



Õiguskantsler

Urve Palo
minister
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium
info@mkm.ee

Teie nr

Meie 24.07.2014 nr 7-4/101531/1403181

Märgukiri Sõidusoodustused eelkooliealistele ja õpilastele

Lugupeetud minister

Pöördun Teie poole taas kord ühistranspordiseadusega kehtestatud eelkooliealiste ja õpilaste sõidusoodustuste küsimuses.

Nimelt juba 2011. a pöördusin Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poole märgukirjaga, milles tõin välja eelkooliealise lapse ja õpilase sõidusoodustusega seoses üleskerkinud probleemid.¹ Näiteks polnud selge, kas sõidu eest peab maksma osalist tasu 6-aastane laps, kes on asunud koolikohustust täitma aasta võrra varem, või kas 7-8-aastaselt lapsel, kes tervislikel põhjustel alustab kooliteed aasta võrra hiljem, on vaatamata vanusele õigus tasuta sõidule. **Teisisõnu pole kehtiva regulatsiooni pinnalt selge, kas ja kuidas peaksid lapsed sõidu eest tasuma ning kuidas oma sõidusoodustuse saamise õigust tõendama.**

Mõnevõrra hiljem puutusin kokku kaasusega, kus vald kehtestas õpilastele tasuta sõidu õiguse, kui õpilane ja ta vanemad on valla elanikud, kuid ühistranspordiseaduses sätestatud kõigi õpilaste õigust sõita avalikul liinil kuni 50-protsendilise soodustusega ei olnud kehtestatud. Tõusetus küsimus, kas avalikul liiniveol on avalik võim teatud sõitjate kategooriatele kohustatud tegema sõidusoodustusi ning kuidas teha vahet kohustuslikus korras ja vabatahtlikult antava sõidusoodustuse vahel. Näiteks on praeguse regulatsiooni puhul võimalik, et vallavalitsus annab kõikidele õpilastele 10-protsendilise sõidusoodustuse, ent oma valla elanikest õpilastele annab 50-protsendilise soodustuse või tasuta sõidu õiguse. Toodud näidet arvestades **jääb selgusetuks, mis mõte ja eesmärk on seadusandjal olnud õpilaste soodustuste andmise reguleerimisel, kui õpilasele tehtavad soodustused toimuvad valla või linna vaba tahte alusel ja need võivad erineda.**

¹ Täpsemalt saatsin majandus- ja kommunikatsiooniministrile 14.02.2011. a märgukirja nr 7-4/101531/1100729, milles asusin seisukohale, et [ühistranspordiseaduse](#) § 27 lg 1 p-s 1 sätestatud eelkooliealise lapse sõidusoodustuse ja § 29 lg-s 1 sätestatud õpilase sõidusoodustuse regulatsioon on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 13 lg-st 2 tuleneva õigusselguse põhimõttega osas, milles need sätted ei võimalda keskmiste võimetega isikul selgelt aru saada neis normides mõistetele eelkooliealine laps ja õpilane seadusandja poolt antud sisust.

Uue [ühistranspordiseaduse eelnõu 404 SE](#) menetlus algatati Riigikogus 25.03.2013. a. Muu hulgas pidi uus ühistranspordiseaduse eelnõu lahendama ka eelkooliealise lapse ja õpilase mõistete õigusselgusetuse küsimuse.

Eelnõu kohta antud arvamuses tõin välja oma seisukoha eelnõus kavandatud sõidusoodustuse muudatuste kohta. Lisaks küsimusele, kuidas tõendavad oma sõidusoodustust selleks eelnõu kohaselt õigust omavad lapsed, tõin välja teisegi minu menetluses üleskerkinud sõidusoodustusi puudutava probleemi. See on avalikul liiniveol õpilastele kohustuslikult või vabatahtlikult antavate sõidusoodustuste küsimus.

Võtsite ühistranspordiseaduse eelnõu 404 SE, millega asuti lahendama muu hulgas eespool nimetatud ühistranspordiseaduse probleemseid kohti, Riigikogu menetlusest tagasi 18.06.2014. Seetõttu **pöördun Teie poole ettepanekuga astuda samme kehtiva ühistranspordiseaduse muutmiseks, et uuel kooliaastal lõpetada õigusselgusetu olukord eelkooliealiste laste sõidusoodustuste ning õpilastele kohustuslike ja vabatahtlike soodustuste andmisel.**

Järgnevalt tuletan lühidalt meelde minu osundatud kahe probleemi põhisisu.

I Sõidusoodustus eelkooliealisele lapsele ja õpilasele

Ühistranspordiseaduse (edaspidi ÜTS) § 27 lg 1 p 1 järgi on vedaja kohustatud tasuta vedama riigisiselisel liinil (kaasa arvatud kommertsliin) raudtee-, maantee- ja veeliikluses eelkooliealisi lapsi. ÜTS § 29 lg 1 järgi antakse avalikul liiniveol maantee- ja veeliikluses ning raudteeliikluses linnasisel või muul riigisisel rongiliinil, kui sõitja sõidu lähte- ja sihtpunkt asuvad ühe linna piires, õpilasele, sügava puudega isiku saatjale ja puudega lapse saatjale sõidusoodustust kuni 50 protsenti pileti täishinnast.

Nimetatud sätete sõidusoodustuse regulatsioon on probleemne, kuna pole selge, kuidas on seadusandja ühistranspordiseaduse mõttes defineerinud mõisteid „eelkooliealine laps” ja „õpilane” ning mis eesmärk on seadusandjal sõidusoodustuse andmisel olnud (kas sõidusoodustust saab teatud vanuses laps või on sõidusoodustus seotud lapse staatusega (ei käi koolis, pole õpilane või käib koolis ja on õpilane).

Ühistranspordiseadus ise mõistete „eelkooliealine laps” ja „õpilane” legaalseaduslikkust ei anna. Mõistet „eelkooliealine laps” ei kasuta ka ükski haridusvaldkonna seadus. Grammatiliselt võiks tegu olla lapsega, kes pole koolis käimise ikka jõudnud. See eeldab, et olemas on teatud vanus, millest alates peab laps koolis käima.

Üldjuhul on laps küll koolikohustuslik, kui ta on saanud enne käimasoleva aasta esimest oktoobrit 7-aastaseks (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9 lg 1), kuid sellest nõudest on kaks erandit:

- laps asub tervislikel põhjustel koolikohustust täitma ühe õppeaasta võrra hiljem, st 8-aastaselt; selleks on vajalik nõustamiskomisjoni vastav soovitus;
- laps asub koolikohustust täitma ühe õppeaasta võrra varem, st 6-aastaselt.

Seega võib laps kooli minna enne 7-aastaseks saamist ning sellisel juhul on ta PGS-i mõttes õpilane. Samas ei pea laps teatud juhtudel 7-aastaselt kooli minema ning olenemata vanusest pole ta õpilane põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse tähenduses. Kehtiva regulatsiooni pinnalt pole selge, kas ja kuidas peaksid need lapsed sõidu eest tasuma ning kuidas oma sõidusoodustuse saamise õigust tõendama.

Märgin, et ühistranspordiseaduse eelnõu 404 SE §-s 33 välja pakutud lahendus polnud probleemivaba. Oma arvamuses, mille eelnõu kohta andsin, tõin välja, et eelnõus oli läbi mõtlemata ja vajalikul määral reguleerimata kord, kuidas reaalselt sõidusoodustuse tõendamine aset leiab.

II Avalikul liiniveol õpilasele kehtivad sõidusoodustused

Teiseks sõidusoodustustega seonduvaks probleemiks on küsimus, kas avalikul liiniveol on avalik võim teatud sõitjate kategooriatele kohustatud tegema sõidusoodustusi ning kuidas teha vahet kohustuslikus korras (ÜTS § 29 lg 1 alusel) ja vabatahtlikult antava (ÜTS § 29 lg 3 alusel) sõidusoodustuse vahel.

ÜTS § 29 lg 1 järgi antakse avalikul liiniveol maanteeliikluses õpilasele sõidusoodustust kuni 50 protsenti pileti täishinnast. Sätte kohaselt määrab iga-aastase sõidusoodustuse ulatuse teeliikluses valla- ja linnavolikogu valla- või linnaliinile ning maavanem maakonnaliinile. ÜTS § 29 lg 2 järgi kaetakse ÜTS § 29 lg 1 nimetatud soodustus toetuste arvel, mis on sellele avalikule liiniveole eraldatud linna- või vallaeelarvest või riigieelarvest ÜTS § 15 kohaselt.

Sätet lugedes võib asuda seisukohale, et ÜTS § 29 lg 1 sätestatud kuni 50-protsendiline soodustus on õpilasel igal juhul tagatud. Sellele viitab sätte kindel kõneviis („antakse”) ning see, et sõidusoodustuse ulatus määratakse iga-aastaselt. Samuti viitab soodustuse kohustuslikkusele ÜTS § 29 lg 3, mille järgi võib vabatahtliku sõidusoodustuse kehtestada **lisaks** ÜTS § 27 ja ÜTS § 29 lg 1 sätestatud soodustusele.

Mulle teadaolevalt ei tähenda Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul aga ÜTS § 29 lg 1 kohustust kohaliku omavalitsuse sisesel liinil õpilasele kuni 50 protsenti sõidusoodustust anda, vaid see on vabatahtlik. Seda põhjusel, et kohaliku transpordi korraldamine on kohaliku elu küsimus ja kohalik omavalitsus peab saama ise otsustada kuidas seda korraldada. Kui tegu oleks kohustusliku soodustusega, peaks riik selleks kohalikule omavalitsusele raha andma, kuid seda siiski ei tehta.

Eeltoodut arvestades jääb selgusetuks, mis mõte ja eesmärk on seadusandjal olnud ÜTS § 29 lg 1 ja ÜTS § 29 lg 3 alusel kehtestatavate soodustuste eristamisel, kui mõlemal juhul on tegu vabatahtliku soodustusega.

Samuti vajab selgust küsimus ÜTS § 29 lg 1 ja lg 3 omavahelisest suhtest. Näiteks on praeguse regulatsiooni puhul võimalik, et vallavalitsus annab kõikidele õpilastele 10-protsendilise sõidusoodustuse, ent oma valla elanikest õpilastele annab 50-protsendilise soodustuse või tasuta sõidu õiguse. Piiri puudumine nimetatud kahe sõidusoodustuse aluse vahel viib selleni, et õpilase sõidusoodustus võib omavalitsuste lõikes märkimisväärselt erineda ning tõusetuda võib näiteks küsimus õpilaste võrdses kohtlemises elukohtade järgi põhiseaduse § 12 lg 1 mõttes.

Ühistranspordiseaduse eelnõuga 404 SE kavandatud muudatused (eelnõu § 35 lg 1 ja lg 6) ei oleks minu hinnangul välja toodud probleeme lahendanud, sest suurt vahet kehtiva regulatsiooniga polnud. Tõsi, eelnõu § 35 lg 6 küll sätestas erinevalt kehtivast regulatsioonist, et avaliku teenindamise lepingu alusel teostataval liiniveol võib kehtestada lisasoodustusi ja suurendada sõidusoodustuse määra juhul, kui seda nõuab avalik huvi ning soodustuse kehtestamiseks on mõistlik ja asjakohane põhjus. Samas olid kasutatavad mõisted „avalik huvi” ning „mõistlik ja asjakohane põhjus” väga laiad ning arvestades kohalike omavalitsuste suurt

kaalutusõigust vabatahtlike soodustuste/toetuste legitiimse eesmärgi püstitamisel², on väheusutav, et selline regulatsioon oleks kehtivasse olukorda muudatusi tuua saanud.

Kõike eelnevat kokku võttes palun Teil astuda samme ühistranspordiseaduse osutatud regulatsioonide muutmiseks nii, et uuel kooliaastal oleks tagatud õigusselgus, millised lapsed milliseid sõidusoodustusi saavad. Palun teatage mulle **hiljemalt 01.09.2014. a** millal ja kuidas Te seda teha plaanite.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

² RKPJK 08.03.2011. a otsus asjas nr 3-4-1-11-10, p 62.