



ÕIGUSKANTSLER

Hr Alo Teder  
Jõgeva Vallavolikogu esimees

Teie

nr

Õiguskantsler 9.12.2011 nr 6-4/110285/1106098

Hr Enn Kurg  
Jõgeva vallavanem  
info@jogevavv.ee

### **Märgukiri Jõgeva valla sotsiaaltoetuste asjas**

Lugupeetud volikogu esimees ja vallavanem

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja, kes palus mul kontrollida Jõgeva Vallavolikogu määruse põhiseaduspärasust. Avaldaja leidis, 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 §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.

Kuna eelnimetatud määruse tunnistas Jõgeva Vallavolikogu kehtetuks alates 21.03.2011. a, lähtusin oma põhiseaduspärasuse analüüsis Jõgeva Vallavolikogu 17.03.2011. a määrusest nr 5 "Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord". Uues määruses pole muudetud eelneva määruse § 5 lõigetes 4 ja 5 sätestatud toetuste maksmise tingimusi ega ka nende sätete numeratsiooni. Seega kehtivad minu seisukohad ka kehtetuks tunnistatud Jõgeva Vallavolikogu 26.02.2009. a määruse nr 3 § 5 lõigete 4 ja 5 kohta.

**Analüüsinud avaldust, asjakohaseid õigusakte ning teie vastuseid minu teabe nõudmistele, leian, et Jõgeva Vallavolikogu 17.03.2011. a määruse nr 5 "Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord" § 5 lõiked 4 ja 5 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 põhjusest, nt hariduslikust erivajadusest, mis tingib nende isikute õppimise väljaspool Jõgeva maakonda.**

**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 (punkt 1) ja annan ülevaate teie mulle esitatud seisukohast (punkt 2). Seejärel esitan õigusliku hinnangu (punktid 3-20).

Õiguskantsleri Kantselei

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

### *Vaidlusalused normid*

1. Jõgeva Vallavolikogu 17.03.2011. a määruse nr 5 “Sotsiaaltoetuste määramise ja maksmise kord” (edaspidi *Kord*) § 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.

[...].“

### *Teie seisukoht*

2. Selgitasite oma vastuses, et Jõgeva Vallavolikogu on toidusoodustuse ja töövihikute ostmise toetuse sidunud õppimisega Jõgeva maakonna haldusterritooriumil asuvas üldhariduskoolis alates 2000. a. Sellest põhimõttest lähtuti Jõgeva Vallavolikogu 26.02.2009. a määruse nr 3 § 5 lõigete 4 ja 5 alusel toetuste maksmisel ja lähtutakse ka korra § 5 lõigete 4 ja 5 alusel toetuste maksmisel. Teie hinnangul on Jõgeva Vallavolikogu lähtunud lastevanemate põhiseaduslikust õigusest valida kus ja milline haridus lapsele antakse. Lisaks eeltoodule selgitasite, et Jõgeva vald ei kohtle kõnealuste toetuste saamisel erinevalt neid isikuid, kes õpivad Jõgeva maakonna üldhariduskoolides. Oma vastuses möönsite, et vald ei ole kaalunud põhjusi, miks isik on valinud teises maakonnas asuva kooli, kuna valla hinnangul on kooli valik isiku jaoks vaba.

### *Minu hinnang vaidlusaluste normide põhiseaduspärasusele*

3. Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 1 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>

4. 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>

5. 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

<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.

sotsiaalpoliitilisi otsuseid. Sotsiaalsete põhiõiguste täpsem maht sõltub ka riigi majanduslikust olukorrast.<sup>3</sup>

6. 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>

7. 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.

8. 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.

9. 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.

10. 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.

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

12. Leian, et nimetatud võrreldavate isikute gruppide erineva kohtlemise eesmärgiks on tagada, et Jõgeva maakonna gümnaasiumites õpiks võimalikult palju õpilasi ja seeläbi säiliks Jõgeva maakonna gümnaasiumid ja nad areneks. See on minu hinnangul põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk.

13. 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.

14. Meetme proportsionaalsuse hindamiseks tuleb muu hulgas kaaluda võrdsuspõhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu taotletava eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.<sup>6</sup>

<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.

<sup>6</sup> RKPJKo 05.08.2001. a nr 3-4-1-2-01, p 17.

15. Korra § 5 lõigete 4 ja 5 proportsionaalsuse hindamisel on oluline, et toetuste maksmisel ei lähtuta isiku majanduslikust seisust, seega pole toetuste näol tegemist abiga puudust kannatavale isikule. Samuti ei võta toetuste mittesaamine isikult otseselt võimalust oma soovikohast gümnaasiumiharidust väljaspool Jõgeva maakonda omandada.

16. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks on korraldada kohalikes huvides kogukonna elu.<sup>7</sup> Minu hinnangul saab sellest seisukohast vaadatuna pidada valla eesmärki, säilitada ja arendada oma maakonna gümnaasiumeid, kaalukaks. Niisiis pole mul alust pidada Jõgeva valla rakendatud võrdsuspõhiõiguse piirangut ebaproportsionaalseks

17. Küll aga leian, et kõnealused sätted (meetmed) pole proportsionaalsed osas, milles need ei näe ette toetuste maksmist isikutele, kes ei õpi Jõgeva maakonna haldusterritooriumi üldharidusliku kooli X-XII klassis tulenevalt objektiivsest põhjusest, nt hariduslikust erivajadusest. Selgitan oma seisukoha tagamaid seonduvalt hariduslike erivajadustega õpilastega alljärgnevalt.

18. 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). Nii võib näiteks haridusliku erivajaduse korral olla vältimatu, et isik asub gümnaasiumiharidust omandama väljaspool Jõgeva maakonda. Tegu ei ole isiku või tema vanema vaba valikuga, vaid paratamatusega, mis tuleneb ühelt poolt isiku hariduslikust erivajadusest ja teiselt poolt Jõgeva maakonna üldhariduskoolide õppimistingimustest.

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

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

Ülejäänud osas on korra § 5 lõiked 4 ja 5 minu hinnangul põhiseaduspärased. Üksikasjaliku selgituse, miks ma sellisel seisukohal olen, leiate kirjale lisatud avaldajale saadetud vastusest.

Tänan teid teabe nõuetele saadetud vastuste eest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Indrek Teder

Lisa: avaldajale saadetud seisukoha koopia 7-l lehel

<sup>7</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."