



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat

Teie 21.01.2011 nr

Aadress

Õiguskantsler 9.12.2011 nr 6-4/110285/1106097

### **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta**

Lugupeetud

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimuse seoses Jõgeva Vallavolikogu vastu võetud õigusaktiga. Täpsemalt palusite mul kontrollida, kas Jõgeva Vallavolikogu 26.02.2009. a määruse nr 3 “Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Jõgeva vallas” § 5 lõiked 4 ja 5 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

Nimetatud Jõgeva Vallavolikogu määruse tunnistas Jõgeva Vallavolikogu kehtetuks alates 21.03.2011. a ning selle asemel kehtestas Jõgeva Vallavolikogu 17.03.2011. a määruse nr 5 “Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord”. Uues määruis pole muudetud eelneva määruse § 5 lõigetes 4 ja 5 sätestatud toetuste maksmise tingimusi ega ka nende sätete numeratsiooni. Kuigi praktilistel kaalutlustel (minu seisukohtadega arvestamine valla edasises tegevuses) analüüsin edaspidi kehtiva määruse § 5 lõigete 4 ja 5 põhiseaduspärasust, kehtib kõik õeldu ka Jõgeva Vallavolikogu 26.02.2009. a määruse nr 3 § 5 lõigete 4 ja 5 kohta.

**Analüüsinud Teie avaldust, asjakohaseid õigusakte ning Jõgeva Vallavolikogu ja Jõgeva Vallavalitsuse vastuseid minu teabe nõudmistele, leian, et**

- 1) Jõgeva Vallavolikogu 17.03.2011. a määruse nr 5 “Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord” § 5 lõiked 4 ja 5 ei riku Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust osas, milles õpilase toidusoodustus ja koolitoetus on ette nähtud ainult Jõgeva maakonna haldusterritooriumi üldhariduslikus koolis õppivale X-XII klassi õpilasele;**
- 2) nimetatud määruse sätted on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega osas, milles asjaomaseid toetusi ei maksta neile isikutele, kes ei õpi Jõgeva maakonna haldusterritooriumi üldharidusliku kooli X-XII klassis tulenevalt objektiivsest põhjustest, nt hariduslikust erivajadusest, mis tingib nende isikute õppimise väljaspool Jõgeva maakonda.**

Järgnevalt selgitan lähemalt, miks ma sellisele järeldusele jõudsin. Esmalt annan ülevaate menetluse asjaoludest ja menetluse käigust (I) ja toon välja vaidlusalused õigusnormid (II), seejärel esitan õigusliku hinnangu (III). Kirja lõpetan lühikese kokkuvõttega (IV).

Õiguskantsleri Kantselei

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

## I Asjaolud ja menetluse käik

1. Oma avalduses leidsite, et Jõgeva Vallavolikogu 26.02.2009. a määruse nr 3 “Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Jõgeva vallas” § 5 lõiked 4 ja 5 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

2. Selgitasite avalduses, et osa Jõgeva maakonna haldusterritooriumil elavatest X-XII klassi õpilastest on vastavalt oma huvidele ja võimetele valinud õppimise kohaks teiste maakondade koole (näiteks Nõo Reaalgümnaasium, Tartu Hugo Treffneri Gümnaasium, Miina Härma Gümnaasium). Samal ajal on nad edasi Jõgeva valla elanikud. Leidsite, et ka nende laste vanemad on Jõgeva valla elanikud, elavad Jõgeva vallas ja maksavad Jõgeva vallale makse. Teie hinnangul ei kohelda teistes maakondades õppivaid noori ja nende peresid õiglaselt ja teiste Jõgeva valla elanikega samaväärselt.

3. Pöördusin avaldusaluses asjas selgituste saamiseks teabe nõudmisega Jõgeva Vallavolikogu ja Jõgeva Vallavalitsuse poole.

