



ÕIGUSKANTSLER

Hr Mart Vanags
vallavolikogu esimees
Karula Vallavolikogu
Lüllemäe küla
Karula vald
68116 VALGAMAA

Teie 14.10.2009 nr 1-5/1221
Õiguskantsler 3.11.2009 nr 6-4/091515/0906671

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Austatud härra volikogu esimees

Tänan Karula Vallavolikogu 14.10.2009. a minu teabenõudmisele saadetud vastuse eest.

Vastavalt õiguskantsleri seaduse (edaspidi: ÕKS) §-le 15, §-le 19 ja §-le 33 on õiguskantsleri pädevuses kontroll õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse üle, samuti kontroll selle üle, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

Kooskõlas ÕKS § 34 lõikega 1 alustab õiguskantsler menetluse kas isiku avalduse alusel või omal algatusel talle laekunud teabe alusel.

16.09.2009. a esitas Karula valla lapsevanem Valga maavanemale avalduse, milles ta leidis, et Karula Vallavolikogu määrus sotsiaaltoetuste maksmise ja määramise kohta kohtleb teda ebavõrdselt võrreldes teiste valla elanikega, kuivõrd antud määruse alusel ei makstud tema pojale esmakordselt kooli mineva lapse toetust. Valga maavanem edastas kirjeldatud avalduse 21.09.2009. a minule, kuivõrd Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõike 5 kohaselt on maavanemal õigus pöörduda õiguskantsleri poole avaldusega kohaliku omavalitsusorgani üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks. Alustasin Valga maavanema pöördumise alusel menetluse.

Käesolevaga teavitan Teid menetluse käigus tuvastatud asjaoludest ning menetluse lõpptulemustest.

Menetluse tulemusena olen seisukohal, et Karula Vallavolikogu 27.02.2009. a määrusega nr 3 kinnitatud „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra“ § 7 on kooskõlas põhiseaduse § 12 lõikega 1.

Õiguskantsleri Kantselei

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

I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Karula valla lapsevanem pöördus 16.09.2009. a Valga maavanema poole avaldusega ning leidis, et Karula Vallavolikogu määrus sotsiaaltoetuste maksmise ja määramise korra kohta kohtleb teda ebavõrdselt võrreldes teiste valla elanikega, kui võrd antud määruse alusel ei makstud tema pojale esmakordselt kooli mineva lapse toetust. Avaldusest ning sellele lisatud dokumentidest nähtus, et avaldaja poeg asus sellel õppeaastal õppima Valga linnas asuvas põhikoolis, kuna see asub avaldaja kodust 4 km kaugusel. Samuti on nimetatud kooli jõudmiseks olemas toimiv transport. Lüllemäe Põhikool asub avaldaja kodust 20 km kaugusel ning seal koolis käimine oleks lapse jaoks raske.

1.2. Avaldaja pidas ebaõigeks Karula Vallavolikogu 27.02.2009. a määrusega nr 3 kinnitatud „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra“ § 7, mille kohaselt makstakse esmakordselt kooli mineva lapse toetust Lüllemäe Põhikooli või Valga Vene Gümnaasiumi või nõustamiskomisjoni otsuse alusel erivajadustega laste kooli esimesse klassi astunud lapse vanemale, eestkostjale või perekonnas hooldajale avalduse alusel peale kooli tõendi laekumist. Avaldaja esitas Karula Vallavalitsusele taotluse toetuse saamiseks 03.09.2009. a ning Karula Vallavalitsus teatas oma 10.09.2009. a kirjaga avaldajale taotluse rahuldamata jätmisest.

1.3. Valga maavanem edastas Karula valla elaniku avalduse 21.09.2009. a minule, kui võrd Vabariigi Valitsuse seaduse § 85 lõike 5 kohaselt on maavanemal õigus pöörduda õiguskantsleri poole avaldusega kohaliku omavalitsusorgani üldakti või selle sätte põhiseadusele või muule seadusele vastavuse kontrollimiseks.

1.4. Alustasin avalduse alusel menetluse ning pöördusin teabe saamiseks 23.09.2009. a Karula Vallavolikogu poole. Karula Vallavolikogule saadetud teabenõudmises soovisin teada, millistel sisulistel ja õiguslikel põhjustel näeb Karula Vallavolikogu 27.02.2009. a määrusega nr 3 kinnitatud „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra“ § 7 ette, et esmakordselt kooli mineva lapse toetust makstakse vaid Lüllemäe Põhikooli või Valga Vene Gümnaasiumi või nõustamiskomisjoni otsuse alusel erivajadustega laste kooli esimesse klassi astunud lapse vanemale. Samuti soovisin teada, miks ei võimaldata ülalviidatud määruse § 7 Karula Vallavalitsusel kaaluda esmakordselt kooli mineva lapse toetuse maksmist erandjuhtudel, arvestades lapse huve eripärastes olukordades. Palusin Karula Vallavolikogul selgitada, kas antud osas võiks volikogu pidada võimalikuks viidatud määruse § 7 muutmist või täiendamist.

1.5. Karula Vallavolikogu vastas minu teabenõudmisele 14.10.2009. a ning selgitas, et Karula Vallavolikogu on oma 27.02.2009. a määruse nr 3 „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord“ (edaspidi: Kord) kehtestamisel lähtunud sotsiaalhoolekande seaduse § 23 lõikest 1, mille kohaselt võib valla- või linnavalitsus määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Viidatud Korra § 7 sätestamise kehtivas sõnastuses tingis asjaolu, et Karula vallas on olemas põhikool (Lüllemäe Põhikool) koos kvalifitseeritud kaadriga ja piisavate vabade õpilaskohtadega. Koolil on õpilaste transportimiseks kaks bussi, millega suudetakse tagada kõigi õpilaste tasuta transport kooli ja koju. Karula Vallavolikogu leidis, et lapse õppima asumine põhikooli väljaspool valda on põhjendatud vaid erijuhtudel, kui lapse erivajadusi ei suudeta tagada valla põhikoolis. Kuna valla põhikoolis ei ole võimalik tagada õpet muukeelsetele või teatud erivajadustega lastele, näeb Korra § 7 ette võimaluse maksta esmakordselt kooli mineva lapse toetust ka Valga Vene Gümnaasiumi või nõustamiskomisjoni otsuse alusel erivajadustega laste kooli esimesse klassi astunud lapse

vanemale. Karula Vallavolikogu ei pidanud Korra §-s 7 vajalikuks käsitleda erijuhtumina kooli transpordi küsimust, kuna vallas suudetakse tagada kõigi valla põhikoolis õppivate laste transporti kooli ja koju.

II Põhiküsimus

Antud menetluse käigus tuli vastata küsimusele, kas Karula Vallavolikogu 27.02.2009. a määrusega nr 3 kinnitatud „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra“ § 7, mille kohaselt makstakse esmakordselt kooli mineva lapse toetust Lüllemäe Põhikooli või Valga Vene Gümnaasiumi või nõustamiskomisjoni otsuse alusel erivajadustega laste kooli esimesse klassi astunud lapse vanemale, eestkostjale või perekonnas hooldajale avaldusel alusel peale kooli tõendi laekumist, on kooskõlas põhiseaduse § 12 lõikega 1, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed.

III Õiguslik hinnang

3.1. Põhiseaduse (edaspidi: PS) § 12 lg 1 sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

3.2. PS §-st 12 tuleneb nõue rakendada kehtivaid seadusi kõigile isikutele erapooletult ja ühtemoodi. PS §-st 12 tuleneb ühtlasi õigusloome võrdsuse põhimõte, mille kohaselt peavad seadused ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.¹ Samas ei ole mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine võrdsusõiguse rikkumine. Riigikohus on öelnud, et keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.² Riigikohus mõnab, et kuigi meelevaldsuse kontroll laieneb seadusandja tegevusele, tuleb viimasele jätta avar otsustusulatus. Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.³

3.3. Selleks, et teha kindlaks, kas keegi on kellegagi võrdne või ebavõrdne, peab olema vähemalt kaks isikut või isikute gruppi, keda omavahel võrrelda. Võrdsusõiguse rikkumise tuvastamise esimesel astmel tuleb võrreldavatele leida vähim ühine soomõiste ning seejärel kirjeldada ebavõrdset kohtlemist. Vähim ühine soomõiste erineb sõltuvalt sellest, kellega võrreldakse⁴. Eeltoodu alusel tuleb kontrollida, kas tulenevalt Korra §-st 7 koheldakse sarnases olukorras olevaid isikute gruppe esmakordselt kooli mineva lapse toetuse andmisel erinevalt ning juhul, kui tegu on võrreldavate isikute gruppidega, siis tuleb analüüsida, kas selliseks ebavõrdseks kohtlemiseks on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus.

3.4. Korra § 7 kohaselt makstakse esmakordselt kooli mineva lapse toetust Lüllemäe Põhikooli või Valga Vene Gümnaasiumi või nõustamiskomisjoni otsuse alusel erivajadustega laste kooli esimesse klassi astunud lapse vanemale, eestkostjale või perekonnas hooldajale avalduse alusel peale kooli tõendi laekumist. Kirjeldatud sätte alusel on võrreldavateks isikute gruppideks need Karula valla elanikest lapsed, kes lähevad Lüllemäe Põhikooli, Valga Vene Gümnaasiumi või nõustamiskomisjoni otsuse alusel erivajadustega laste kooli esimesse klassi ja need Karula valla

¹ RKPJKo 03.04.2002, nr 3-4-1-2-02, punktid 16 ja 17.

² Samas.

³ Samas.

⁴ K. Merusk jt. Kommentaarid §-le 12. Justiitsministeerium. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2002, § 12 komm. 3.

elanikest lapsed, kes lähevad mõne muu eestikeelse põhikooli esimesse klassi. Mõlemad lapsed lähevad esmakordselt kooli, kuid esimesele grupile maksab Karula vald esmakordselt kooli mineva lapse toetust ning teisele grupile mitte. Tegemist on võrreldavate ja sarnases olukorras olevate isikute gruppidega, keda toetuse maksmisel koheldakse erinevalt.

3.5. Vastavalt haridusseaduse § 7 lg 2 punktile 3 on kohalikud omavalitsused kohustatud tagama oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise. Juhul, kui vald juba finantseerib oma haldusterritooriumil ühte põhikooli, kuid lapsevanem otsustab panna lapse teises vallas asuvasse põhikooli, on vald endiselt kohustatud pidama ülal oma põhikooli ning samuti hüvitama vastavalt kehtiva põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi: PGS) §-le 44¹ antud õpilase õppekulud teise valla põhikoolis. Seega suurenevad kohaliku omavalitsuse kulud kirjeldatud olukorras märgatavalt.

3.6. Sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi: SHS) § 23 lõikest 1 tuleneb, et valla või linnavalitsus võib määrata ja maksta täiendavaid sotsiaaltoetusi (ehk täiendavaid toetusi võrreldes nendega, mille maksmise näeb seadus otseselt ette) kohaliku omavalitsuse eelarvest kohaliku omavalitsuse volikogu kehtestatud tingimustel ja korras. Seega on kohaliku omavalitsuse enda pädevuses määratleda need tingimused, milliste alusel maksta isikutele täiendavaid toetusi võrreldes nendega, mille maksmise näeb ette seadus. Seadus ei kohusta kohalikke omavalitsus maksma esmakordselt kooli mineva lapse toetust. Olukorras, kus vanem otsustab valida lapsele väljaspool Karula valda asuva kooli, kuigi koduvallas on olemas vaba õpilaskoht ning on tagatud tasuta transport kooli ja kodu vahel, suurenevad valla kulutused kirjeldatud lapse osas, mistõttu on olemas mõistlikud põhjused eristamiseks esmakordselt kooli mineva lapse toetuse maksmisel neid lapsi, kes käivad valla koolides ja neid lapsi, kes valla koolides ei käi, kuigi selleks on võimalused olemas. Seega on kahe isikute grupi ebavõrdseks kohtlemiseks toetuse maksmisel olemas mõistlik ja õigusaktidega kooskõlas olev põhjus, mistõttu ei ole Korrast tulenev isikute erinev kohtlemine vastuolus PS § 12 lõikest 1 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega. Kohalikul omavalitsusel on õigus määratleda, kuidas oma eelarvelisi ressursse kirjeldatud olukorras kõige paremini kasutada. Õiguskantsleril puudub pädevus teha kohalikule omavalitusele ettepanekuid või ettekirjutusi SHS § 23 lõikest 1 tulenevalt täiendavate sotsiaaltoetuste maksmise või määramise tingimuste kohta.

IV Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta

Arvestades eeltoodut, leian, et Karula Vallavolikogu 27.02.2009. a määrusega nr 3 kinnitatud „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise korra“ § 7 on kooskõlas PS § 12 lõikega 1.

Täna Karula Vallavolikogu veel kord teabenõudmisele saadetud vastuse eest. Teavitan oma seisukohtadest ka avaldajat ja Valga maavanemat.

Käesolevaga lõpetan antud asjas alustatud menetluse.

Lugupidamisega

Indrek Teder

Teadmiseks: Valga maavanem

Anu Uritam 693 8414 E-post: anu.uritam@oiguskantsler.ee