



ÕIGUSKANTSLER

Adressaat  
Aadress

Teie 12.01.2011 nr

Õiguskantsler 8.12.2011 nr 6-4/110279/1106083

### **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta**

Lugupeetud

Pöördusite minu poole avaldusega, milles tõstasite küsimusi seoses kahe Vormsi Vallavolikogu vastu võetud õigusaktiga. Täpsemalt palusite mul kontrollida, kas Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 5 lg 4 ning Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 19 „Vormsi vallas elavale üliõpilasele makstava stipendiumi suurus, maksmise tingimused ja kord“ § 3 lg 1 p 1 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

**Analüüsinud Teie avaldust, asjakohaseid õigusakte ning Vormsi Vallavalitsuse vastust minu teabe nõudmisele, leian, et**

- 1) Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 5 lg 4 ei riku Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust osas, milles üld- või kutseharidust omandava õpilase toetust makstakse esmakordselt päevases õppevormis üld- või kutseharidust omandavale õpilasele, kui ta on lõpetanud Vormsi- Lasteaed-Põhikooli;**
- 2) Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 19 „Vormsi vallas elavale üliõpilasele makstava stipendiumi suurus, maksmise tingimused ja kord“ § 3 lg 1 p 1 ei riku Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust osas, milles üliõpilasele makstava stipendiumi saamise üheks tingimuseks on, et üliõpilane on lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda klassi;**
- 3) nimetatud määruste sätted on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega osas, milles asjaomaseid toetusi ei maksta neile isikutele, kes ei ole lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli tulenevalt objektiivsest põhjusest, nt hariduslikust erivajadusest, mis tingis nende laste õppimise väljaspool Vormsi valda;**

Õiguskantsleri Kantselei

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

**4) Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 5 lõikes 4 nimetatud toetuse puhul ei selgu määrusest, et toetuse maksmisel ei võeta arvesse isiku majanduslikku seisu.**

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).

## **I Asjaolud ja menetluse käik**

1. Oma avalduses leidsite, et Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ (edaspidi *Kord nr 18*) § 5 lg 4 ja Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 19 „Vormsi vallas elavale üliõpilasele makstava stipendiumi suurus, maksmise tingimused ja kord“ (edaspidi *Kord nr 19*) § 3 lg 1 p 1 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega. Seda põhjusel, et määrustes nimetatud toetuste või stipendiumi sidumine Vormsi Lasteaed-Põhikooli lõpetamisega seab põhjendamatult ebavõrdsesse olukorda need Vormsi valla elanikud, kes erinevatel põhjustel ei ole lõpetanud Vormis Lasteaed-Põhikooli.

2. Selgitasite avalduses, et määrustes nimetatud toetuste eesmärk on hüvitada Vormsi elanikele mujal õppimisega tekkivad kulud. Teie hinnangul tekivad samasugused kulud ka neil Vormsi elanikel, kes ei ole lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli. Avalduses selgitasite veel, et mujale õppima asumise põhjuseks on sageli soov õppida süvendatult ainet, milleks saarel ei ole võimalust (muusika, keeled jms).

3. Üliõpilasele makstava stipendiumi osas tõite välja, et saarel sündinud ja kuni 9. klassi lõpetamiseni saarel koolis käinud üliõpilastega võrreldes satuvad ebavõrdsesse olukorda need üliõpilased, kes on asunud perega saarele elama põhikoolis õppimise ajal. Ka nende kodu on olnud aastaid saarel, kuid kehtiva korra alusel need üliõpilased stipendiumi ei saa.

4. Kokkuvõtvalt leidsite, et Vormsi vallas elavale üld- või kutseharidust omandava õpilase toetust ja üliõpilasele makstavat stipendiumi peaks olema õigus saada ka neil Vormsi valla õpilastel ja üliõpilastel, kes on lõpetanud mõne teise põhikooli.