4. Jõgeva Vallavolikogu esimehe sõnul on Jõgeva Vallavolikogu toidusoodustuse ja töövihikute ostmise toetuse sidunud õppimisega Jõgeva maakonna haldusterritooriumil asuvas üldhariduskoolis alates 2000. a. Samas põhimõtte tuleneb ka Jõgeva Vallavolikogu 17.03.2011. a määruse nr 5 „Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord” (edaspidi *Kord*) § 5 lõigetest 4 ja 5. Volikogu esimees leidis, et Jõgeva Vallavolikogu on lähtunud lastevanemate põhiseaduslikust õigusest valida kus ja milline haridus lapsele antakse. Eeltoodule lisaks selgitas Jõgeva vallavanem, et Jõgeva valla hinnangul ei kohelda Korra § 5 lõigetes 4 ja 5 nimetatud soodustuste saamisel erinevalt neid isikuid, kes õpivad Jõgeva maakonna üldhariduskoolides. Vallavanem nentis, et vald ei ole kaalunud põhjust, miks isik on valinud teises maakonnas asuva kooli, kuna valla hinnangul on kooli valik isiku jaoks vaba.

## II Vaidlusalused õigusnormid

5. Korra § 5 lõiked 4 ja 5 sätestavad:

“§ 5. Perekonna sissetulekust sõltumatud toetused

[...]

(4) Õpilase toidusoodustus on ette nähtud Jõgeva maakonna haldusterritooriumi üldhariduslikus koolis õppivale X-XII klassi õpilasele, kes täidab korrektselt koolikohustust. Toidusoodustuse määramise aluseks on kooli poolt esitatud õpilaste nimekirjad ja soodustuse saamine toimub sularahata arvlemise korras vallavalitsuse finantsosakonnast.

(5) Koolitoetus on ette nähtud töövihikute ostmiseks Jõgeva maakonna haldusterritooriumi üldhariduslikus koolis õppivale X-XII klassi õpilasele. Õpilasele toetuse määramise aluseks on õppeaasta alguses kooli poolt esitatud õpilaste nimekiri ja ostetavate töövihikute maksumus. Toetuse saamine toimub sularahata arvlemise korras vallavalitsuse finantsosakonnast.

[...].“

## III Õiguskantsleri seisukoht

6. Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas Korra § 5 lõiked 4 ja 5 on kooskõlas PS § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega. Küsimusele vastamiseks teen esmalt ülevaate asjakohasest põhiseaduse regulatsioonist ning seejärel hindan kõnealuste sätete vastavust põhiseadusele.

### Üldine võrdsuspõhiõigus

7. PS § 12 lg 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Selle põhiõiguse kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdses seisundis olevate isikute ebavõrdne kohtlemine.<sup>1</sup>

8. Võrdsuspõhiõigus pole piiramatu õigus. PS § 12 lg 1 esimese lausega on vastuolus vaid selline ebavõrdne kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis on selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.<sup>2</sup>

9. Kuigi võrdse kohtlemise nõue laieneb ka seadusi ja määrusi andvate organite tegevusele, lasub viimastel lai otsustusruum erineva kohtlemise legitiimse eesmärgi paikapanemisel ning piirangu proportsionaalsuse hindamisel. Nii on Riigikohus leidnud, et „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.“<sup>3</sup>

10. Nagu seadusandja, nii peab ka kohalik omavalitsus oma õigusloomes igal juhul arvestama võrdse kohtlemise nõuet, seejuures juhul, kui tegemist on omavalitsuse oma eelarvest vabatahtlikult makstavate toetuste või osutatavate teenustega.<sup>4</sup> Kohalik omavalitsus on aga oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui tegemist ei ole toetuste või teenustega puudust kannatavatele isikutele ega seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt viimasel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda.<sup>5</sup>

11. Kokkuvõtvalt tõden, et üldine võrdsuspõhiõigus ei ole absoluutne õigus. See õigus võib olla piiratud, kui õiguse piiramist saab põhjendada vajadusega saavutada teatud legitiimne eesmärk ning selline õiguse piiramine on eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne.

12. Järgnevalt hindan, kas Korra § 5 lõiked 4 ja 5 on eespool toodud selgitusi arvestades kooskõlas põhiseadusega.

### Korra § 5 lõigete 4 ja 5 põhiseaduspärasus

13. Nagu öeldud, saab Riigikohtu arvates PS § 12 lg 1 esimese lause riivega olla tegu siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Isikute võrreldavuse hindamiseks on vaja igal konkreetsel juhul määrata võrdluse lähtekoht.

