

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“

Mikk Lõhmus PhD
+372 5119343
mikk.lohmus@gmail.com

Ekspertarvamuse ülesandepüstitus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse uuendamise eelanalüüside käigus toodi välja, et kehtivad KOKS regulatsioonid ei toeta kohaliku omavalituse (edaspidi KOV) koostöö soodustamist KOV ülesandeks olevate teenuste kättesaadavuse tagamisel, sest üheselt on reguleerimata väljaspool KOV territooriumi teenuste osutamisega seotud KOV õigused ja kohustused. Samuti on selgelt reguleerimata KOV-i kohustuse piirid teenuste osutamisel – kas ja millal on KOV-il teenuse osutamise kohustus oma elanikele oma territooriumil või oma elanikele mõnes teises KOV üksuses.

Ekspertarvamuse eesmärgiks oli analüüsida ja teha põhjendatud ettepanekud kohaliku omavalitsuse üksuste teenuste tagamise kohustuse reguleerimiseks KOKS-is (või valdkonnaseadustes) selliselt, et linnadel ja valdadel tekiks kohustus tagada oma elanikele teenuseid vajadusel ka väljaspool oma territooriumi, sh koostöös teiste omavalitsustega, et arvestada paremini elanike mobiilsusega.

Lähteülesandes olevad põhiküsimused olid alljärgnevad:

- Kas territooriumipõhise teenuse osutamise kohustuse asendamine elanikupõhise teenuse osutamise kohustusega on põhjendatud?
- Milline peaks olema KOKSi regulatsioon, mis oleks kooskõlas inimeste mobiilsusega, valikuvabadusega ja aitaks realiseerida võrdset õigust teenustele? Kuidas sätestada KOV kohustus osutada KOV ülesandeks olevat teenust oma elanikele (sh vajadusel väljaspool oma territooriumi koostöös teiste omavalitsustega)?
- Kas spetsiifilisemad teenused vajavad eraldi reguleerimist ning kuidas seda teha?
- Kas võib olla põhjendatud KOKS § 6 lg 1 ja 2 muutmine selliselt, et kohustada KOVi teenust tagama jättes reguleerimata kohustuse teenust tagada oma territooriumil oma omanduses oleva asutuse kaudu? Kas kohustada KOVi teenust tagama, jättes reguleerimata, kas selleks peab olema oma asutus, ühisasutus vm vorm ja kas KOV on kohustatud teenust osutama oma territooriumil või kehtib sama kohustus ka teise KOVi territooriumil?
- Kas ja kuidas võiks KOKSis või valdkonnaseadustes reguleerida teises KOVis oma elanikele teenuse osutamise rahastamise tagamist?
- Kas selleks, et KOV saaks oma teenustepakkumist paremini planeerida, võiks seada kohustuse KOV elanikule enne teises KOVis teenuse saamist vähemalt teavitada oma

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

elukohajärgset KOVi, et teenust soovitakse saada teises KOVis või tuleks sätestada see kooskõlastamise kohustusena?

Kokkuvõte

Tänapäevane mobiilne maailm on tekitanud olukorra, kus teatud teenusränne on paratamatu ning 21. sajandi kohalik KOV peab muutunud aegade kaasa käima.

KOKS § 6 lg 1 ja 2 tekitavad õigusselgusetust olukorras, kus osa KOV ülesanded on defineeritud teenuspõhisena ja osaliselt institutsiooni- ja asukohapõhisena. PS § 154 sätestab KOV enesekorraldusõiguse ning valdkondlikud seadused (nt KELS, PGS) annavad KOV-ile ülesandeid teenuspõhiselt valdkondades, mis on KOKS-is sätestatud asutusepõhiselt. **Eksperti hinnangul peab KOV ülesannete loetelu KOKS-is olema õigusselguse huvides pigem minimalistlik ja väärtuspõhine ning teenuse konkreetse kättesaadavuse kriteeriumid tuleks sarnaselt Põhjamaade praktikaga sätestada valdkondlikes seadustes. Loobuda tuleks ülesannete jaotusest valdkonnapõhisteks ja institutsioonipõhisteks ning lähtuma sellest et KOV teenus on suunatud elanikule.** Eeltoodud põhimõtted annavad vastuse lähteülesande nendele põhiküsimustele, mis puudutavad elanikupõhist või territooriumipõhist lähenemist teenuse osutamisele- eksperti hinnangul ei peaks KOKS-is sätestama viisi, kuidas ja kus KOV peab oma ülesannet täitma või konkreetset teenust osutama või kas üks või teine konkreetne seadus sätestab teenuse osutamise elaniku- või territooriumipõhiselt. **KOKS peab olema paindlik sätestades nii võimalused osutada teenused ise kui võimalused osutada teenused koostöös teis(t)e KOV üksustega või teenusepakkujatega- andes seega võimaluse osutada teenuseid ka väljaspool KOV üksuse piire.** Vajadusel võib valdkondlikes seadustes sätestada vajalikud erisused.

Vastus teenuste osutamise elaniku- või territooriumipõhisusele peitub eksperti hinnangul seega mitte niivõrd KOKS-i sõnastuses, kuivõrd elaniku mõiste määratlemises ning teiseks teenuseosutaja vaba valiku põhimõtte rakendamises.

Euroopa Kohaliku omavalitsuse hartas ja põhiseaduses on keskel kohal elaniku mõiste. Isiksustatud teenuste osutamine peab tuginema rahvastikuregistrile. Kohalik omavalitsus tagab koostöös teiste asutuste ja elanikega rahvastikuregistri kannete õigsuse.

Ekspertarvamus jõuti seisukohale, et konfliktipunkte tekitab eeskätt olukord, kus isik, olles rahvastikuregistris KOV elanik (seejuures ka reaalselt antud KOV üksuses elades) kasutab teise KOV üksuse poolt osutatavaid teenuseid ning teenuse tarbimine teises KOV üksuses on tingitud sellest, et elanik realiseerib seadustes fikseeritud vaba valiku põhimõtet. Kõik ülejäänud olukorrad on juba täna lahendatavad KOV üksuste vaheliste lepingutega ja õigusruum võimaldab teenuste osutamist paindlikult teisele osutajale volitada- seda ka siis kui see ei ole elukohajärgne KOV üksus. Teenuseosutaja võib seejuures olla nii teine KOV üksus, ühisasutus, erateenusepakkuja või teatud juhtudel ka riik.

Teenuseosutaja vaba valiku põhimõtte näidiseks on õigus haridusele. Vanema (eestkostja) vaba valiku põhimõtte lapse haridustee valikul on põhiseaduslik väärtus. Sarnane lähenemine on kõigis Eesti naaberriikides. KOV poliitika peavad seda väärtust toetama, kuid seejuures on eelistatud

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

kui teenuse osutamine teises KOV üksuse munitsipaalharidusasutuses on kaetud ka KOV üksuste omavaheliste informeerimiskohustuse ja lepingutega.

Kaasaegses avalikus halduses ei ole asjakohane ega mõistlik asetada elanikule täiendavat halduskoormust sh kohustust informeerida elukohajärgset KOV üksust kui ta valib lapsele teise KOV üksuse munitsipaalharidusasutuse. Informeerimiskohustuse täitmine on otstarbekas käsitleda kui KOV üksuste omavahelist ülesannet ja võimaliku sellekohase platvormina on eksperdi hinnangul soovitatav võimaluse korral kasutada juba täna eksisteerivaid registreid, haridusteenuse korral läbi Eesti Hariduse Infosüsteemi (edaspidi: EHIS) Informeerimine peab olema paindlik ja võimaldama KOV üksustel muudatustele reageerida. Kui EHIS-e platvorm ei võimalda sellise lisafunktsiooni tekitamist, siis tuleb sätestada KOV üksuse vahetu informeerimiskohustus.

