



ÕIGUSKANTSLER

Hr linnapea Edgar Savisaar
Tallinna Linnavalitsus
Vabaduse väljak 7
15199 TALLINN

Teie 31.05.2007 nr LV-1/58

Õiguskantsler 11.06.2007 nr 7-5/070650/00704128

Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks

Lugupeetud härra Savisaar

Täna Teid 31. mail 2007.a. saadetud täiendava vastuse eest teabenõudele.

Õiguskantsleri seaduse § 19 kohaselt kuulub õiguskantsleri pädevusse järelevalve teostamine 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 õiguskantsleri seaduse §-ga 35¹ lg 2 võib õiguskantsler menetluse lõpptulemusena teha ettepanekuid rikkumiste kõrvaldamiseks.

Õiguskantsleri poole pöördus avaldusega MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit, kes väljendas oma avalduses muret seoses eralasteaedadele toetuste jagamisega linna eelarvest. Õiguskantsler alustas avalduse alusel menetluse.

I Asjaolud ja menetluse käik

1.1. Avaldaja leidis oma 25. aprilli 2007.a. avalduses, et Tallinna Linnavalitsuse ja Tallinna Haridusameti tegevus eelarveliste toetuste jagamisel eralasteaedadele on vastuolus Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määrusega nr 31 kehtestatud „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise korraga”. Nimetatud korra punkti 1.4. kohaselt on eralasteasutustele makstav toetus võrdne koolieelsetele munitsipaallasteasutustele eelarve jaotamise aluseks oleva summaga ühe lapse kohta. Kooskõlas sama määruse punktiga 1.5. sisaldab toetus eelkõige pedagoogide palga ja õppevahendite soetamise kulu.

Tallinna linna 2007.a. eelarve kohaselt on nii era- kui ja munitsipaallasteaias käiva kokku 19 204 lapse pearahasummaks 1 852 krooni ühe lapse kohta kuus. Eralasteaedades käib 2007.a. 511 last ning seega peaks eralasteaedadele eraldatavate toetuste summa olema 11 356 464 krooni. Eelarves on aga ette nähtud 11 112 000 krooni, mis on 244 464 krooni võrra vähem.

1.2. Ühtlasi jõudis MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit eelarvet analüüsisid järeldusele, et arvestuslik keskmine pearahasumma munitsipaallasteaias käiva lapse puhul on 2564 krooni kuus ning eralasteaias käiva lapse puhul vaid 1852 krooni kuus. Nende arvutuste tegemisel tugines MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit Tallinna Haridusameti 21. veebruari 2007.a. käskkirjale nr 1-2/98p, millega kinnitati „Tallinna Haridusameti 2007. aasta eelarves kõrgharidusega pedagoogilise

personali, haridusasutuste tehnilise personali ja kultuuritöötajate palgatõusu katteks kinnitatud vahendite jaotus haridusasutuste vahel”. Käskkirja kohaselt ei jaotata palgatõusuks mõeldud vahendeid eralasteasutustele, mille tõttu ongi eralasteasutustele ühe lapse kohta eraldatavate vahendite summa proportsionaalselt väiksem võrreldes munitsipaalasteasutustele eraldatavate vahenditega.

1.3. MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit pöördus 1. veebruaril 2007.a. Tallinna linnaeape poole märgukirjaga, milles toodi ülalmärgitud eralasteaedade rahastamisega seotud küsimused esile. Muuhulgas soovis MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit teada, kui suure osaga Tallinna linnaeelarves pedagoogilise personali palgatõusuks ettenähtud vahenditest saavad arvestada eralasteaiad. Samuti sooviti selgitust, miks on pedagoogide palgatõusuks ettenähtud vahendid eelarves eraldi kajastatud ning kuidas on arvestatud välja eelkoolieelsetes lasteasutustes käivate laste pearahasummad.

1.4. Avaldaja väitis õiguskantsleri poole pöördudes, et ta ei saanud sisulist ja kirjalikku vastust oma 1. veebruari 2007.a. märgukirjale. Avaldaja esitas õiguskantslerile e-maili teel toimunud kirj vahetuse Tallinna Haridusametiga. 15. märtsil 2007.a. saatis MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit Tallinna Haridusametile elektroonilise teabenõude, milles meenutati, et 1. veebruari 2007.a. märgukirjale ei ole linn vastanud. Nimetatud e-mailile vastas 15. märtsil 2007.a. Tallinna Haridusameti ökonomikateenistuse direktor Riina Käos, kes teavitas, et 13. veebruaril 2007.a. toimus kohtumine avaldaja ja Tallinna linna esindajate osavõtul, mille käigus jõuti kokkuleppele MTÜ Eesti Eralasteaedade Liidu esindajate kaasamise kohta 2008.a. eelarve koostamise töörühma. Selgitusi märgukirjale vastuse saatmata jätmise kohta nimetatud e-mailis ei esitatud.

16. märtsil 2007.a. saatis avaldaja Tallinna Haridusametile veel kord e-maili, milles ta väitis, et MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit ei saanud kohtumisel vastuseid nendele konkreetsetele eelarvet puudutavatele küsimustele, millised olid esitatud märgukirjas. MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit palus veel kord vastust oma märgukirjale.

1.5. Eeltoodu alusel pöördus õiguskantsler 3. mail 2007.a. teabenõudega Tallinna linnaeape poole. Teabenõudes paluti selgitust selle kohta, kas või millal on Tallinna linn vastanud MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit 1. veebruari 2007.a. märgukirjale. Samuti soovis õiguskantsler saada teavet eralasteaedadele Tallinna linna eelarvest jaotatavate toetuste kohta.

1.6. Tallinna Linnavalitsus vastas teabenõudele 16. mail 2007.a. Vastuses märgiti, et 13. veebruaril 2007.a. toimus kohtumine Tallinna Linnavalitsuse, Tallinna Haridusameti ja MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit esindajate vahel. Kohtumisel kokkulepitu kohaselt kaasatakse MTÜ Eesti Eralasteaedade Liidu esindajad töörühma, mis asub arutama 2008.a. eralasteasutuste finantseerimise põhimõtteid. Teabenõudes ei selgitatud, kas või millal on Tallinna Linnavalitsus vastanud MTÜ Eesti Eralasteaedade Liidu 1. veebruari 2007.a. märgukirjale.

Samuti oli vastuses märgitud, et 2007.a. toetatakse Tallinna linna eelarvest 511 lapse käimist eralasteaedades kokku 11 112 000 krooni suuruses summas. Tallinna Linnavolikogu poolt kinnitatud Tallinna linna 2007.a. eelarves kõrgharidusega pedagoogilise personali palgatõusu katteks ette nähtud 68 850 000 krooni suuruse summa arvutamisel on lähtutud Tallinna

Haridusameti hallatavate asutuste pedagoogide ametikohtade arvust ja nende palga alammääradest, mitte lasteasutustes käivate laste arvust. Munitsipaallasteasutuste personali palgatõusuks ette nähtud vahendid kinnitati Tallinna Haridusameti juhataja 21. veebruari 2007.a. käskkirjaga nr 1-2/98p, mille ära kirja esitas Tallinna Linnavalitsus õiguskantslerile.

1.7. Kuivõrd Tallinna Linnavalitsuse 16. mai 2007.a. vastus ei sisaldanud kõiki vastuseid õiguskantsleri poolt varasemalt püstitatud küsimustele, esitas õiguskantsler linnale 23. mail 2007.a. täiendava teabe nõudmise, milles osaliselt korrati ning osaliselt täpsustati varasemas, 3. mail 2007.a. saadetud teabenõudes toodud küsimusi.

1.8. Tallinna Linnavalitsus saatis vastuse täiendavale teabenõudele 31. mail 2007.a. Täiendavas vastuses märgiti, et kuna 13. veebruaril 2007.a. Tallinna Linnavalitsuse ja MTÜ Eesti Eralasteaedade Liidu esindajate vahelisel kohtumisel lepitati kokku märgukirjale täiendava vastuse mittesaatmises, siis ei ole Tallinna linn 1. veebruari 2007.a. märgukirjale kirjalikult vastanud. Samas teavitas Tallinna Linnavalitsus õiguskantslerit sellest, et edastab ära kirja oma vastusest teabenõudele ka otse avaldajale MTÜ-le Eesti Eralasteaedade Liit.

1.9. Samuti selgitati uues vastuses, et Tallinna linna 2007.a. eelarves on ette nähtud toetus 511 eralasteaias käivale lapsele, kuid MTÜ Eesti Eralasteaedade Liidu arvutus, mille kohaselt eraldatakse munitsipaallasteasutuses käiva lapse kohta toetust 2564 krooni suuruses summas (erinevalt Tallinna Linnavalitsuse 18. jaanuari 2007.a. määrusega nr 8 kinnitatud 1852 krooni suurusest toetusest iga eralasteasutuses käiva lapse kohta kuus), ei ole asjakohane. Tallinna linna eelarves on munitsipaalkoolieelsete lasteasutuste toetuste hulka arvestatud ka lastevanematelt laekuv vanema osa, linna toitlustamise toetus vähekindlustatud laste peredele, tugiteenused erivajadustega lastele, munitsipaallasteasutuste juhtide tulemustasu, osutatava haridusteenuse osas arveldamised teiste omavalitsustega ning vahendid uute rühmade ja lasteasutuste avamiseks. Tallinna linn kinnitas, et eelarves jaotamise aluseks olev arvestuslik summa ühe lapse kohta on võrdne nii munitsipaallasteasutuses kui ka eralasteasutuses käiva lapse kohta ning nimetatud summa suuruseks on 1852 krooni.

1.10. Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määrusega nr 31 kinnitatud „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise korra” punkti 1.5. kohaselt sisaldab eralasteaedadele antav toetus eelkõige pedagoogide palga ja õppevahendite soetamise kulusid, kuid ükski õigusakt ei sätesta, et Tallinna linn peaks täielikult katma eralasteasutuste pedagoogilise personali palgakulud. Muid täiendavaid vahendeid lisaks iga lapse kohta makstavale toetusele ei ole linnavolikogu eralasteasutustele ette näinud. Tallinna linn samas möönis, et Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määruse nr 31 punkti 1.4. sõnastus, mille kohaselt on eralasteasutustele makstav toetus võrdne koolieelsetele munitsipaallasteasutustele eelarve jaotamise aluseks oleva summaga ühe lapse kohta, on mõneti ebatäpne ning põhjustab erinevaid tõlgendusi.

II Põhiküsimused

Antud menetluses tuli õiguskantsleril analüüsida, kas Tallinna Linnavalitsuse tegevus MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit 1. veebruari 2007.a. märgukirjale vastamata jätmisel oli õiguspärane ja kooskõlas hea halduse tavaga. Samuti tuli vastata küsimusele, kas eralasteaedadele Tallinna linna eelarvest toetuste jagamisel järgis Tallinna Linnavalitsus Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määrusega nr 31 kinnitatud „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise korda” ning teisi õigusakte.

III Õiguslik hinnang

3.1.1. Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seaduse § 5 lg 1 kohaselt on märgukirjale või selgitustaotlusele vastamise kohustus adressaadil. Kooskõlas MSVS §-ga 6 vastatakse märgukirjale või selgitustaotlusele viivitamata, kuid mitte hiljem kui 30 kalendripäeva jooksul alates selle registreerimisest. MVSV § 5 lg 8 kohaselt vastatakse isikule märgukirjas või selgitustaotluses ette nähtud aadressil kirjalikult või kokkuleppel muul viisil. Kooskõlas §-ga 5 lg 9 p 4 võib vastamisest loobuda, kui isik on selgelt väljendanud seisukohta, et ta ei soovi märgukirjale vastust.

3.1.2. Tallinna Linnavalitsus ei vastanud MTÜ Eesti Eralasteaedade Liidu 1. veebruari 2007.a. märgukirjale kirjalikult. Tallinna Linnavalitsuse selgituste kohaselt esitati avaldajale vajalikud vastused 13. veebruaril 2007.a. toimunud kohtumisel, kus lepiti kokku kirjaliku vastuse mitteesitamise kohta.

3.1.3. Arvestades avaldaja poolt esitatud tõendeid (e-maili teel toimunud kirjavahetust Tallinna Haridusametiga) asub õiguskantsler siiski seisukohale, et avaldaja MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit ei väljendanud 13. veebruaril 2007.a. selget seisukohta kirjalikust vastusest loobumise kohta. MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit on pärast nimetatud kohtumist endiselt selgesõnaliselt soovinud kirjalikku vastust oma märgukirjale ning Tallinna Haridusameti ökonoomikateenistuse direktori Riina Käöse e-mailis ei ole viidatud kokkuleppele Tallinna Linnavalitsuse ning MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit vahel märgukirjale vastamisest loobumise kohta. Kuna MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit soovis ka pärast 13. veebruari 2007.a. kohtumist selgesõnaliselt kirjalikku vastust oma märgukirjale, ei olnud avaldaja kirjaliku vastuse saamise õigusest loobunud. Isegi juhul, kui poolte vahel tekkis 13. veebruari 2007.a. kohtumisel teatav möödarääkimine kirjaliku vastamise küsimuses, oleks Tallinna Linnavalitsus olnud kohustatud pärast MTÜ Eesti Eralasteaedade Liidu 15. märtsi 2007.a. e-maili saamist märgukirjale kirjalikult vastama. Märgukirjale vastamata jätmiseks puudusid õiguslikud alused ning vastamata jätmine oli vaatamata toimunud kohtumisele vastuolus hea halduse tavaga. Märgukirjale vastuse nõudmine on avaldaja subjektiivne õigus ning kooskõlas HMS §-ga 3 võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel.

3.2.1. Erakooli seaduse § 22 lg 1¹ kohaselt võib koolieelses lasteasutuses alushariduse raamõppekava alusel töötavate pedagoogide palgad ja õppevahendite soetamise kulud katta valla- või linna eelarve vahenditest. Kooskõlas sama seaduse §-ga 22 lg 4 võib erakool saada sihtotstarbelist toetust riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvest.

3.2.2. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 5 sätestab, et volikogu ainupädevusse kuulub toetuste andmine ja valla või linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine.

3.2.3. Eeltoodust nähtub, et eralasteaedadele toetuste eraldamine on kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses. Kohalikul omavalitsusel on õigus katta sihtotstarbeliste toetuste kaudu eralasteaedade pedagoogide palgakulusid ning õppevahendite soetamise kulusid, kuid seadus ei sätesta selliseks toetamiseks otsest kohustust ega näe ette ka täiendavaid kriteeriume, millistele peaks eralasteaedade toetamine vastama.

3.2.4. Tallinna linnas reguleerib eralasteaedadele toetuste jaotamist Tallinna Linnavalikogu 16. mai 2002.a. määrus nr 31 „Koolieelsete lasteasutuste toetamise kord”. Nimetatud määruse punkt 1.4. näeb ette, et eralasteasutustele makstav toetus on võrdne koolieelsetele munitsipaallasteasutustele eelarve jaotamise aluseks oleva summaga ühe lapse kohta. Toetuse kinnitab Tallinna Linnavalitsus. Sama määruse punkt 1.5. sätestab, et toetus sisaldab eelkõige pedagoogide palga ja õppevahendite soetamise kulu. Tallinna Linnavalitsuse 17. jaanuari 2007.a. määrusega nr 8 kinnitati koolieelse eralasteasutuse toetuse suuruseks 2007. aastal 1 852 krooni kuus ühe lapse kohta.

3.2.5. Tallinna Linnavalitsuse 14. veebruari 2007.a. korraldusega nr 280-k on kinnitatud „Tallinna linna 2007.a. eelarves kõrgharidusega pedagoogilise personali, haridusasutuste tehnilise personali ja kultuuritöötajate palgatõusu katteks kinnitatud vahendite jaotus haridus- ja kultuuriasutuste vahel”, mille alusel on Tallinna Haridusameti juhataja 21. veebruari 2007.a. käskkirjaga nr 1-2/98p omakorda kinnitatud vahendite jaotus munitsipaallasteaedade kaupa. Nimetatud vahendeid ei jaotatud eralasteaedadele.

3.2.6. Tallinna linna 2007.a. eelarve eelnõu seletuskirja punkti 7.8.7. kohaselt kaetakse linnaeelarvest kõigi koolieelsete lasteasutuste, huvialakoolide ja munitsipaalkutseõppeasutuste pedagoogide palgad.

3.2.7. Tallinna Linnavalitsus on vastuses teabenõudele kinnitanud, et 2007.a. eelarves on ette nähtud toetus 511 eralasteaias käivale lapsele, milliseks summaks on määratud 11 112 000 krooni. Arvestades Tallinna Linnavalitsuse 17. jaanuari 2007.a. määrusega nr 8 kinnitatud toetuse suurust 1 852 krooni ühe lapse kohta kuus, peaks toetuse summa eralasteaedades käivatele lastele 2007.a. olema 511 x 1852 x 12 ehk kokku 11 356 464 (üksteist miljonit kolmsada viiskümmend kuus tuhat nelisada kuuskümmend neli) krooni, mis on aga enam, kui eelarves ette nähtud 11 112 000 (üksteist miljonit ükssada kaksteist tuhat) krooni. Seega ei ole Tallinna Linnavalitsuse 17. jaanuari 2007.a. määrus nr 8 täielikult kooskõlas Tallinna Linnavalikogu 14. detsembri 2006.a. määrusega nr 75 kinnitatud „Tallinna linna 2007.a. eelarvega”.

3.2.8. Eralasteasutuste toetuste määramine ja jaotamine on kohaliku omavalitsuse volikogu pädevuses, kuid antud juhul esinevad vastuolud Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määruse nr 31 „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise korra” ning Tallinna Linnavolikogu 14. detsembri 2006.a. määrusega nr 75 kinnitatud „Tallinna linna 2007.a. eelarve” ja selle alusel vastu võetud Tallinna Linnavalitsuse aktide vahel. Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määruse nr 31 punktide 1.4. ja 1.5. koostoimes tõlgendamisel võib tööpoolest järeldada, et Tallinna linna eelarvest finantseeritakse kõigi eralasteaedade pedagoogide palgakulud võrdselt munitsipaallasteasutuste pedagoogide palkadega. Samas ei näe Erakooliseadus ega Koolieelse lasteasutuse seadus kohalikule omavalitsusele vastavat kohustust ette.

3.2.9. Haldusmenetluse seaduse § 54 sätestab, et haldusakt on õiguspärase, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas. Juhul, kui linna eelarvest eralasteaedadele toetuste eraldamist reguleerivad Tallinna Linnavalitsuse määrused ja Tallinna Haridusameti juhataja käskkirjad ei ole täielikus kooskõlas Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määrusega nr 31, tõusetub küsimus nimetatud õigusaktide õiguspärasusest. MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit võis tänu Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määruse nr 31 punktide 1.4. ja 1.5. sõnastusele antud määrust tööpoolest mõista viisil, et eralasteaedadele on linn kohustatud eraldama pedagoogide palgatõusuks samas ulatuses vahendeid, nagu eraldatakse munitsipaallasteasutustele. Tekkinud olukord ei ole kooskõlas õigusselguse põhimõttega, kuna õigusakti sisu ei ole üheselt mõistetav. Õigusselguse põhimõte tuleneb nõudest, et isikul peab olema mõistlik võimalus ette näha õiguslikke tagajärgi, mida tema tegevus võib kaasa tuua – isikul peab olema õigusnormidele tuginedes võimalik prognoosida avaliku võimu käitumist. Kõnealune põhimõte tähendab, et õigusnormid peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad¹. Seega peaksid Tallinna linnas kehtivad õigusaktid selgelt määratlema, millistel tingimustel saavad eralasteaiad toetust ning kas või millises ulatuses võivad eralasteaiad eeldada täiendavate vahendite saamist pedagoogide palgatõusuks.

IV Soovitus õiguspärasuse ja hea haldustava järgimiseks

4.1. Arvestades eeltoodut, palun Tallinna Linnavalitsusel MVSV § 5 lg 1 ning § 5 lg 9 alusel viivitamatult vastata sisuliselt ning põhjendatult MTÜ Eesti Eralasteaedade Liit 1. veebruari 2007.a. märgukirjale. Õiguskantslerina ma tunnustan Tallinna linna initsiatiivi kaasata MTÜ Eesti Eralasteaedade liit 2008.a. eelarve aruteluga tegeleva töörühma töösse, kuid vaatamata sellele tuleb esitatud märgukirjale vastata ka kirjalikult.

4.2. Lähtudes HMS § 54 palun Tallinna Linnavalitsuse 17. jaanuari 2007.a. määrus nr 8, milles määrati 2007.a. eralasteasutuses käiva lapse kohta toetuse summaks 1852 krooni kuus, viia täielikult kooskõlla Tallinna Linnavolikogu 14. detsembri 2006.a. määrusega nr 75 kinnitatud „Tallinna linna 2007.a. eelarvega”, algatades vajadusel eelarve muutmise. Märgin, et 511

¹ RK PJKo 27.06.2005 nr 3-4-1-2-05

eralasteaias käiva lapse kohta oleks eralasteaedadele makstava toetuse suuruseks kogumis 11 356 464 krooni.

4.3. Lähtudes õigusselguse põhimõttest, palun Tallinna Linnavalitsusel kaaluda erinevaid võimalusi selleks, et viia omavahel kooskõlla Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määrus nr 31 „Koolieelsete eralasteasutuste toetamise kord” ning Tallinna Linnavalitsuse 14. veebruari 2007.a. korraldus nr 280-k ja Tallinna Haridusameti juhataja 21. veebruari 2007.a. käskkiri nr 1-2/98p. Palun Teil kaaluda võimalusi algatada Tallinna Linnavolikogu 16. mai 2002.a. määruse nr 31 sõnastuse muutmine edasise õigusselguse tagamiseks.

Palun teavitada mind hiljemalt kolme nädala jooksul alates käesoleva kirja kättesaamisest, milliseid abinõusid olete soovitusel täitmiseks tarvitusele võtnud.

Täna Teid veel kord edastatud vastuste eest.

Austusega

Allar Jõks