14. Seega tuleb Korra § 5 lõigete 4 ja 5 põhiseaduspärasuse üle otsustamisel esmalt välja selgitada, kas tegemist on sarnases olukorras olevate, st võrreldavate isikute gruppidega. Kui tegemist on võrreldavate isikutega, tuleb selgeks teha, a) kuidas neid isikuid omavahel erinevalt koheldakse, b) kas neid isikuid koheldakse erinevalt legitiimsel eesmärgil ja c) kas nende isikute erineva kohtlemise tagajärjed on võrreldes taotletava eesmärgiga proportsionaalsed.

<sup>1</sup> RKPJKo 07.06.2011. a, nr 3-4-1-12-10, p 36

<sup>2</sup> Samas, p 35, vt ka RKPJKo 07.06.2011. a, nr 3-4-1-12-10, p 43.

<sup>3</sup> RKHKo 10.11.2003. a, nr 3-3-1-65-03, p 14.

<sup>4</sup> RKPJKo 08.03.2011. a nr 3-4-1-11-10, p 62.

<sup>5</sup> Samas.

15. Korra § 5 lõigetes 4 ja 5 puutuvalt saab ühe isikute grupina välja tuua Jõgeva valla elanikena registreeritud isikud, kes õpivad Jõgeva maakonna haldusterritooriumil asuvate üldhariduskoolide X-XII klassis. Teise isikute grupi moodustavad Jõgeva valla elanikena registreeritud isikud, kes õpivad väljaspool Jõgeva maakonna haldusterritooriumit asuvate üldhariduskoolide X-XII klassis.

16. Mõlema õpilaste grupi puhul on tegu Jõgeva valla elanikega, kes õpivad üldhariduskooli X-XII klassis. Õpilase toidusoodustuse ja koolitoetuse saamise aspektist on minu hinnangul tegu sarnases olukorras olevate isikutega, mis võimaldab neid vaadelda võrreldavate gruppidenä.

17. Korra § 5 lõigete 4 ja 5 järgi koheldakse eelmainitud võrreldavaid isikute grappe erinevalt sõltuvalt sellest, kas isik õpib Jõgeva maakonna üldhariduskoolis või mõne teise maakonna üldhariduskoolis. Kui isik õpib Jõgeva maakonna üldhariduskoolis, on tal õigus saada toetusi. Kui ta õpib teise maakonna üldhariduskoolis, siis tal õigust toetusi saada ei ole. Niisiis on tegemist võrreldavate isikute gruppide erineva kohtlemisega sõltuvalt kooli asukohast.

18. Järgnevalt tuleb hinnata, kas leidub legitiimne, st põhiseadusega kooskõlas olev, eesmärk, mis õigustab nende kahe isikute grupi erinevat kohtlemist.

19. Jõgeva Vallavolikogu esimees ega Jõgeva vallavanem pole oma vastuses erineva kohtlemise legitiimset eesmärki selgesõnaliselt välja toonud. Mõlemad selgitasid, et kõnealuste toetuste maksmine ainult Jõgeva maakonna üldhariduskoolis õppijatele on õigustatud, kuna isikul on õigus kooli vabalt valida. Teen sellest järelduse, et valla arvates on isiku valida, kas õppida Jõgeva maakonna koolis ja saada toetusi või valida mõnes teises maakonnas asuv kool arvestusega, et Korra § 5 lõigetes 4 ja 5 sätestatud toetustele tal sellisel juhul õigust ei ole.

20. Leian, et nimetatud seisukohast saab tuletada võrreldavate isikute gruppide erineva kohtlemise eesmärgina tagada, et Jõgeva maakonna gümnaasiumites (üldhariduskooli X-XII klassides) õpiks võimalikult palju õpilasi ja seeläbi säiliks Jõgeva maakonna gümnaasiumid ja nad areneks. See on minu hinnangul põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk.

21. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on korraldada kohalikes huvides kogukonna elu.<sup>6</sup> Minu hinnangul on igati põhjendatud valla soov, et oma maakonna gümnaasiumid säiliks ja areneksid. Nimelt kui inimesed teavad, et maakonnas on võimalik omandada gümnaasiumiharidust, kusjuures valikus on mitmeid, erinevaid õppesuundi pakkuvaid, maakonna koole, võib gümnaasiumite olemasolu ja nende hea tase võib mõjutada peresid asuma (ja jääma) elama Jõgeva maakonda.

22. Nagu märgitud, õigustavad toodud eesmärgid ebavõrdset kohtlemist juhul, kui ebavõrdne kohtlemine on seatud eesmärgi suhtes proportsionaalne. Järgnevalt vaatlengi, kas võrdsuspõhiõiguse piirang (erinev kohtlemine kooli asukohast sõltuvalt) on proportsionaalne.

23. Meetme proportsionaalsuse hindamiseks tuleb muu hulgas kaaluda võrdsuspõhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piiranguga taotletava eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> RKÜKo 19.04.2005. a, nr 3-4-1-1-05, p 18: „Põhiseaduse järgi on kohaliku omavalitsuse aluseks idee kogukonnast, kelle ülesandeks on lahendada selle kogukonna probleeme ja korraldada kogukonna elu.“

<sup>7</sup> RKPJKo 05.08.2001. a, nr 3-4-1-2-01, p 17.

24. Korra § 5 lõigetes 4 ja 5 sätestatud toetuste saamine ei sõltu perekonna sissetulekust ja selliste toetuste maksmist ei nõua kohalikul omavalitsuselt ükski seadus. Riigikohtu arvates (punkt 10) on kohalik omavalitsus vabatahtlike ja isiku sissetulekust sõltumatute toetuste maksmisel oma valikutes võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui puudust kannatavatele isikutele toetuste või seesuguse toetuse või teenuse, mida isik saaks omavalitsuselt viimasel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda, maksmisel. See tähendab, et omavalitsus võib seada selliste toetuste saamiseks tingimusi, mis on toetuse maksmise eesmärgi täitmiseks sobilikud ja vajalikud, kuid mis võivad seada teatud isikute grupi soodsamasse olukorda võrreldes sarnases olukorras olevate, kuid seatud tingimustele mittevastavate isikutega. Seetõttu on Jõgeva vald kõnealuse toetuse maksmisel võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui teistel nimetatud juhtudel.

25. Esitatu valguses on minu arvates erineva kohtlemise lubatavuse hindamisel oluline küsimus, kas Jõgeva maakonna üldhariduskoolis mitteõppivale isikule Korra § 5 lõigetes 4 ja 5 kehtestatud toetuste mittemaksmine võib oluliselt piirata nende isikute võimalust saada oma soovidele ja vajadustele vastavat gümnaasiumiharidust. Leian, et toetuste mitte saamine ei võta üheltki isikult otseselt võimalust oma soovikohast gümnaasiumiharidust väljaspool Jõgeva maakonda omandada, ehkki mõõnan, et toetus on perele kindlasti toeks. Minu hinnangul on tegemist üksnes suunava, aga mitte absoluutse mõjuga meetmega.

26. Minu arvates ei muuda erinevat kohtlemist ebaproportsionaalseks ka asjaolu, et toetustest ilma jäävad isikud on Jõgeva valla rahvastikuregistri järgsed elanikud. Mõõnan, et elukoht kohaliku omavalitsuse territooriumil näitab isiku seost selle omavalitsusega ja tähendab ühtlasi, et osa Jõgeva valda registreeritud lapsevanema tulumaksust laekub valla eelarvesse. Ometi ei saa omavalitsuse elanikuks olemise fakt tähendada, et isik saab alati piiranguteta kõiki omavalitsuse võimaldatavaid hüvesid ning elanike gruppide omavaheline erinev kohtlemine ei ole isegi kaaluka põhjuse olemasolul võimalik. Omavalitsuse ja tema elanike suhted on küll vastastikkused, kuid omavalitsuse osutatavad teenused ei ole otsene vastutasu isiku makstud tulumaksu eest.<sup>8</sup>

27. Seepärast leian, et mul pole alust pidada Jõgeva valla rakendatud võrdsuspõhiõiguse piirangut ebaproportsionaalseks.

28. Kokkuvõttes olen seisukohal, et Korra § 5 lõiked 4 ja 5 ei ole osas, milles õpilase toidusoodustus ja koolitoetus on ette nähtud ainult Jõgeva maakonna haldusterritooriumi üldhariduslikus koolis õppivale X-XII klassi õpilasele, vastuolus PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega, sest riivel on legitiimne eesmärk ning riive on selle eesmärgi suhtes proportsionaalne.

29. Seda siis, kui toetuse maksmisest ei keelduta neile isikutele, kes ei õpi Jõgeva maakonna üldhariduskoolis tulenevalt objektiivsest põhjusest, nt hariduslikust erivajadusest. Selgitan alljärgnevalt hariduslike erivajadustega õpilase näitel oma seisukohta lähemalt.

30. PGS § 47 lg 1 järgi lähtutakse haridusliku erivajadusega õpilase õppe korraldamisel kaasava õppe põhimõtetest, mille järgi üldjuhul õpib haridusliku erivajadusega õpilane elukohajärgse kooli tavaklassis. Kui aga elukohajärgses koolis ei ole võimalik korraldada õpet tulenevalt õpilase hariduslikust erivajadusest, on õpilase elukohajärgne vald või linn kohustatud koostöös teiste koolide ja kooli pidajatega tagama õpilasele hariduse omandamise võimalused nõustamiskomisjoni soovitude kohaselt (PGS § 49 lg 3). Kuna PGS § 2 lg 4 järgi tagab riik koolide asutamise ja pidamise nägemis-, kuulmis- ja kõnepuudega õpilastele, liikumispuudega õpilastele, kellel lisaks

---

<sup>8</sup> RKPJKo 08.03.2011. a, nr 3-4-1-11-10, p 64.

liikumispuudele esineb täiendav hariduslik erivajadus, liitpuudega õpilastele, intellektipuudega õpilastele, tundeelu- ja käitumishäiretega õpilastele ning kasvatuse eritingimusi vajavatele õpilastele, võib juhtuda, et hariduslike erivajadustega õpilasel tuleb hariduse omandamiseks asuda õppima mujale kui elukohajärgsesse kooli.

31. Eeltoodust tuleneb, et näiteks haridusliku erivajaduse korral võib olla vältimatu, et isik peab gümnaasiumiharidust omandama väljaspool Jõgeva maakonda. Tegu ei ole isiku või tema vanema vaba valikuga, vaid paratamatusega, mis tuleneb isiku hariduslikust erivajadusest. Kui vald keeldub maksmast Korra § 5 lõigetes 4 ja 5 nimetatud toetusi isikule seetõttu, et ta omandab gümnaasiumiharidust väljaspool Jõgeva maakonda tulenevalt objektiivsest põhjusest, nt hariduslikust erivajadusest, on Kord vastavas osas minu hinnangul vastuolus üldise võrdsuspõhiõigusega ja seega põhiseadusvastane.

#### **IV Kokkuvõte**

32. Leidsite oma avalduses, et Jõgeva Vallavolikogu 26.02.2009. a määruse nr 3 “Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord Jõgeva vallas” § 5 lõiked 4 ja 5 (kehtiva Jõgeva Vallavolikogu 17.03.2011. a määruse nr 5 “Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord” § 5 lõiked 4 ja 5) on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

33. Kõnealuste rahaliste toetuste puhul ei võeta arvesse pere majanduslikku olukorda. Samuti ei näe seadus ette valla kohustust kõnealuseid toetusi maksta. Riigikohtu hinnangul on sellisel juhul kohalik omavalitsus vabam otsustama makstavate toetuste tingimuste üle. Siiski ei tohi kehtestatud tingimuste tõttu tekkiv erinev kohtlemine olla erineva kohtlemise eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.

34. Mõlema kõnealuse toetuse eesmärgiks võib pidada vajadust tagada Jõgeva maakonna gümnaasiumite säilimine ja areng

35. Analüüsinud eelnimetatud eesmärki ja erineva kohtlemisega põhjustatud võrdsuspõhiõiguse riive proportsionaalsust, leidsin, et Jõgeva Vallavolikogu 17.03.2011. a määruse nr 5 “Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord” § 5 lõiked 4 ja 5 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega, kuid seda juhul, kui toetuste maksmisest ei keelduta neile isikutele, kes õpivad väljaspool Jõgeva maakonna haldusterritooriumit tulenevalt objektiivsetest põhjustest, nt hariduslikust erivajadusest.

Loodan, et minu selgitusest on Teile abi. Vabandan, et vastus Teile viibis. Tänan Teid veel kord pöördumise eest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Lisa: koopia Jõgeva vallale tehtud märgukirjast