Kavandades KOV rahastamissüsteemi muudatusi (ja teadaolevalt on toetusfondi üleandmine KOV tulubaasi päevakorral) tuleb kaaluda KOV omavaheliste arvelduste põhimõtte läbitöötamist ja antud mudelisse lisamist. Eksperti hinnangul tuleb kaaluda koolieelse lasteasutuse tegevuskulude lae kehtestamist analoogiliselt PGS sätestatud kooli tegevuskuludega.

Soovitused

1. Sätestada KOV ülesanded KOKS-is pigem minimalistlikult ja väärtuspõhisena loobudes üksikasjalikust loetelust sh jaotusest teenus- või institutsioonipõhisteks ülesanneteks. Konkreetsed ülesanded koos teenuse kvaliteedi ja kättesaadavuse kriteeriumiga tuleb reguleerida valdkonnaseadustes.
2. KOKS peab andma paindlikud võimalused osutada teenust ise või anda teenuse osutamine kas teis(t)ele KOV üksustele või muudele teenuspakkujatele. Soovitus on reguleerida KOKS-is ülesande teisele KOV üksusele üleandmise olulisemad põhimõtted sh kohustus sõlmida sellekohane leping ning loetleda olulisemad lepingus kajastatavad tingimused.
3. KOKS muudatuste ettevalmistamisel kaaluda õigusselguse mõttes valla- või linnaelaniku mõiste sidumist rahvastikuregistri järgse alalise- või peamise elukohaga või töötada läbi lahendused, kuidas rahvastikuregistri lisa-aadressid seonduvad teenuste tagamise kohustusega.
4. Sätestada elukohajärgse KOV informeerimiskohustus kui tema rahvastikuregistris olev laps asub teise KOV koolieelsesse lasteasutusse või üldhariduskooli. Sobiva infotehnoloogilise lahenduse korral võiks see toimuda läbi Eesti Hariduse Infosüsteemi ning olema maksimaalselt operatiivne võimaldamaks elukohajärgsel KOV üksusel sõlmida teise KOV üksusega vajalikud kokkulepped.
5. Töötada koostöös Linnade ja Valdade Liiduga välja KOV üksuste vaheliste lepingute ühtsed näidisvormid.
6. Sätestada KELS-is koolieelse lasteasutuse tegevuskulude lagi analoogiliselt PGS-iga.

Kasutatud õigusaktid ja nende lühendid

Eesti õigusaktid

- EKOH Euroopa Kohaliku omavalitsuse harta¹
- EKS erakooliseadus²
- HS haridusseadus³
- KELS koolieelse lasteasutuse seadus⁴
- KOKS kohaliku omavalitsuse korralduse seadus⁵
- KOVVS kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus⁶
- PGS põhikooli ja gümnaasiumiseadus⁷
- PS põhiseadus
- RRS rahvastikuregistri seadus⁸
- SHS sotsiaalhoolekande seadus⁹

Teiste riikide õigusaktid

- Izglītības likums Haridusseadus (Läti)¹⁰
- Kommunallag Kohaliku omavalitsuse seadus (Rootsi)¹¹
- Kotiukuntalaki Elukoha omavalitsuse seadus (Soome)¹²
- Kuntalaki Kohaliku omavalitsuse seadus (Soome)¹³
- Laki kunnan peruspalvelujen valtionosuudesta KOV põhiteenuste seadus (Soome)¹⁴
- Par pašvaldībām Kohaliku omavalitsuse seadus (Läti)¹⁵
- Perusopetuslaki Alus- ja põhihariduse seadus (Soome)¹⁶
- Skollag Kooliseadus (Rootsi)¹⁷
- Vietos savivaldos įstatymas KOV seadus (Leedu)¹⁸

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/130052012002?leiaKehtiv>

³ <https://www.riigiteataja.ee/akt/968165?leiaKehtiv>

⁴ <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011006?leiaKehtiv>

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/105012011019?leiaKehtiv>

⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/13177007?leiaKehtiv>

⁷ <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019120?leiaKehtiv>

⁸ <https://www.riigiteataja.ee/akt/117112017001>

⁹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032019155?leiaKehtiv>

¹⁰ <https://likumi.lv/ta/id/50759-izglitibas-likums>

¹¹ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725

¹² <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940201>

¹³ <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150410>

¹⁴ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091704>

¹⁵ <https://likumi.lv/ta/id/57255-par-pasvaldibam>

¹⁶ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>

¹⁷ https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800

¹⁸ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c18a8ae0f55e11e3b62ec716086f051f?jfwid=5sjoIgbam>

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

- Vispārējās izglītības likums Üldharidusseadus (Läti)¹⁹
- Opplæringslova Haridusseadus (Norra)²⁰

KOV ülesanded ja nende loetelu alusseaduses

Erinevates arvamusavaldustes ja kohtulahendites on küsimuse kuulumine riigielu (ja riigieelarvest rahastatavaks) või kohaliku elu küsimuseks (ja seega KOV tulubaasist rahastatavaks) olnud keskseid küsimusi, eriti PS nimetatud haridus- ja sotsiaalvaldkonna ülesannete puhul.²¹ Antud ekspertarvamuse eesmärgiks ei ole analüüsida mõne olemuslikult kohaliku elu küsimuse kuulumist kohaliku elu- või riigielu küsimuste hulka. See on lõppkokkuvõttes poliitiline valik. Ekspertarvamuses käsitletakse elaniku õigust saada avalikku teenust väljaspool kohaliku omavalitsusüksuse territooriumi.

Põhjamaade KOV seadused on eeskätt väärtuspõhised ja lähtuvad pikaajalisest demokraatlikust traditsioonist ja enesekorraldusõiguse printsiibist- KOV täidab kõiki kohaliku elu ülesandeid niivõrd kui seadused ei sätesta teisiti. *Kuntalaki* § 7 võtab selle loogika hästi kokku:

„Kohaliku omavalitsuse üksus korraldab enesekorralduse alusel endale võetud ülesannete täitmise ning tagab seadusega omavalitsusüksusele antud ülesannete täitmise. Seaduses on sätestatud ülesannete täitmise korraldamine koostöös teiste omavalitsusüksustega (seaduses sätestatud koostöö).

Omaavalitsusüksus võib lepingu alusel võtta enda vastutusele ka muid, mitte ainult enesekorralduse alla kuuluvaid avalikke ülesandeid.“

Rootsi, Taani ja Norra seadused on veel lakoonilisemad, sätestades peaaesjalikud vaid KOV institutsionaalse- ja organisatsioonilise korralduse vrdl nt *kommunallag* ptk 1 § 2:

„Kommuunid ja maakonnad tegutsevad kohaliku demokraatia ja -autonoomia põhimõttel lähtudes seejuurest käesolevast seadusest ja teistest õigusaktidest“

Kuna Põhjamaade seadused konkreetseid ülesandeid ei nimeta, siis on need täpsemalt sätestatud erinevates valdkondlikes seadustes. Läti KOV seaduse § 6 loetletakse eksperdi hinnangul arusaadavalt ära KOV ülesannete liigid, kuid analoogiliselt Eestiga hakatakse viidatud paragrahvides esitama loetelusid.

- *Autonoomsed ülesanded vastavalt KOV seaduse § 15 loetletule (loetelus 23 erinevat ülesannet)*
- *Autonoomsed ülesanded vastavalt teistes seadustes sätestatule (§ 8);*
- *Riigi poolt seaduse alusel omavalitsustele delegeeritud riigi ülesanded (§ 9);*
- *Ülesanded, mida omavahelisel kokkuleppel on KOV üksusele volitanud teine KOV üksus (§ 10);*

¹⁹ <https://likumi.lv/doc.php?id=20243>

²⁰ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

²¹ Sellekohased arutelud nt <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=3-4-1-8-09> ja <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid/?asjaNr=5-18-7/8>

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

- Valitsuse poolt delegeeritud spetsiifilised administratiiv (haldus) ülesanded (§ 11)
- Vabatahtlikud ülesanded, mida KOV endale võtab ja mis ei ole parlamendi, valitsuse, ministeeriumite või teiste institutsioonide pädevuses.

Konkreetsete ülesannete loetelud peegeldavad erinevust Põhjamaade ja Läti-Leedu KOV süsteemide ülesehituse loogikast- kui Põhjamaades on KOV suure enesekorraldusõigusega ja autonoomne, siis Läti ja Leedu omavalitsuskorraldus on oluliselt riigikesksem ja reglementeeritum²².

Eesti KOV ülesanded KOKS-is on vahevariant Põhja-Euroopa autonoomsest süsteemist ja teiselt poolt lõunanaabrite reglementeeritumast mudelist. Põhiseadusest tulenevad järgmised põhimõtted²³:

1. KOV üksused tegelevad kohaliku elu küsimustega;
2. Kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulisest kriteeriumist need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi.²⁴
3. Seadusandjal on õigus muuta mõne kohaliku elu ülesande täitmine omavalitsusüksusele kohustuslikuks (seadusest tulenev omavalitsusülesanne), kui see on enesekorraldusõigust arvestades proportsionaalne abinõu põhiseadusega lubatud eesmärgi saavutamiseks.
4. Lisaks seadusest tulenevatele omavalitsuslikele ülesannetele täidavad KOV üksused neid kohaliku elu ülesandeid, mille täitmine ei ole seadusega ettekirjutatud.
5. Kohalik omavalitsus tegeleb temale delegeeritud või halduslepinguga võetud riigielu küsimustega.

KOKS kordab üle samad põhimõtted, kuid seaduse § 6 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud indikatiivne kohaliku elu ülesannete valdkondade loetelu:

- Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada vallas või linnas sotsiaalteenuste osutamist, sotsiaaltoetuste ja muu sotsiaalabi andmist, eakate hoolekannet, kultuuri, spordi- ja noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, jäätmehooldust, ruumilist planeerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla või linna teede ehitamist ja korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. (KOKS § 6 lg 1)
- Omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide, raamatukogude, rahvamajade, muuseumide, spordibaaside, turva- ja hooldekodude, tervishoiuasutuste ning teiste kohalike asutuste ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses. Nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. (KOKS § 6 lg 2)

Erinev nii Põhjamaadest kui Läti praktikast on see, et teatud valdkondade vastutusala on piiritletud teenust tagavate asutuste ülevalpidamisega, aga mitte vastava teenuse korraldamise

²² Leedu KOV seadus reguleerib detailselt isegi osavaldade ja osavallavanemate ülesanded. (§ 32)

²³ PS § 154 „Kõiki kohaliku elu küsimusi otsustavad ja korraldavad kohalikud omavalitsused, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Kohalikule omavalitsusele võib panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.“

²⁴ vt Riigikohtu otsus 16.03.2010 nr [3-4-1-8-09](#) punkt 53.

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

kohustusega, kusjuures konkreetsed valdkondlikud seadused panevad KOV üksusele samas valdkonnas teenusepõhised kohustused ja kriteeriumid teenuse kättesaadavuse ja kvaliteedi tagamiseks.

KOKS jagab ülesanded valdkonna (teenus)põhiseks ja institutsioonipõhiseks (asutuste ülevalpidamine). Samuti tekitab segadust § 6 lõikes 1 olev sõna „antud vallas ja linnas,“ millest võib välja lugeda ka seda, et KOV teenuseid saab osutada ainult KOV üksuse piires. Üldreeglina osutataksegi KOV poolt korraldatavaid teenuseid KOV üksuse piires- vastupidine viitaks olukorrale, kus KOV üksus on oluliselt väiksem kui ülesande teeninduspiirkond. Seadus aga ei tohi takistada teenusrännet osas, kus teenuseosutaja vaba valik on tänapäeva ühiskonna paratamatuks osaks ja veel enam- teatud väärtuseks.

Elaniku-või territooriumipõhine teenuse tagamine ei ole otseselt teistes riikides KOV aluseaduse teema. Konkreetse teenuse kriteeriumid sh ka kättesaadavus on määratud valdkonnaseadustes. **Iga konkreetse teenuse tagamise elaniku- või territooriumipõhiselt määravad peaaesjalikult kaks olulist aspekti- kuidas on piiritletud KOV elaniku mõiste ning kui suur on teenuse saaja vabadus teenuse osutajat valida**

KOV elaniku mõiste piiritlemine

„Kohalik elanik“ on kandev mõiste kõikides kohaliku omavalitsuse mõistet sisustavates dokumentides.²⁵ Seega on ekspertarvamuse seisukohalt oluline piiritleda elaniku mõiste. Tänapäevane mobiilne maailm tõstatab paratamatult isiku elukohaga seotud küsimused- tihti on inimesel mitu elukohta või kasutab ta erinevaid elukohti hooajaliselt (nt suve- või talveperioodil), samuti on tavapärane olukord, kus inimene elab realselt ühes KOV üksuses asuvas asulas, kuid identiteedi, majanduslike soodustuste või muude asjaolude tõttu on tema rahvastikuregistrijärgne elukoht mõne teise KOV territooriumil.

Põhjamaade seadused ühest küljest laiendavad mõistet, *kuntalaki* § 3 kohaselt on KOV liikmed need isikud, kelle elukoha omavalitsuseks *elukoha omavalitsuse seaduse* mõistes on kõnealune omavalitsusüksus (kohaliku omavalitsuse üksuse elanik), lisaks *sellele ka ühendused ja ettevõtted*, mille asukoht on omavalitsusüksuses ning isikud, kes omavad või haldavad omavalitsusüksuses paiknevat kinnisvara. *Kommunallalg* § 5 määratleb „valla liikmena“ isiku, kes on registreeritud valla elanike registris, omab vallas kinnisvara või on kohustatud seal maksma kommuunimaksu. Samas isiksustatud teenuseid (nt haridusteenused, sotsiaalteenused) tagavad ka Põhjamaad ikka KOV registreeritud elanikele.

Põhiseaduse § 156 lg 2 kohaselt on KOVVS ettenähtud tingimustel hääleõiguslikud selle omavalitsuse maa-alal *püsivalt elavad isikud*, kes on vähemalt kaheksateist aastat vanad. Lisaks määratlusele „*püsivalt elav isik*“ on põhiseaduses kasutatud ka mõistet „*püsielanik*“ (täpsemalt PS § 51 lõikes 2 ning § 52 lõikes 2 seoses võõrkeelte kasutamisega ametlikus asjaajamises).

²⁵ Vt EKOH artikkel 3.1 „Kohalik omavalitsus tähendab kohalike võimuorganite õigust ja võimet seaduse piires ja kohalike elanike huvides korraldada ja juhtida valdavalt nende vastutusalasse kuuluvast ühiskonnaelust.“

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

Mõiste „püsivalt elav isik“ on sisustatud KOVVS §-ga 5, mis seob hääleõigusliku elaniku kandega rahvastikuregistris.²⁶

Rahvastikuregistri järgse elukohaga on seotud ka üksikisiku tulumaksu eraldised kohaliku omavalitsuse üksusele ehk kohaliku omavalitsuse tulubaas.

KOKS-is ei ole elaniku mõistet üheselt mõistetavalt piiritletud. KOKS § 2 sätestab, et valla või linnajuhtimisel tuleb lähtuda *valla- või linnaelanike* õigustatud huvidest. KOKS § 3 p 4 kohaselt üheks kohaliku omavalitsuse aluspõhimõtteks „*valla ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel.*“ KOKS § 15 räägib *elanike* küsitluse läbiviimisest. KOKS § 17 lg 2 kohaselt lähtub volikogu liige „*valla või linnaelanike vajadusest ja huvist*“ Õigusaktide algatamise õigus on vähemalt 1% „*hääleõiguslikel valla või linnaelanikel*“ (KOKS § 32 lg 1) ja osavalla/linnaosa võib algatada vähemalt 1% „*hääleõiguslikest valla või linnaelanikest*“ (KOKS § 57 lg 1 p 2)

Hiljutised kohtulahendid on tsementeerinud rahvastikuregistri põhise lähenemise erinevate avaliku teenuste tagamisele²⁷. Kui isiku tegelik elukoht ei vasta rahvastikuregistrisse kantud elukohale, siis on elaniku kohustus tagada oma elukohtaandmete õigsus (RRS § 65 lg 1, § 68) ja KOV üksusel puudub kohustus tagada teenused teise KOV üksuse elanike registris olevale isikule (kui KOV üksused pole selles omavahel eraldi kokku leppinud)²⁸ Vajadusel peab KOV üksus ise algatama registriandmete muutmise vastavalt RRS § 86-88.²⁹ Rahvastikuregistri andmed ei oma tähtsust vaid vältimatu sotsiaalabi osutamisel (SHS § 5 lg 2 ja 4)

Rahvastikuregistri seaduse § 65 lg 2 lubab esitada mitu aadressi st lisaks alalisele või peamisele elukohale ka nn lisa-aadressid.³⁰ Täna ei ole lisa-aadressid seotud võimaliku avaliku teenuse tagamise kohustusega, kuid arvestades ühe suurevat elanike mobiilust, tuleks ka see teema perspektiivselt läbi töötada.

²⁶ Hääletamisõigus on Eesti kodanikul ja Euroopa Liidu kodanikul, kes on valimispäevaks saanud 16-aastaseks ja kelle püsiv elukoht, see on elukoht, mille aadressiandmed on kantud **Eesti rahvastikuregistrisse**, asub vastavas vallas või linnas.“

²⁷ Vt eelpooltoodu kohta Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus, 5-18-7/8 – punkt 139 /.../Seega, kui registrijärgne omavalitsusüksus saab sotsiaaltoetuse või -teenuse andmise menetluses teada, et inimene elab tegelikult teise omavalitsusüksuse territooriumil, tuleb vastavat omavalitsusüksust sellest teavitada ja algatada elukoha andmete muutmise menetlus. **Kui registrijärgne omavalitsusüksus ei osuta sotsiaalteenuseid inimesele, kes tema territooriumil tegelikult ei ela, tekib viimasel suurem motivatsioon kanda registrisse oma tegeliku elukoha aadress.** Sellisel juhul oleks paremini tagatud rahvastikuregistri eesmärk koguda usaldusväärset teavet ning laekuks riigieelarvest raha sellele omavalitsusüksusele, kus inimene tegelikult elab ja kes talle sotsiaalteenuseid osutab.

²⁸ Nt SHS § 5 lõige 1 ja lg 3 (Väljaspool oma rahvastikuregistrisse kantud elukohta viibivale isikule võib sotsiaalteenuste ja muu abi andmist korraldada see kohaliku omavalitsuse üksus, kelle haldusterritooriumil isik abi vajamise ajal viibib, kooskõlastatult isiku rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgse kohaliku omavalitsuse üksusega.)

²⁹ § 86. Kohaliku omavalitsuse üksuse algatuse alus „*Kui kohaliku omavalitsuse üksuse territooriumil püsivalt viibiva rahvastikuregistri subjektiks oleva isiku elukoha aadress ei ole kantud rahvastikuregistrisse või isiku kinnitusel ei kasuta ta enam rahvastikuregistrisse kantud aadressijärgset elukohta, peab kohaliku omavalitsuse üksus algatama elukoha aadressi rahvastikuregistrisse kandmise või muutmise käesoleva seaduse §-s 85 nimetatud asutuse või isiku antud andmete alusel käesolevas peatükis sätestatud korras.*“

³⁰ § 65 lg 2 Kui isik kasutab alaliselt või peamiselt elamiseks mitut elukohta, esitab ta rahvastikuregistrisse kandmiseks kõigi nende aadressid, valides neist ühe õigusliku tähendusega elukoha aadressiks (edaspidi elukoha aadress). Teised elukohad kantakse rahvastikuregistrisse lisa-aadressidena.

Kokkuvõte:

1. Eesti ja teiste riikide õigusaktid seovad KOV elaniku mõiste rahvastikuregistriga.
2. KOKS muudatuste ettevalmistamisel tuleb õigusselguse mõttes kaaluda valla- või linnaelaniku mõiste sidumist rahvastikuregistri järgse peamise elukohaga.
3. Ekspertarvamuse tähenduses peetakse silmas olukorda, kus vaatamata sellele, et elaniku rahvastikuregistri- ja tegelik elukoht langevad kokku, soovitakse tarbida teenust mõnes teises (üldreeglina piirnevas) KOV üksuses.
4. Teise KOV üksuse poolt osutatava teenuse kasutamine toimub eeskätt jägmistel asjaoludel:
 - elanik realiseerib vaba valiku põhimõtet ja seadus annab elanikule sellise õiguse;
 - elukohajärgne KOV üksus antud teenust ei osuta;
5. Teenuse osutamine teises KOV üksuses on otstarbekam või põhjendatud teistest objektiivsetest asjaoludest.
6. Piiripealsed juhud (nt isiku peamise elukoha defineerimine lähtudes RRS § 65 lg 2) tuleb lahendada kas lähtudes KOV üksuste omavahelisest kokkuleppest või KOV üksuse poliitilisest valikust tagada teenused elanikule, kes on küll KOV üksuse elanik, aga kasutab valdava osa oma teenustest teises KOV üksuses (ja see üksus asub regionaalselt teises Eesti piirkonnas)

Näide 1:

Haapsalu linna laps õpib Lääne-Nigula vallas Taebla Koolis. Laps on kantud Haapsalu linna aadressiga rahvastikuregistrisse ja ka reaalselt elab Haapsalu linnas registreeritud elukohas. Lääne-Nigula vald on Haapsalu linna naaberomavalitsus, seega tegemist olukorraga, kus Haapsalu linnas elav isik kasutab naaberomavalitsuses pakutavat teenust.

Haakub ekspertarvamuse teemapüstitusega- punkt 3.

Näide 2:

Jõelähtme valla laps käib Lääne-Nigula valla Noarootsi koolis ja tal on eraldatud õpilaskoht Noarootsi kooli õpilaskodus. Laps on kantud rahvastikuregistrisse Jõelähtme valla aadressiga ja ka reaalselt elab seal. Jõelähtme vald ei ole Lääne-Nigula valla naabervald, kuid lapsele on eraldatud õpilaskodu koht seoses vanema ja elukohajärgse kohaliku omavalitsusüksuse taotlusega lähtudes õpilase sotsiaalsest erivajadusest³¹.

Haakub ekspertarvamuse teemapüstitusega- punkt 4.

Näide 3

³¹ Lähtudes PGS § 36 lg 6 ja 7.

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

Lääne-Nigula valla laps käib Viimsis asuvas lasteaias. Rahvastikujärgne elukoht on Lääne-Nigula vald, kuid tegelik peamine elukoht ilmselgelt ei asu Lääne-Nigula vallas.

Antud juhul tuleb algetada kas elukohaandmete muutmine rahvastikuregistris või aktsepteerib omavalitsus seda, et elanik on peamise elukohaks fikseerinud Lääne-Nigula vallas (nt suvekodu) ning ei vaidlusta teenuse osutamisega kaasnevaid kulusid.

Antud olukorda käsitleb punkt 5.

KOV võimalused teenuste osutamiseks

Avaliku teenuse osutamine („*service production*“) ja korraldamine (tagamine) („*service provision*“) on erinevad mõisted. Korraldamine viitab poliitilistele otsustustele selle kohta millises ulatuses, kellele ja mis tingimustel avalikke teenuseid osutada ja kuidas teenuse osutamist korraldada ja kontrollida- tegemist on KOV tuumülesannetega, mida saab edasi volitada ainult teatud piiritletud tingimustel³². Antud ekspertarvamuse kontekstis aga ei ole tegemist teenuse korraldamise üleandmisega, vaid teenuse osutamisega konkreetsetele isikutele sh vajadusel väljaspool kohaliku omavalitsuse halduspiiri. Milliseid teenuseid osutada ise või teatud tingimustel koostöös teise teenusepakkujaga on iga üksuse enda otsustada, mis igal konkreetset juhul vajab kaalumist lähtuvalt kohalikest oludest (nt Oakerson 1999³³, Dollery jt 2009). Oakerson (1999) on lähtuvalt eeltoodust pakkunud erinevad viisid teenuste osutamiseks:

Institutsioonisisene teenuse osutamine on üldlevinud mudel, kus KOV korraldab ja osutab ise elanikele teenuseid, näiteks asutab teenuse osutamisega tegelevad asutused nt lasteaia, kooli, hooldekodu jms. Hallatavate asutuse moodustamist reguleerib KOKS § 35 lg 1, kuid antud lahenduse eelistatusele viitab ka *kuntalaki* § 8 lg 1 ja § 9 lg 1 ning Läti KOV seaduse § 14 jne. Iseendast mõistetavalt on selliselt võimalik teenuse tagamine korraldada vaid KOV üksuse enda piires.³⁴

Teise kohaliku omavalitsuse üksuse volitamine, on alternatiiv, kus KOV üksus ostab teenust teise valla/linna institutsioonilt, teenuse osutamine võib toimuda teise KOV üksuse territooriumil. Üldreeglina on selleks vajalik kahepoolne lepinguline suhe, on selleks siis sõltuvad teenuse liigist haldus- või tsiviilõiguslik leping.

Teise KOV üksusele volitamine on Põhjamaades üks eelistatumaid alternatiive teenuste osutamise, nt *kuntalaki* § 8 lg 1, § 9 lg 1, aga nt ka Norra KOV alusseaduses ptk 5A „*vertskommune*.“ *Kuntalaki* § 8 lg 2 rõhutab eraldi, et ülesande korralduslik vastutus ja

³² Vt ka

https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/i_kov_koostoo_korralduslik_raamistik_ja_voimalikud_mudelid_ttu.pdf

³³ Oakerson, R. J. (1999), *Governing Local Public Economies*, ICS Press, Oakland. Dollery, B. E., Akimov, A., & Byrnes J., 2009, *Shared Services in Australian Local Government: Rationale, Alternative Models and Empirical Evidence*, *Australian Journal of Public Administration*, vol. 65 (2), pp. 208-219

³⁴ PGS § 61 lg 3¹ käsitleb teoreetilist olukorda, kus kool on võimalik asutada ka teise KOV üksuse territooriumil viimase nõusolekul.

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

rahastamine jäävad teisele KOV üksusele volitamise puhul ikkagi volitajale,³⁵ see rõhutab KOV tuumpädevuse (enesekorraldusõiguse) volitamise keeldu ning sarnased sätted on ka Norra sellekohases ja Läti KOV seaduse (§ 10). KOKS § 62 lg 1 punkt 2 võimaldab ühiste ülesannete täitmiseks anda volitused mõnele teisele vallale või linnale. Täpsemad regulatsioonid KOKS-is puuduvad ja on sätestatud valdkondlikes seadustes.

Ühine teenuse osutamine on mudel, kus kaks või rohkem KOV üksust moodustavad teenuse osutamiseks ühise institutsiooni, sõltuvalt riigi õigussüsteemist võib see olla nii avalik-õiguslik kui eraõiguslik. *Kuntalaki* § 8 lg 1, § 9 lg 1 võimaldab moodustada KOV liitused ja ühisasutusi. Ka KOKS § 62¹ võimaldab moodustada kohaliku omavalitsuse ühisasutuse ja ühisameti. Sarnased võimalused on Läti (X ptk, § 99 ühisasutused), Rootsi (IX ptk) ja Norra seadustes (ptk 5B).

Delegeerimine teisele juriidilisele isikule on variant, kus teenust osutavad teised juriidilised isikud sh mittetulunduslikud ühingud, äriühingud või füüsilised isikud. Taoline volitamine on olnud kasvavaks trendiks. Teenuse osutamise õiguse andmist erasektorile toetab nii *kuntalaki* § 9 kui Läti KOV seaduse § 15. Eestis võib erinevaid KOV poolt tagatavaid teenuseid osutada ka erasektor ning õiguslikke piiranguid teenuse osutamise üleandmiseks erasektorile sisuliselt pole. Näiteks EKS alusel võivad erakoolid osutada nii koolieelse lasteasutuse, põhikooli I-III astme kui gümnaasiumiteenust. Vajadusel tuleb läbi viia riigihange sobiva teenuspakkuja leidmiseks lähtudes seejuures riigihangete seadusest.

Teine teenuse pakkuja võib olla ka riik kui teenust pakkuva asutus on riigi omandis.

Vautšerite või kupongisüsteem, kus kohaliku omavalitsuse üksus määrab nõuded teenusele ja nõuded teenuse kvaliteedile/kättesaadavusele, kuid jätab sihtgrupile võimaluse valida konkreetne teenuseosutaja. Klassikalisel kujul kupongiskeemi erinevalt nt Soomest Eestis seadustes sätestatud ei ole.³⁶ Küll kasutavad kupongisüsteemile sarnaseid lahendusi KOV-id nt lasteaia- või lastehoiuteenuste tagamiseks.³⁷ Erinevus eelmises punktis kirjeldatuga on lapsevanema (või eestkostja) vaba valik ja teenuse maksumuse ülempiiri seadmine, mis tähendab, et teenuse eest on võimalik suurem omaosalus ka teenuse tarbijal. Selline variant on eriti mugav olukorras, kus elanikul on vaba valik teenuse osutaja leidmisel, KOV kulud on kontrollitud ja elanik peab kallima teenuse valimisel vastutama suurema omaosalusega.

Kokkuvõte

- Eesti õigusruum annab täna piisavad võimalused koostöös teenuse tagamiseks ning sobiva teenusepakkuja leidmiseks, seda ka olukorras, kus teenus tuleb osutada väljaspool KOV üksuse halduspiiri.

³⁵ Volitada ei saa korralduslikku vastust, mis hõlmab: 1) võrdväärse kättesaadavuse tagamist; 2) vajaduse, mahu ja kvaliteedi määramist; 3) tagamise viisi; 4) tagamise järelevalvet; 5) ametiisikule kuuluva pädevuse rakendamist.

³⁶ Soome vt nt *Kuntalaki* § 9 *Palveluseteli* Teenusekupong on ettevõtja poolt valla poolt sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saajale antud kohustus hüvitada teenuseosutajale omavalitsusele eelnevalt kindlaksmääratud väärtus. Teenusekupong on üks võimalus valla vastutusel olevate sotsiaal- ja tervishoiuteenuste korraldamiseks. Vt ka *laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä* (569/2009external link)

³⁷ Vt nt „Eralasteaia toetamise ja eralapsehoiu teenuse rahastamise kord Harku vallas“ <https://www.riigiteataja.ee/akt/406012018014?leiaKehtiv> Sarnased korrad on üldlevinud piirkondades, kus omavalitsus ei suuda katta teatud avalikke teenuseid ja on kaasanud teenuse tagamiseks erasektori, vajadusel ka väljaspool KOV üksuse piiri.

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

- Kui KOKS muutmine on niikuinii päevakorral, siis tasuks kaaluda ülesande teisele KOV üksusele volitamise tingimusi sätestades osapoolte õigused ja kohustused protsessis.

KOV-i elaniku-ja territooriumipõhise teenuse osutamise võimalused haridusteenuse näitel

Ekspertarvamus keskendub koolieelse lasteasutuse teenuse ja kohustusliku põhihariduse tagamisele, praktika kohaselt on selles valdkonnas elukohta- või KOV –põhisusega võrreldes enim küsimärke ja inimeste mobiilsus tekitab enim konfliktipunkte.³⁸

Põhiseadusest tuleneb kohustus tagada riigi haridusstandardiga ettenähtud kohustuslik üldharidusmiinimum ja kohustuslik haridus peab olema igale lapsele kättesaadav ja riigi- ning munitsipaal-koolis tasuta. Arvestades eelpool toodud kolme aspekti on tõstatatud küsimus hariduse kuulumises riigielu või kohaliku elu küsimuste hulka.³⁹

Tõstatamata ekspertarvamus küsimust hariduse olemuslikust kuuluvusest riigielu või kohaliku elu küsimuseks peab pakutav lahendus nende aspektidega arvestama.

Hariduse tagamisega seotud küsimused tõstatavad erinevaid konfliktipunkte järgmistel põhjustel:

- **Õigus haridusele kui oluline põhiseaduslik väärtus**

Põhiseaduses sätestab õiguse haridusele paragrahv 37.⁴⁰ Õiguse haridusele näeb ette ka inimõiguste ülddeklaratsiooni art 26 jt rahvusvahelised lepingud. Õigus haridusele on samaväärselt oluline väärtus ka Põhjamaades ning Lätis ning mõjutab nende riikide valikuid. Põhiseaduse § 37 tuleneb KOV kohustus tagada koostöös riigiga hariduse kättesaadavus ning vajadus üleval pidada piisavat hulka õppeasutusi.

- **KOV kohustus tagada elukohalähedane lasteaia- ja koolikoht**

Tulenevalt KELS § 10 lõikest 1 peab valla- või linnavalitsus looma kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on antud valla või linna haldusterritooriumil ning kelle vanemad seda soovivad, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Lasteaia teenuspiirkonna määrab KOV volikogu (KELS § 15 lg 1). Koolieelse lasteasutuse seadus ei sätesta, kuidas täpselt peab kohalik omavalitsus kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele

³⁸ Riigikohtu otsus 5-17-8 <https://www.riigikohus.ee/et/lahendid?asjaNr=5-17-8>

³⁹ Vt ka <https://www.oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler-ulle-madise-ettekande-kas-pohihariduse-korraldus-vastab-pohiseaduse-sattele-ja-mottele>

⁴⁰ § 37. Igaühel on õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole. Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel.

Igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust. Õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus. Hariduse andmine on riigi järelevalve all.

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

koolieelses lasteasutuses käimise võimaluse looma. Laste lasteasutusse vastuvõtu ja sealt väljaarvamise korra kehtestab valla- või linnavalitsus. (KELS § 15 lg 4)

PGS § 7 lg 2 kohaselt tagab koolikohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse KOV haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele KOV kaasates vajadusel erakooli pidajat või riiki. PGS § 10 kohaselt määrab KOV kõikidele lastele volikogu poolt kehtestatud korra alusel elukohajärgse munitsipaalkooli. Valla- või linnavalitsus arvestab elukohajärgse kooli määramisel oluliste asjaoludena esmajärjekorras õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove. PGS § 10 lõike 3 kohaselt saab teise KOV munitsipaalkooli määrata õpilase elukohajärgseks kooliks kooli pidajaks oleva valla- või linnavalitsuse nõusolekul. Õpilasele teise KOV üksuse, riigi- või erakooli elukohajärgseks kooliks nimetamise põhjused võivad olla ka sotsiaalsed ja/või hariduslikud erivajadused. (PGS § 48 lg 3)⁴¹

KOV võimalust korraldada teenus erinevate teenuspakkujate kaudu (munitsipaalkool, teise KOV munitsipaalkool, erakool, riigikool) rõhutab ka Soome *perusopetuslaki* (§ 4), samuti Rootsi *skollag*.

Kohalik omavalitsus peab tagama võimaluse omandada põhiharidus üldjuhul lapse elukohajärgses ja kohaliku omavalitsuse enda peetavas koolis (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 10 lg 1), kuid teatud tingimustel võib elukohajärgseks kooliks olla ka riigikool, teise KOV kool või erakool.

Elaniku (vanema või eestkostja) valikuvabadus

- Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. (PS § 37)
- Vanema jaoks on koolieelse lasteasutuse valik vaba kui lasteasutuses on vabu kohti (KELS § 15 lg 2)
- Vanema jaoks on kooli valik vaba kui soovitud koolis on vabu kohti (PGS 27 lg 1)

Piiritledes KOV elaniku mõistet jõuti ekspertarvamusel järeldusele, et KOV üksuse jaoks piirneb teenuse tagamise kohustus elanikega, kes on rahvastikuregistri järgi antud KOV elanikud ja kes ka realselt elavad antud KOV üksuse territooriumil. Teistel juhtudel on KOV kaalutusõiguses algatada rahvastikuregistri andmete muudatus või aktsepteerida kulusid tagamisel teenuse tagamisel väljaspool KOV üksuse piire. Sama põhimõtte kehtib ka haridusteenuse puhul.

KOV üksuses rahvastikuregistrisse kantud ja ka realselt seal elav õpilane võib õppida teises omavalitsuses asuvas lasteasutuses või koolis kahel põhjusel:

1. Teise KOV üksuse lasteasutus või kool on KOV üksuste omavahelise kokkuleppe alusel ja lähtudes lapse või õpilase elukohast või erivajadusest määratud tema teeninduspiirkonna

⁴¹ Kui elukohajärgse kohaliku omavalitsuse territooriumil ei ole võimalik korraldada koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel õpet, on õpilase elukohajärgne vald või linn kohustatud koostöös teiste koolide ja nende pidajatega tagama õpilasele hariduse omandamise võimalused ning korraldama transpordi või hüvitama õpilase sõidukulud. Transport korraldatakse ja sõidukulud hüvitatakse valla- või linnavalitsuse kehtestatud korras, välja arvatud juhul, kui sõidukulud hüvitatakse riigieelarvest ühistranspordiseaduse § 35 lõike 2 või § 36 lõike 2 alusel kehtestatud korras

lasteasutuseks⁴² või elukohajärgseks kooliks⁴³. Võimalik on ka see, et laps käib samal põhusel teises KOV-is asuvas riigikoolis või erakoolis.

2. Lapsevanem või eestkostja valib teise KOV üksuses asuva koolieelse lasteasutuse või kooli vanema või eestkostja äranägemisel.

Seadus ei kohtle punktis 1 ja 2 toodud valikuid päris võrdselt.

- Kui teise KOV koolieelne lasteasutus on määratud teeninduspiirkonna lasteasutuseks, siis lapse/lapsevanema suhtes jääb seaduses toodud tingimustele vastava teenuse tagajaks endiselt elukohajärgne KOV üksus, teine omavalitsusüksus on vaid teenuse otsene ja vahetu osutaja. Elukohajärgne KOV ei vabane lepingu sõlmimisega teenuse tagamise kohustusest oma lapsevanema ees. Seega ei saa sellistel tingimustel asukohajärgse lasteasutuse osalustasu ja muud soodustused asetada lapsevanemat halvemasse seisu kui talle oleks teeninduspiirkonna järgne lasteaiakoht tagatud elukohajärgses KOV üksuses.
- Kui kohalik omavalitsus on andnud lapsele võimaluse omandada põhiharidus enda koolis, ei pea ta korraldama õpilaste vedu naaberomavalitsuse (või mis tahes teise KOV üksuse) kooli ja tagasi. (HS § 7 lg 2 p 8). KOV üksusel tuleks koolitransport korraldada üksnes varem nimetatud juhtudel, kui valitud ja väljaspool KOV üksuse piire asuv kool oleks sellekohasel kokkuleppel määratud lapse elukohajärgseks kooliks (PGS § 10 lg 3) või teises KOV üksuses asuva kooli valik oleks tingitud hariduslikest ja/või sotsiaalsetest erivajadustest (PGS 48 lg 3)
Viimati nimetatud põhimõtte on sama ka Soome põhiharidusseaduses (§ 32)

Veelkord- kui väljaspool KOV halduspiiri, teise KOV üksuse lasteasutus või kool on määratud teeninduspiirkonna lasteasutuseks või elukohajärgseks kooliks siis kehtivad seadused annavad selleks kõik võimalused ja kaasnev lepinguline vahetõrge teenuse osutajaga tagab selle, et muuhulgas ka finantsilised küsimused on lahendatud.

Ekspertarvamuse ülesandepüstituse tähenduses siin vajadust kehtiva õiguse täiendamiseks ei ole.

Haridusteenusega seonduvad konfliktkohad on tekkinud olukorras, kus valik naaberomavalitsuse (või teise KOV üksuse) lasteaias- või kooli kasuks on tehtud vanema või eestkostja valikul (PGS 27 lg 1) Tänapäeva mobiilses maailmas pole võimalik vältida või välistada laste ja õpilaste vaba liikumist ning see on tänapäevase ühiskonnakorralduse loomulik osa. Õpilaste vaba liikumise põhimõtet toetavad ka Põhjamaade ja Läti haridust korraldavad seadused.

Põhjamaades toimub sellisel juhul koolikoha arvlemine ministeeriumi kaudu riigi toetuse kaudu. See hõlmab teatud tingimustel ka erakoole (erakoolid ei saa õppekoha maksumust ületada ning

⁴² Nt vastavalt Saue valla (Saue Vallavolikogu 23.02.2017 otsus nr 11) ja Saku valla vahelisele kokkuleppele on võimaldatud Maidla küla territooriumil elavatele lastele Saku valla Kurtna Koolis käimine ja reguleeritud kooli kohatasu ning kaasnevate kulude katmine ning Saku vallas elavatele lastele võimaldatud Saue valla Laagri piirkonnas munitsipaalasteasutuses käimine ja lasteaias kohatasu ning kaasnevate kulude katmine

⁴³ Nt vastavalt Saue Vallavalitsuse 06. märts 2019 korralduse nr 262 on osade Saue valla õpilaste elukohajärgseks kooliks 2019/2020 õppeaastal Tallinna Pääsküla Gümnaasium (Tallinna Linnavalitsuse 30. jaanuaril 2019 korraldusega nr 148-k antud ka vastav nõusolek)

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

üldjuhul valida ka õpilasi). Arvlemise aluseks on KOV üksuste keskmine koolikoha maksumus, olenevalt riigist siis mõne erisusega erakoolide puhul (lisa 1). Lisas 1 on toodud tõlge *Kohaliku omavalitsuse põhiteenuste seaduses* KOV arveldusi puudutavast peatükist „*kotikuntakorvaus*“. Soome olukord pole muidugi Eestiga üks-üheselt võrreldav⁴⁴, kuid **kavandades KOV rahastamissüsteemi muudatusi (ja teadaolevalt on toetusfondi üleandmine KOV tulubaasi päevakorral) tasuks kaaluda KOV omavaheliste arvelduste põhimõtte läbitöötamist ja antud mudelisse lisamist.**

Eksperti hinnangul tuleb kaaluda koolieelse lasteasutuse tegevuskulude arveldamise lae kehtestamist⁴⁵ analoogiliselt PGS § 33 lõikele 6 sätestatud kooli tegevuskulude laega. KOV üksused saavad omavahel alati sõlmida teistsuguseid kokkuleppeid. (Soome mudel vt lisa 1)

Oluline põhimõte, mis teiste riikide haridust ja teenust pakkuvate KOV üksuste vastastikuseid suhteid käsitleb, on informeerimiskohustus. (vt lisa 1, samuti *skollag* § 13)

Eksperti hinnangul ei ole mõistlik panna informeerimise nõuet lapsevanematele (eestkostjatele). Avalik haldus peaks tegutsema võimalikult tõhusalt ja mõjusalt ja vältima täiendava halduskoormuse asetamist elanike õlgadele, lisanduvad veel puhtpraktilised küsimused- KOV üksuste poolt organiseeritult toimiv informeerimiskohustus on täpsem, konkreetsem ja efektiivsem.

Vastastikune informeerimine võimaldab planeerida ja kavandada rahalisi vahendeid, pidada KOV üksuste vahel sellekohaseid läbirääkimisi ning sõlmida vajadusel koostöölepingud.

Eestis KOV üksuste vahelist informatsioonikohustust ei ole. Eesti haridussüsteemi infot riikliku registrina koondab Eesti Hariduse Infosüsteem (EHIS)⁴⁶. Täna on KOV üksuste jaoks probleemiks see, et KOV saab valla registris oleva lapse asumisest teise KOV koolieelsesesse lasteasutusse või kooli, teada alles takkajärgi ning selle kohta eraldi päringuid tehes. Info kuu lõikes toimunud muutuste osas avaldatakse registris iga kuu 11. kuupäevaks.

Antud olukorras tuleb eksperti hinnangul kaaluda kahte varianti:

- Luua EHIS-es võimalused, kus KOV üksus saab automaatse süsteemi poolt saadetud teate kui tema rahvastikujärgne laps asub teise KOV üksuse koolieelsesesse lasteasutusse või kooli. Põhjamaades on lasteasutusse ja kooli vastuvõtmisel ette nähtud taotluse esitamine kuni 4 kuud enne soovitud koha eraldamist.

Eksperti hinnangul on eelistatud esimene variant kui infotehnoloogilised vahendid seda võimaldavad, sest see hoiab ära mittevajaliku dubleerimise.

- Kehtestada KOV-ile endale või tema asutusele informatsioonikohustus vastavaks teavitamiseks.

Informeerimiskohustus võimaldab KOV-il vajaduse korral ja sõltuvalt olukorrast algatada vajalikud muudatused rahvastikuregistris (või suhelda elanikuga ja paluda algatada muudatused),

⁴⁴ KOV rahastamise süsteem on erinev, koolikohustus hõlmab ka Eesti mõistes eelkooli jms.

⁴⁵ KELS § 27 lg 6 „ (6) Lasteasutuse valla- või linnaeelarvest kaetavate majandamiskulude, personali töötasu ja sotsiaalmaksu ning õppevahendite kulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt nende haldusterritooriumil elavate selles lasteasutuses käivate laste arvuga.“

⁴⁶ Registri põhimäärus <https://www.riigiteataja.ee/akt/131072019005?leiaKehtiv>

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

sõlmida vastavad kokkulepped teise KOV üksusega või suhelda elanikuga, et selgitada välja teise KOV üksuse kooli valimise põhjuseid. Samuti on varajane informeerimine oluline rahaliste vahendite planeerimisel.

Lisa 1: Omavalitsuse põhiteenuste seadus⁴⁷

8 peatükk

Munitsipaalkooli tegevuskulude katmine „Kotikuntakorvaus“

§ 37 Tegevuskulude katmise kohustus

Kui eelarveaastale eelneva aasta jooksul pakub 6-15 aastasele õpilasele üldise koolikohustuse raames alus- või põhihariduse teenust teine kohaliku omavalitsuse üksus, siis tekib elukohajärgsel kohaliku omavalitsuse üksusel (seaduse § 1 lg 2 tähenduses) kohustus tasuda tegevuskulud § 38-§ 41 sätestatud tingimusel.

Tegevustoetust ei maksta alla 6- aastaste õpilaste eest, kes on omandanud kohustusliku hariduse Põhihariduse seaduse § 25 lõike 2 alusel.

Tegevustoetuse maksmise kohustus algab õpilase haridusasutusse vastuvõtmisele järgnevast kuust.

Kui eelarveaasta jooksul vahetab õpilane haridusasutust ja vahetub teenust pakkuv kohaliku omavalitsuse üksus, siis siirdub tegevustoetuse nõue teise kohaliku omavalitsuse üksusele.

Õpilase elukohajärgse omavalitsusena mõistetakse kohaliku omavalitsuse üksust, mis on eelarvesaastale eelnenud aasta lõpus rahvastikuregistris registreeritud õpilase alalise elukohana.

§ 38 Tegevustoetuse määramine

(1) Tegevustoetus määratakse eraldi lähtudes kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste teenuspakkujate tegelikest kuludest alus- ja põhiharidusele 6-, 7-12 ja 13-15 aastastele lastele.

(2) Kulude suurus määratakse käesoleva seaduse § 59 alusel lähtudes seejuures ei arvestata kulude hulka Põhihariduse seaduse § 4A nimetatud kulusid eriarstiabi osutamiseks ja laiendatud kooliharidusele kuivõrd need ületavad tegevustoetuse summa.

(3) Tegevustoetuse põhisumma arvestamiseks jagatakse lõikes 1 nimetatud alus- ja põhihariduse kulud tegelikud kulud 6-15 aastaste isikute kaalutud arvuga. 6-15 isikute kaalutud arv saadakse, korrutatakse kuni 6 aastaste arv 0,61-ga, 7-12 aastaste arv 1,0-ga ja 13-15-aastaste arv 1,60-ga.

(4) Siin nimetatud koolikohustuslike õpilaste koefitsient on võrdsustatud 13-15 õpilaste koefitsiendiga.

(5) Teiste haridusteenuste pakkujate koefitsient on 94% lõigetes 1-4 sätestatud koefitsientidest.

(6) Rahandusminister määrab tegevustoetuse põhisumma eelarveaastale eelneva aasta lõpuks.

(7) Lisaks käesolevas paragrahvis sätestatule võivad kohaliku omavalitsuse üksused omavahel kokku leppida täiendavas arveldamise korras.

§ 39 Alalise elukohata õpilaste tegevustoetus

⁴⁷ <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2009/20091704#L8>

Ekspertarvamus „Kohaliku omavalitsuse kohustus teenuste tagamiseks oma territooriumil või oma elanikele“ Tellija: Rahandusministeerium

Kui alus- või põhiharidust omandav 6-15 aastasel õpilasel puudub rahvastikuregistri kohane elukoht mõne Soome Vabariigis asuva omavalitsusüksuse territooriumil, siis on tegevustoetuse maksmise kohustus riigil. Tegevustoetuse arvestamise aluseks on see omavalitsus, kus õpilane haridust omandab. Sama kehtib teiste haridusteenuse pakkujate kohta.

§ 40, § 41, 41A, § 42 sätestavad erijuhtusid Ahvenamaale ning arvestuse erialuseid lähtudes erivajadustest ja lisateenustest, samuti erateenuse pakkuja käibemaksukohustusest.

§ 43 Teabekohustus

Tegevustoetuse tsentraliseeritud maksmiseks esitavad kohaliku omavalitsuse üksused ja teised haridusteenuse pakkujad andmed alus- ja põhiharidust omandavate õpilaste kohta vanuserühmade kaupa eelarveaastale eelneva aasta lõpuks.

Täpsema andmete esitamise korra ja tähtaja sätestab valitsus.

§ 44 Õigus informatsioonile

Rahandusministeeriumil ja õpilase elukohajärgsel kohaliku omavalitsuse üksusel on õigus saada haridusteenust pakkuvalt kohaliku omavalitsuse üksuselt või teiselt haridusteenuse pakkujalt nende õpilaste nimesid ja isikukoode, kelle eest tegevustoetus on määratud.

§ 45 Tegevustoetust käsitlevad vaidlused

Tegevustoetusi puudtavad vaidlused lahendatakse halduskohtus.

Lisa 2 Soome põhiharidusseadus⁴⁸

2 ptk

Kohalik omavalitsus hariduse korraldajana

§ 4 Kohustus korraldada alus- ja põhiharidust

Kohalik omavalitsus on kohustatud tagama oma elanikele alushariduse ja põhihariduse omandamise võimaluse. Lisaks on kohalik omavalitsus tagama hariduse omandamise võimaluse § 25 lõikes 2 sätestatud laiendatud koolikohustuse alla kuuluvatele õpilastele ja õpilastele, kes vastavalt seaduse § 27 alustavad põhiharidust koolipikendusega.

Kohalik omavalitsus võib korraldada eelmises lõikes nimetatud teenused ise või koos teiste kohaliku omavalitsuse üksustega või hankida need § 7 või § 8 nimetatud põhihariduse korraldajalt.⁴⁹ Alushariduse teenust võib hankida ka mõnelt teiselt avaliku sektori või erateenuse pakkujalt. Kohalik omavalitsus vastutab selle eest, et teenused vastaksid käesoleva seaduse nõuetele.

Eelmise lõikes nimetatud omavalitsusüksuste vahelise koostöö jaoks võib asutada omavalitsuste liidu (ühisasutuse) Ühisasutusele kehtivat hariduse korraldajale sätestatud reeglid.

§ 6 Kodukohajärgne kool

Valla haridussüsteem tuleb korraldada viisil, et õpilaste koolitee oleks võimalikult lühike ja turvaline, võtaks arvesse asulate, koolide ja muude haridusasutuste asukohti ning erinevaid transpordiühendusi. /.../

§ 32 Koolitransport

Kui õpilase kodu kaugus koolist on üle 5 kilomeetri on õpilasel õigus tasuta transpordile kooli ja koolist koju. Kui alushariduskohustusliku õpilase kodu kaugus alusharidust pakkuva institutsioonini on üle 5 kilomeetri, siis on õpilasel õigus tasuta transpordile /.../

Kui õpilane võetakse vastu haridusasutusse, mis ei ole käesoleva seaduse § 6 tähenduses tema elukohajärgne kool, siis võib vastuvõtmise tingimuseks seada, et õpilase vanem või eestkostja kannab õpilase transpordi või saatmiskulud. Kui laps omandab alusharidust teise kohaliku omavalitsuse üksuses, siis on õigus vanemalt või eestkostjalt nõuda lapse transpordi ja saatmisega seotud kulude katmist.

⁴⁸ Perusopetuslaki <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>

⁴⁹ § 7 käsitleb mittetulunduslikku institutsiooni või sihtasutust hariduse korraldajana, § 8 käsitleb hariduse korraldajana riiki (riigi poolt moodustatud institutsiooni)

Lisa 3: Rootsi kooliseadus⁵⁰

VIII peatükk Lasteaed

§ 12

Kohalik omavalitsus kohustub tagama lasteaiakoha kõikidele käesolevas seaduses nimetatud lastele, kelle vanemad või eestkostjad seda soovivad.

Kohalik omavalitsus võib täita oma kohustused pakkudes lasteaiakohta samaväärses iseseisvas lasteasutuses.

Erielistel põhjustel võib kohalik omavalitsus leppida kokku teise kohaliku omavalitsuse üksusega lasteaiakohtade tagamiseks.

§ 13

Lapsel on õigus saada teise kohaliku omavalitsuse üksuse lasteaeda kui see on vajalik tulenevalt lapse erivajadusest. Enne kui omavalitsus võtab teise kohaliku omavalitsuse lapse lasteaeda peab ta küsima lapse elukohajärgse omavalitsusüksuse arvamust.

Lapse eestkostja taotlusel võib vald võtta vastu ka teise kohaliku omavalitsuse üksuse lapse.

§ 17

Kui kohaliku omavalitsuse üksuse laps käib teise kohaliku omavalitsuse üksuse lasteaias § 13 I lõike alusel, siis hüvitab elukohajärgne omavalitsus sellekohased kulud.

Lasteaiakoha eraldamisel § 13 II lõikes sätestatud juhul hüvitab elukohajärgne omavalitsus teise kohaliku omavalitsuse kulud. Kui kokku ei lepita teisiti, siis kaetake kulud samas ulatuses, mis elukohajärgne omavalitsus katab oma laste koolitamisel oma lasteasutustes.

⁵⁰ Skollag (2010:800) https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/skollag-2010800_sfs-2010-800