5. Pöördusin avaldusaluses asjas selgituste saamiseks teabe nõudmisega Vormsi Vallavalitsuse poole.

6. Vallavalitsus selgitas, et rahvastikuregistris on oma elukoha Vormsi vallas registreerinud 410 inimest. Aastaringelt Vormsi saarel elavaid isikuid on *ca* 250. Kuna laekumised eelarvesse on väikesed, on valla võimalused toetuste maksmiseks piiratud. Seetõttu on vajalik kehtestada toetuse saamisel lisaks elukoha registreerimise nõudele muid tingimusi.

7. Korra nr 18 ja Korra nr 19 kõnealuste toetuste eesmärgiks on toetada peret, kelle laps läheb mandrile õppima, ja kompenseerida sellest tulenevad lisakulutused, tugevdada saare kogukonda, toetada noorte perede saarel elamist, tagada Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilimine ja areng, et saare lapsed õpiksid oma kodukoha koolis. Samuti on eesmärgiks toetada neid üliõpilasi, kes on saarega seotud, õpivad hästi või väga hästi või teevad oma koolitöid Vormsi teemadel. Vald leidis, et Vormsi Lasteaed-Põhikoolis põhihariduse omandanud isikute seotus Vormsi vallaga on suurem.

8. Valla väitel on võimalik, et lapse ja pere elukoht on rahvastikuregistri kohaselt Vormsi vallas, kuid igapäevaselt saarel ei elata. Praamiühenduse korralduse tõttu ei ole lapsel reaalselt võimalik saarel elada ning samal ajal mandril koolis käia. Sellest tulenevalt omandavad igapäevaselt Vormsi vallas elavad lapsed põhihariduse Vormsi Lasteaed-Põhikoolis. Pärast põhihariduse omandamist tuleb lapsel haridustee jätkamiseks Vormsi saarelt lahkuda. Võttes arvesse raha vähesust, on Vormsi vald otsustanud toetada neid lapsi, kes pärast Vormsi Lasteaed-Põhikooli lõpetamist peavad jätkama oma kooliteed mandril ja ei saa edasi elada oma pere juures. Vald leidis, et need lapsed, kes juba varem mandril õppisid, elavad mandril üldjuhul oma kodus ja nende olukord põhikooli lõpetamisel ei muutu.

9. Lisaks eeltoodule selgitas vald, et kuigi Korra nr 18 § 1 lõike 1 järgi reguleerib kord sotsiaaltoetuste maksmise tingimusi ja sotsiaalteenuste osutamist majanduslikult vähekindlustatud isikutele ja peredele, siis on korras ka neid toetusi, mis ei sõltu isiku majanduslikust olukorrast. Näiteks ei sõltu isiku majanduslikust olukorrast Korra nr 18 § 5 lg 1 punktis 3 sätestatud üld- või kutseharidust omandava õpilase toetus. Valla väitel ei ole selle toetuse andmisest keeldunud põhjendusel, et tegemist on majanduslikult hästi kindlustatud lapse ning perega. Samas möönis Vormsi vald oma kirjas, et selles osas võib Kord nr 18 vajada täpsustamist.

## **II Vaidlusalused õigusnormid**

10. Korra nr 18 § 5 lg 4 sätestab:

„§ 5. Koolitoetused

[...]

(4) Üld- või kutseharidust omandava õpilase toetust makstakse esmakordselt päevases õppevormis üld- või kutseharidust omandavale õpilasele, kes on lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli. Toetust makstakse igakuiselt 1. septembrist kuni 30. maini. Toetuse määraks on 64 € kuus, toetust makstakse lapsevanemale või hooldajale.

[...].“

11. Korra nr 19 § 3 lg 1 p 1 sätestab:

„§ 3. Stipendiumi maksmise eeldused

(1) Vormsi vald maksab Rahvastikuregistris aadressiga Vormsi vald registreeritud, Vormsi Lasteaed-Põhikooli lõpetanud kõrgkoolis õppivale üliõpilasele õppetöö toimumise ajal stipendiumi kui:

1) üliõpilane on Vormsi Lasteaed -Põhikoolis lõpetanud seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda klassi;

[...].”

