamise nõudele tuginedes ilmingimata leida, et Saue linn peaks kõigile nimetatud isikute gruppidele tagama samas ulatuses tasuta sõidu või soodussõidu õiguse ka muudes suundades kohalikku omavalitsust läbivatel ühistranspordiliinidel (nt Saue-Keila suunalises AS Elektriraudtee rongis). Näiteks võib kohalik omavalitsus minu hinnangul enesekorraldusõiguse raames taolises olukorras otsustada, et ühistranspordi sõidusoodustuste peamine eesmärk on toetada ühistranspordiühenduse kasutamist antud kohaliku omavalitsuse ja selle lähedal asuva peamise tõmbekeskuse (nt pealinna) vahel, kus paljud kohalikud elanikud tööl, õppimas või muude igapäevaste asjaajamiste raames käima peavad. Kohaliku omavalitsuse soov ja valik toetada sõidusoodustuste võimaldamise kaudu ühistranspordi kasutamist ühel kohalikku omavalitsust läbival liinil (mida kasutab suurem hulk kohaliku omavalitsuse elanikke) ei saa minu hinnangul viia automaatselt kohustuseni tagada samaväärne ja samas ulatuses toetus kõigil kohalikku omavalitsust läbivatel liinidel.

²³ Esitan selle lingi siinkohal uuesti: <http://avalik.amphora.ee/saue/document.aspx?id=34095>.

ajalehe „Saue Sõna” kaudu. Asun seisukohale, et teave sõidusoodustuste korra muutumisest pidi olema Teile piisavalt kättesaadav.

Nendin, et Teie avalduse saatmise seisuga ei olnud Saue linna avalikus dokumendiregistris „Amphora” kättesaadav Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määruse nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” kuni 21.03.2010 (s.t kuni 18.03.2010 muutmise määruse jõustumiseni) kehtinud redaktsioon. Dokumendiregistrist nähtub, et nimetatud määrus lisati registrisse alles 01.10.2010. Samas selgub Teie avaldusest, et kõnealune määrus oli Teile kättesaadav Saue linna koduleheküljelt.

Möönan siiski, et Teie avaldusest nähtuval ajavahemikul (orienteeruvalt august 2010), mil püüdsite saada selgust Saue linnas kehtivate õpilaste sõidusoodustuste osas, võis Teid segadusse ajada asjaolu, et ajal, mil oli juba jõustunud AS Elektriraudtee rongides õpilaste sõidusoodustusi kaotav Saue Linnavolikogu 18.03.2010 muutmise määrus, oli Saue linna koduleheküljel lingina jätkuvalt avatav Saue Linnavolikogu 23.01.2003 määruse nr 6 „Bussiliinil nr 190 ja elektriraudteel sõidusoodustuste kehtestamine” varasem, kuni 21.03.2010 kehtinud redaktsioon. Seejuures puudus viide, et kõnealust määruse redaktsiooni on vahepeal 18.03.2010 muutmise määrusega muudetud. Teie kirjavahetusest Saue linna sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna juhiga nähtub aga, et sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonna juht möönis eksitust linna kodulehel kõnealuse määruse kehtivuse kaotanud redaktsiooni avaldamisel ning vabandas Teie ees tekkinud eksituse pärast.

Eelnevat kokku võttes ei leia ma, et Saue Linnavalitsus oleks Saue Linnavolikogu 18.03.2010 muutmise määrusest teavitamisel, selle kättesaadavaks tegemisel ja Teiega suhtlemisel rikkunud Teie põhiõigusi ja -vabadusi ning hea halduse tava. Märgin siinkohal siiski, et kavatsen juhtida Saue Linnavalitsuse tähelepanu vajadusele pöörata hoolikamalt tähelepanu Saue linna koduleheküljel avaldatava ning linna kodanikke puudutava teabe täpsusele, asja- ja ajakohasusele ning vältida vananenud ja eksitava teabe avaldamist.

Täna Teid veel kord minu poole pöördumast. Mul on kahju, kui minu analüüsi tulemusel väljendatud seisukohad ei pakkunud Teile oodatud lahendusi. Samuti soovin siiralt vabandada, et minu seisukoha kujundamine niivõrd kaua viibis.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder