



ÕIGUSKANTSLER

Hr Ivo Sarapuu
Vormsi Vallavolikogu esimees
volikogu@vormsi.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 8.12.2011 nr 6-4/110279/1106084

Märgukiri
Vormsi valla sotsiaaltoetuste asjas

Lugupeetud härra Sarapuu

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja, kes palus mul kontrollida kahe Vormsi Vallavolikogu määruse põhiseaduspärasust. Avaldaja leidis, et 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 vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

Analüüsinud avaldust, asjakohaseid õigusakte ning Teie 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 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 § 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;**
- 2) **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.**

Eeltoodu tõttu palun Teil mulle hiljemalt 15.01.2012. a teatada, mida kavatsete minu seisukoha valguses ette võtta.

Järgnevalt selgitan lähemalt, miks ma sellisele järeldusele jõudsin. Esmalt toon välja vaidlusalused õigusnormid (p-d 1 ja 2) ja annan ülevaate Teie mulle esitatud seisukohast (p-d 3-6). Seejärel esitan õigusliku hinnangu (p-d 7-28).

Õiguskantsleri Kantselei

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

Vaidlusalused normid

1. Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 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.

[...].“

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 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;

[...].”

Teie seisukoht

3. Kirjutasite, 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.

4. 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. Leidsite, et Vormsi Lasteaed-Põhikoolis põhihariduse omandanud isikute seotus Vormsi vallaga on suurem.

5. Teie 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. Leidsite, et need lapsed, kes juba varem mandril õppisid, elavad mandril üldjuhul oma kodus ja nende olukord põhikooli lõpetamisel ei muutu.

6. Lisaks eeltoodule selgitasite, et kuigi Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 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 Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 5 lg 1 punktis 3 sätestatud üld- või kutseharidust omandava õpilase toetus. Teie väitel ei ole selle toetuse andmisest keeldutud põhjendusel, et tegemist on majanduslikult hästi kindlustatud lapse ning perega. Samas möönsite, et selles osas võib Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ vajada täpsustamist.

Minu hinnang vaidlusaluste normide põhiseaduspärasusele

7. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi 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.¹

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.²

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.“³

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.⁴ 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.⁵

¹ RKPJKo 07.06.2011. a, nr 3-4-1-12-10, p 36

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

³ RKHKo 10.11.2003. a, nr 3-3-1-65-03, p 14.

⁴ RKPJKo 08.03.2011. a nr 3-4-1-11-10, p 62.

⁵ Samas.

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. Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 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.

13. 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 gruppidenä.

14. Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 5 lg 4 järgi koheldakse eelmainitud võrreldavaid isikute grappe 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.

15. 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 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.

16. 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 seitsmendat, kaheksandat ja üheksandat klassi.

17. 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 järgi koheldakse eespool nimetatud kahte isikute gruppi erinevalt, kuna esimesel juhul on isikutel õigus saada stipendiumit, teisel juhul ei ole.

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

19. Leian, et Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 5 lg 4 eesmärgiks on kompenseerida mandrile kooliminimisega kaasnevad kulud ning tagada Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilimine ja areng. 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 eesmärgiks on minu hinnangul aga Vormsi Lasteaed-Põhikooli säilimise ja arengu tagamine.

20. 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.

21. 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.⁶

22. Selgitan, et Vormsi Vallavolikogu 29.11.2010. a määruse nr 18 „Vormsi valla eelarvest sotsiaaltoetuste määramise, maksmise ja sotsiaalteenuste osutamise kord“ § 5 lg 4 proportsionaalsuse hindamisel lähtun sellest, et toetuse maksmisel ei lähtuta isiku majanduslikust seisust. Teisisõnu lähtun sellest, et toetuse näol pole tegemist abiga puudust kannatavale isikule. Siinjuures palun Teid, et Te kõrvaldaksite vastuolu määruse ja Teie sellele antud tõlgenduse (toetuse maksmise praktika) vahel.

23. Minu hinnangul on saarel igapäevase elu säilimiseks kooli olemasolu vältimatult vajalik ning eesmärk säilitada kool ja tagada kooli toimimine on kaalukas. Leian, et Teie valitud meetmed aitavad tagada kohaliku kooli säilimist ning seeläbi tugevdada saare kogukonda ja soodustada noorte perede saarele elamaasumist.⁷

24. Küll aga leian, et kõnealused sätted (meetmed) pole proportsionaalsed osas, milles need ei näe ette toetuste maksmist isikutele, kes omandasid põhihariduse väljaspool Vormsi valda tulenevalt objektiivsest põhjusest, nt hariduslikust erivajadusest. Selgitan oma seisukoha tagamaid seonduvalt hariduslike erivajadustega õpilastega alljärgnevalt.

25. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 47 lg 1 sätestab põhimõtte, mille järgi üldjuhul õpib haridusliku erivajadusega õpilane elukohajärgse kooli tavaklassis. Kui 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). Niisiis võib näiteks haridusliku erivajaduse korral olla vältimatu, et isik asub põhiharidust omandama väljaspool Vormsi valda. Tegu ei ole isiku või tema vanema vaba valikuga, vaid paratamatusega, mis tuleneb ühelt poolt isiku hariduslikust erivajadusest ja teiselt poolt Vormsi Lasteaed-Põhikooli õppimistingimustest.

26. Märgin, et lisaks hariduslikele erivajadustele võib veel esineda objektiivseid põhjuseid, millega arvestamata jätmisel võib toetusest maksmise keeldumine osutada ebaproportsionaalseks.

27. Neil põhjendustel leiangi, et kui vald keeldub maksmast kõnealuseid toetusi isikule seetõttu, et ta omandas põhihariduse väljaspool Vormsi valda johtuvalt objektiivsest põhjusest, nt hariduslikust erivajadusest, on määrused vastavas osas vastuolus PS § 12 lg 1 esimesest lausest tuleneva üldise võrdsuspõhiõigusega.

⁶ RKPJKo 05.08.2001. a nr 3-4-1-2-01, p 17.

⁷ Vormsi vald peab minu hinnangul silmas saarel aastaringsest elavaid isikuid.

28. Ülejäänud osas on 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 minu hinnangul põhiseaduspäraseid. Üksikasjaliku selgituse, miks ma sellisel seisukohal olen, leiate kirjale lisatud avaldajale saadetud vastusest.

Tänan Teid teabe nõude vastuses esitatud põhjalike selgituste eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Lisa: avaldajale saadetud seisukoha koopia 10 lehel