### III Õiguslik hinnang

12. Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas Korra nr 18 § 5 lg 4 ning Korra nr 19 § 3 lg 1 p 1 on kooskõlas PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega. Küsimusele vastamiseks teen esmalt ülevaate asjakohasest põhiseaduse regulatsioonist ning seejärel hindan eraldi kummagi korra kõnealuste sätete vastavust põhiseadusele.

#### Üldine võrdsuspõhiõigus

13. 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>

14. 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>

15. 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>

16. 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 või seesuguse toetuse või teenusega, mida isik saaks omavalitsuselt viimasel lasuva kohustusliku ülesande tõttu nõuda.<sup>5</sup>

17. 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.

18. Järgnevalt hindan, kas Korra nr 18 § 5 lg 4 on eespool toodud selgitusi arvestades kooskõlas põhiseadusega.

#### Korra nr 18 § 5 lõike 4 põhiseaduspärasus

19. 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.

<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.

20. Seega tuleb Korra nr 18 § 5 lg 4 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.

21. Korra nr 18 § 5 lõike 4 põhiseaduspärasuse hindamisel saab ühe isikute grupina välja tuua esmakordselt päevases õppevormis üld- või kutseharidust omandavad õpilased, kes on rahvastikuregistris registreeritud Vormsi valla elanikena ning kes on lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli. Teise isikute grupi moodustavad esmakordselt päevases õppevormis üld- või kutseharidust omandavad õpilased, kes on rahvastikuregistris registreeritud Vormsi valla elanikena, kuid kes ei ole lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli.

22. Mõlema õpilaste grupi puhul on tegu Vormsi valla elanikega, kes omandavad esmakordselt päevases õppevormis üld- või kutseharidust ja seda väljaspool Vormsi valda. Üld- või kutseharidust omandava õpilase toetuse saamise aspektist on minu hinnangul tegu sarnases olukorras olevate isikutega, mis võimaldab neid vaadelda võrreldavate gruppidena.

23. Korra nr 18 § 5 lg 4 järgi koheldakse eelmainitud võrreldavaid isikute grupe erinevalt sõltuvalt sellest, kas isik on lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli või mitte. Kui isik on lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli, on tal õigus saada toetust. Kui ei ole lõpetanud, siis tal õigust toetust saada ei ole. Niisiis on tegemist võrreldavate isikute gruppide erineva kohtlemisega sõltuvalt sellest, kas isik on lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli.

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

25. Nagu eelnevalt punktis 7 öeldud, on Vormsi valla selgituse kohaselt Korra 18 § 5 lg 4 sätestatud üld- või kutseharidust omandava õpilase toetuse eesmärk toetada peret, kelle laps läheb mandrile õppima, ja kompenseerida sellest tulenevad lisakulutused, tugevdada saare kogukonda, toetada noorte perede saarel elamist, tagada Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilimine ja areng, et saare lapsed õpiksid oma kodukoha koolis. Ükski väljatoodud eesmärkidest pole minu hinnangul lubamatu.

26. Eespool (punkt 8) oli juttu, et mandrile õppimaasumisega tekivad lisakulud neil isikutel, kes seni on igapäevaselt elanud saarel ja seal koolis käinud. Kui isik on juba põhikoolis käinud mandril, tähendab see, et ta on pidanud igapäevaselt (vähemalt tööpäevadel) mandril elama, sest pole võimalik elada igapäevaselt saarel ja samas käia mandril koolis. Seega ei muutu selliste isikute jaoks olukord pärast põhikooli lõppu ning neil ei teki mandrile asumisega lisakulutusi erinevalt neist isikutest, kes seni on elanud igapäevaselt saarel.

27. Leian, et võrreldes mõne mandril asuva vallaga on kooli olemasolu Vormsil saarel hädavajalik. On selge, et lastega perede jaoks oleks saarele igapäevaselt elamaasumine probleemne, kui saarel poleks võimalik koolis käia. Seda just põhikooli osas, kui lapsed on väikesed. Seepärast pean Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilitamist kaalukaks eesmärgiks.

28. Pean võimalikuks, et erineva kohtlemise eesmärgiks võib lisaks eeltoodule olla kulude kokkuhoiu vajadus. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 83 lg 1 järgi osalevad munitsipaalkooli tegevuskulude katmises täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub nende valdade

või linnade haldusterritooriumil. Kui rahvastikuregistri andmetel Vormsi vallas elav laps asub õppima teise omavalitsuse kooli, on Vormsi vald kohustatud osalema tema õppekulude katmisel. Kuna suur osa kooli ülalpidamisega seotud kuludid (nt soojusenergia ja elektrikulu, teatud osas majandus- ja personalikulud) ei sõltu otseselt õpilaste arvust koolis, pean usutavaks, et õpilaste siirdumine teiste omavalitsuste koolidesse ei pruugi oluliselt vähendada Vormsi valla kulutusi oma kooli ülalpidamiseks. See tähendab, et Vormsi vallas elavate laste teistes omavalitsustes asuvatesse koolidesse suundumine ei vähenda, vaid kokkuvõttes suurendab Vormsi valla kulutusi, võrreldes olukorraga, kus vallas elavad lapsed käivad vaid valla koolis.<sup>6</sup>

29. Veel juhin tähelepanu, et PGS § 82 lg 7 järgi on munitsipaalkoolide osalise riigieelarvelise rahastamise puhul toetuse suuruse määramise aluseks hariduse infosüsteemi järgne õpilaste arv planeeritavale aastale eelneva aasta 10. novembri seisuga. Seega saavad munitsipaalkoolid, sh Vormsi vallas asuv kool, riiklikku toetust üksnes nende õpilaste eest, kes tema koolis õpivad. Kui lapsed asuvad õppima teiste omavalitsuste koolidesse, liigub nendega kaasa riiklik toetus munitsipaalkoolide ülalpidamiseks. Rakendades meetmeid, mis motiveerivad lapsi mitte teiste omavalitsuste õppeasutustesse õppima asuma, püüab omavalitsus tagada suuremat riiklikku toetust oma haridusasutustele ja selle kaudu (omavahendite säästliku kasutamise eesmärgi kõrval), sarnaselt juba väljatooduga, hariduse andmise jätkusuutlikkust oma territooriumil.

30. Kokkuvõtvalt sõnastaksin eespool nimetatud võrreldavate isikute gruppide erineva kohtlemise legitiimse eesmärgina Korra nr 18 § 5 lg 4 nimetatud toetuse saamisel

- vajaduse kompenseerida mandrile kooliminemisega kaasnevad kulud
- vajaduse tagada Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilimine ja areng

31. Nagu märgitud, õigustavad toodud eesmärgid ebavõrdset kohtlemist juhul, kui ebavõrdne kohtlemine on seatud eesmärgi suhtes proportsionaalne. Järgnevalt vaatlengi, kas võrdsuspõhiõiguse piirang (erinev kohtlemine põhikoolis käimise kohast sõltuvalt) on proportsionaalne.

32. 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>

33. Mis puutub kohalike omavalitsuste vabatahtlikult ja sissetulekutest sõltumatult makstavatesse toetustesse, siis nagu eespool öeldud (punkt 16), on omavalitsus Riigikohtu arvates nende maksimise 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, maksimise. See tähendab, et omavalitsus võib seada selliste toetuste saamiseks tingimusi, mis on toetuse maksimise eesmärgi täitmiseks sobilikud ja vajalikud, kuid mis võivad seada teatud isikute grupi soodsamasse olukorda kui teised sarnased isikud.

<sup>6</sup> Ka Riigikohus on korduvalt leidnud, et raha kokkuhoid ja säästlik kasutamine võivad olla erineva kohtlemise legitiimseks põhjuseks (sh sotsiaalsfääris). Vt RKPJKo 07.06.2011. a nr 3-4-1-12-10, p 42: „Riigikohtu arvates on vähemalt 65-aastastele isikutele 90-päevase haigushüvitise maksimise piirangu sätestamisel olnud seadusandja eesmärgiks ka raha kokkuhoid ehk ravikindlustuse vahendite säästmise, et tagada ravikindlustussüsteemi vahendite efektiivne ja otstarbekas kasutamine ning süsteemi toimimine ja jätkusuutlikkus. Üldkogu hinnangul on ravikindlustuse raha säästmise teiseks RaKS § 57 lõike 6 legitiimseks eesmärgiks.“

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

34. Korra nr 18 § 5 lg 4 nimetatud toetuse näol ei ole tegemist toetusega puudust kannatavatele isikutele või toetusega, mida kohalik omavalitsus peab seaduse järgi isikule maksma.<sup>8</sup> Seetõttu on Vormsi vald kõnealuse toetuse maksmisel võrdsuspõhiõiguse piiramisel vabam, kui teistel nimetatud juhtudel.

35. Esitatu valguses on minu arvates erineva kohtlemise lubatavuse hindamisel oluline küsimus, kas Vormsi Lasteaed-Põhikooli mittelõpetanutele Korra nr 18 § 5 lg 4 nimetatud toetuse mittemaksmine võib oluliselt piirata nende isikute võimalust saada oma vajadustele vastavat üld- või kutseharidust. Lisaks tuleb arvestada, et alahindamata küll Korra nr 18 § 5 lg 4 alusel makstava toetuse mõju, on tegemist üksnes suunava, aga mitte absoluutse mõjuga meetmega. See võib küll raskendada, kuid ei saa võtta üheltki isikult otseselt võimalust mandril üld- või kutseharidust omandada.

36. Vormsi vallas on lapsele tagatud võimalus omandada põhiharidus. Jättes kõrvale põhjused, mis võivad objektiivselt takistada Vormsi koolis õppimist (sellest teen eraldi juttu allpool punktides 40-43), on vanemal valikuõigus, kas panna laps õppima Vormsi Lasteaed-Põhikooli või mõnes teises omavalitsuses asuvasse kooli. Kui vanem teeb otsuse, et laps asub õppima teises vallas, peab vanem ühtlasi endale teadvustama, et selle tulemusel pole perel hiljem õigust üld- või kutseharidust omandava õpilase toetusele. Mõõnan, et lapsevanema soov panna oma erivajaduseta laps õppima teise omavalitsuse õppeasutusse võib tuleneda mitmetest inimlikult mõistetavatest põhjustest, näiteks püüdest võimaldada oma lapsele haridust mõnel põhihariduse õppesuunal (lisatunnid teatud ainetes või täiendavad õppeained), millel õppimiseks lapsel on vanema arvates loomulikke eeldusi, kuid mida Vormsi valla koolis omandada pole võimalik. Siiski ei kaalu vanemate selline soov minu arvates üles eespool välja toodud Vormsi valla eesmärged kõnealuse toetuse maksmisel.

37. Minu arvates ei muuda erinevat kohtlemist ebaproportsionaalseks ka asjaolu, et hüvitisest ilma jäävad isikud on Vormsi valla rahvastikuregistri järgsed elanikud. Mõõnan, et elukoht kohaliku omavalitsuse territooriumil näitab isiku seost selle omavalitsusega ja tähendab ühtlasi, et osa Vormsi 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>9</sup>

38. Seepärast leian, et mul pole alust pidada Vormsi valla rakendatud võrdsuspõhiõiguse piirangut ebaproportsionaalseks.

39. Kokkuvõttes olen seisukohal, et Kord nr 18 § 5 lg 4 ei ole osas, milles üld- või kutseharidust omandava õpilase toetust makstakse esmakordselt päevases õppevormis üld- või kutseharidust omandavale õpilasele, kui ta on lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli, vastuolus PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega, sest riivel on legitiimne eesmärk ning riive on selle eesmärgi suhtes proportsionaalne.

---

<sup>8</sup> Vormsi Vallavalitsus on oma vastuses minu teabe nõudmisele väitnud, et toetuse maksmisel ei võeta arvesse isiku majanduslikku olukorda ning toetust saavad kõik, kes Korra nr 18 § 5 lõikes 4 toodud tingimustele vastavad. Vallavalitsus mõõnis samuti, et Kord nr 18 on selles osas ebaselge ning vallavalitsus nõustus määruse teksti täpsustama.

<sup>9</sup> RKPJKo 08.03.2011. a nr 3-4-1-11-10, p 64.

40. Viimast tingimusel, kui toetuse maksmisest ei keelduta neile isikutele, kes ei ole lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli tulenevalt objektiivsest põhjusest, nt hariduslikust erivajadusest. Selgitan alljärgnevalt oma seisukohta lähemalt.

41. 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 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.

42. Eeltoodust tuleneb, et näiteks haridusliku erivajaduse korral võib olla vältimatu, et isik asub põhiharidust omandama väljaspool Vormsi valda. Tegu ei ole isiku või tema vanema vaba valikuga, vaid paratamatusega, mis tuleneb isiku hariduslikust erivajadusest. Kui vald keeldub maksmast Korra nr 18 § 5 lg 4 nimetatud toetust isikule seetõttu, et ta omandas põhihariduse väljaspool Vormsi valda tulenevalt objektiivsest põhjusest, nt hariduslikust erivajadusest, on Kord nr 18 vastavas osas minu hinnangul vastuolus üldise võrdsuspõhiõigusega ja seega põhiseadusvastane.

43. Seepärast olen seisukohal, et Korra nr 18 § 5 lg 4 nimetatud toetuse maksmisel tuleb välja selgitada, kas on objektiivseid põhjuseid, nt hariduslik erivajadus, miks isik ei lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli.

44. Järgmisena vaatlen Korra nr 19 § 3 lg 1 p 1 kooskõla PS § 12 lg 1 esimese lausega.

Korra nr 19 § 3 lg 1 p 1 põhiseaduspärasus

45. Nagu Korra nr 18 § 5 lg 4 puhul nii ka Korra nr 19 § 3 lg 1 p 1 puhul selgitan esmalt välja võrreldavate isikute grupid ning toon välja, kuidas võrreldavaid grupe erinevalt koheldakse. Seejärel annan hinnangu, kas leidub legitiimne eesmärk, mis võimaldab võrreldavate isikute gruppide erinevat kohtlemist õigustada. Viimasena vaatlen, kas isikute erinev kohtlemine on proportsionaalne.

46. Korra nr 19 § 3 lg 1 punkti 1 järgi maksab Vormsi vald rahvastikuregistris aadressiga Vormsi vald registreeritud, Vormsi Lasteaed-Põhikooli lõpetanud kõrgkoolis õppivale üliõpilasele õppetöö toimumise ajal stipendiumi, kui üliõpilane on Vormsi Lasteaed-Põhikoolis lõpetanud seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda klassi.

47. Esitatud sätte põhjal leian, et sarnases olukorras ehk võrreldavad isikute grupid on kõrgkoolis õppivad üliõpilased, kes on registreeritud rahvastikuregistris aadressiga Vormsi vald ning kes on lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda klassi, ning kõrgkoolis õppivad üliõpilased, kes on registreeritud rahvastikuregistris aadressiga Vormsi vald, kuid kes ei ole lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda klassi.



48. Korra nr 19 § 3 lg 1 p 1 järgi koheldakse eespool nimetatud kahte isikute gruppi erinevalt, kuna esimesel juhul on isikutel õigus saada stipendiumit, teisel juhul ei ole.

49. Nagu selgitas Vormsi vald (punktis 7), on Korra nr 18 § 5 lg 4 ja Korra nr 19 § 3 lg 1 p 1 sarnased eesmärgid: ka üliõpilastele stipendiumi maksmisel on silmas peetud vajadust tugevdada saare kogukonda, toetada noorte perede saarel elamist, tagada Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilimine ja areng, et saare lapsed õpiksid oma kodukoha koolis.

50. Kõigist nimetatud eesmärkidest tõuseb minu hinnangul sarnaselt Korra nr 18 § 5 lõike 4 eriliselt esile vajadus tagada Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilimine ja areng. Selgitan, et Vormsi valla puhul on see eesmärk suure kaaluga.

51. Järgnevalt hindan nimetatud eesmärgi proportsionaalsust ehk kas võrreldavate isikute gruppide erinev kohtlemine on Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilimise ja arengu tagamiseks proportsionaalne meede.

52. Meetme proportsionaalsuse hindamisel lähtun sellest, et stipendiumi maksmisel ei lähtuta isiku majanduslikust seisust ning stipendiumi maksmine ei ole kohalikule omavalitsusele ette nähtud kohustus. Seega pole stipendiumi näol tegemist abiga puudust kannatavale isikule või kohaliku omavalitsusele pandud kohustusega.

53. Eelneva valguses märgin, et stipendiumi mittedaamine ei võta isikult õigust kõrgharidust omandada, ehkki möönan, et stipendium on perele suureks toeks. Vormsi vald maksab stipendiumi kindla eesmärgiga, st tegu ei ole valla elanikele lihtsalt täiendava hüve või sissetuleku pakkumine. Meede aitab tagada kohaliku kooli säilimist ning seeläbi tugevdada saare kogukonda ja soodustada noorte perede saarele elamaasumist.<sup>10</sup> Nagu selgitan Korra nr 18 § 5 lg 4 puhul, on saarel igapäevase elu säilimiseks kooli olemasolu vältimatult vajalik ning eesmärk säilitada kool ja tagada kooli toimimine on kaalukas.

54. Sel põhjendusel ei ole minu hinnangul tegemist võrduspõhiõiguse ebaproportsionaalse piiranguga.

55. Kokkuvõttes olen seisukohal, et Korra nr 19 § 3 lg 1 p 1 ei ole osas, milles üliõpilase stipendiumi makstakse vaid Vormsi Lasteaed-Põhikooli seitsmenda, kaheksanda ja üheksanda klassi lõpetanud isikutele, vastuolus PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrduspõhiõigusega, sest riivel on legitiimne eesmärk ning riive on selle eesmärgi suhtes proportsionaalne. Seda sarnaselt Korra nr 18 § 5 lg 4 (vt punktid 40-43) siis, kui stipendiumi maksmisest ei keelduta neile isikutele, kes ei ole mõnel objektiivsel põhjusel, nt tulenevalt hariduslikust erivajadusest, lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli .

#### **IV Kokkuvõtte**

56. Leidsite oma avalduses, et Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 5 lg 4 ja Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 19 „Vormsi vallas elavale üliõpilasele makstava stipendiumi suurus, maksmise tingimused ja kord“ § 3 lg 1 p 1 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

<sup>10</sup> Vormsi vald peab minu hinnangul silmas saarel aastaringselt elavaid isikuid.

57. Kummagi kõnealuse rahalise toetuse puhul ei võeta valla selgituste kohaselt arvesse isiku või 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.

58. Mõlema kõnealuse toetuse eesmärgiks võib pidada vajadust tagada Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilimine ning üld- ja kutseharidust omandava õpilase toetuse puhul ka mandrile kooliminemisega kaasnevate kulude kompenseerimist.

59. Analüüsinud eelnimetatud eesmärkide ja erineva kohtlemisega põhjustatud võrdsuspõhiõiguse riive proportsionaalsust, leidsin, et nii Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 § 5 lg 4 kui ka Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 19 § 3 lg 1 p 1 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega, kuid seda juhul, kui toetuse maksmisest ei keelduta neile isikutele, kes ei ole lõpetanud Vormsi Lasteaed-Põhikooli tulenevalt objektiivsetest põhjustest, nt hariduslikust erivajadusest, mis tingis nende laste õppimise väljaspool Vormsi valda.

Teen oma seisukohad teatavaks ka Vormsi vallale.

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

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder