



Õiguskantsler

Teie 27.03.2015 nr

Meie 17.11.2015 nr 6-3/150482/1505106

Sisekaitsealise rakenduskõrgkooli õppekulude hüvitamine

Austatud avaldaja

Soovisite oma avalduses siseministri 25.07.2007 määruse nr 61 „Sisekaitseakadeemia õppekulude arvestamise ja hüvitamise kord“ (edaspidi: määrus nr 61) § 9 lõike 2 põhiseaduspärasuse kontrollimist. Vabandan, et vastamine Teie kirjale viibis. Õiguslik regulatsioon muutus menetluse kestel, mistõttu tuli ära oodata selle uus kuju.

Mõistan Teie avaldust selliselt, et nägite määruuses kolme õiguslikku probleemi:

- 1) määrus reguleerib õppekulude hüvitamise haldusakti (teatise) sundtäitmise korda ilma seadusest tuleneva delegatsioonita ja vastuolus täitemenetluse seadustikust tulenevate nõuetega;
- 2) õppekulude hüvitamise tähtaja kindlaksmääramise mehhanism ei võimalda haldusorganil koheselt kaaluda optimaalset tähtaega ning kaalutlusruumi piirid hilisema võimaliku ajatamisotsuse tegemisel on ebamäärasead;
- 3) õppekulude hüvitamise üldise tähtaja pikkus on vaid 1 kuu.

Leian, et kehtiv õigus ei ole Teie poolt tõstatatud küsimustes põhiseadusega vastuolus.

29.03.2015 (seega üksnes mõned päevad pärast Teie avalduse esitamist) jõustusid [rakenduskõrgkooli seaduse \(edaspidi RakKKS\) muudatused](#), millega muuhulgas muudeti ka õppekulude hüvitamise regulatsiooni seaduse §-s 27³. Erinevalt varasemast ei anna paragrahvi uues redaktsioonis alust õppekulude arvestamise ja hüvitamise korra kehtestamiseks enam lõige 4. Uus sarnase sisuga volitusnorm on sätestatud lõikes 6. Uue volitusnormi alusel andis siseminister 17.08.2015 määruse nr 40 „Sisekaitsealise rakenduskõrgkooli õppekulude arvestamise ja hüvitamise kord“ (edaspidi: määrus nr 40), mis jõustus 30.08.2015.

Õiguskantsleri normikontrolli menetlus on suunatud kehtivate õigusaktide põhiseaduspärasuse kontrollimisele ja selle kaudu õigussüsteemi vastuoludeta toimimise tagamisele. Õiguskantsleril ei ole erinevalt kohtutest volitust vaidlustada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse korras õigusnorme, mille kehtivus on juba lõppenud ([põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 6 lõige 1). Selliste normide põhiseaduspärasuse hindamisel puuduks

Õiguskantsleri Kantselei

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

õiguskantsleri jaoks väljund. Kuna aga kehtivad normid on Teie poolt vaidlustatud normiga paljuski analoogilised, siis hindan järgnevalt kehtivate Teie avalduses käsitletud olukorda reguleerivate normide põhiseaduspärasust.

RakKKS § 27³ uue redaktsiooni lõike 5 lauses 2 on erinevalt varem kehtinud seadusest selgelt sätestatud, et kulude hüvitamisest keeldumisel käsitatakse õppekulude hüvitamise teatist täitedokumendina täitemenetluse seadustiku (edaspidi: TMS) § 2 lõike 1 punkti 21 tähenduses. Seega on lahendatud võimalik varasem lahknevus RakKKS-i ja TMS-i vahel. TMS § 2 lõike 1 punkt 21 nõuab, et täitedokumendina saab käsitleda üksnes sellist haldusakti avalik-õigusliku rahalise kohustuse täitmiseks, mis on seaduses nimetatud. Määruse nr 40 § 8 lõikes 3 sisalduv viide võimalusele õppekulude teatist täitemenetluse seadustiku alusel sundtäita ei välju volitusnormi piiridest, sest ka õppekulu tasumisele kohustava haldusakti sundtäitmise kord on osa õppekulu hüvitamise korrast.

Seadusandjal (seadusandja delegatsiooni alusel ka määruse andjal) on olemas erinevaid valikuvõimalusi otsustamiseks, millises määras, millise ajavahemiku jooksul ja millises korras õppekulude hüvitamist nõuda. Ka kulude tagasinõudmise menetluses haldusorganitele antava kaalutlusruumi ulatus võib olla erinev. Pole võimalik väita, et leidub vaid üks ainuõige viis kõnealuse olukorra reguleerimiseks. Põhiseadusevastaseks võiks õppekulude hüvitamist käsitlevaid norme pidada üksnes juhul, kui need selgelt eiraksid põhiseadusest tulenevaid nõudeid. Seejuures ei saa hinnangu andmisel lähtuda üksnes kulude hüvitamiseks kohustatud isiku õiguste ja huvide tagamise vajadusest. Arvestada tuleb ka kulude hüvitamise legitiimsete eesmärkide ja muude tähendust omavate asjaoludega.

Määruse nr 40 § 8 lõikes 1 on normilooja valinud õigusliku lahenduse, mis sätestab kulude hüvitamise tähtaja kindla ajavahemikuna, ilma haldusorgani kaalutlusõiguseta. Kaalutlusõiguse puudumine ei tähenda iseenesest, et norm ei võiks rakendamisel anda proportsionaalset tulemust.¹ Määruse koostamisel ongi leitud, et eelduslikult saab üht konkreetset tähtaega lugeda kulude hüvitamise õiglaseks ja proportsionaalseks ajaks kõigi kohustatud isikute puhul. Tähtaja määramine juba õigusnormi tasandil tagab õigusselguse hüvituskohustusega isiku jaoks ja võimaldab tal kulude hüvitamist paremini planeerida. Teisalt peavad teenistusest lahkumise konkreetselt määratletud tagajärjed tagama, et isik ei võtaks otsust teenistusest lahkumiseks vastu liiga kergekäeliselt. Samuti tagab ühtse tähtaja määramine hüvituskohustusega isikute ühetaolist kohtlemist.

Määruse nr 40 § 8 lõikest 2 tulenevat ajatamise võimalust võib vaadelda erandina, mis võimaldab hüvitamise tingimuste õiguspärasust hüvituskohustusega isiku soovil veelkord kontrollida. Hoolimata normi lakoonilisest sõnastusest olen seisukohal, et see ei võimalda hüvitise ajatamist suvaõiguse alusel. Haldusorgani kaalutlusõiguse piirid normi rakendamisel tulenevad selle koostoimest sama paragrahvi lõikega 1, haldusmenetluse seaduse § 4 lõikega 2 ja põhiseaduslike proportsionaalsuse ning võrdse kohtlemise põhimõtetega. Ajatamise võib haldusorgan määrata ja üldregulatsioonist kõrvale kalduda üksnes juhul, kui ta leiab, et üldine hüvitamise tähtaeg ei anna rakendamisel isiku olukorda arvestades proportsionaalset tulemust

¹ Nt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 23.05.2013 otsus asjas nr [3-4-1-12-13](#), p 30.

või oleks muul põhjusel õigusvastane. Isiku taotlus ajatamiseks peab olema põhjendatud ja näitama seega ära ka üldregulatsioonist kõrvalekaldumise põhjuse. Taotluse rahuldamata jätmise otsus peab määruse § 8 lõike 2 lause 2 kohaselt vastama haldusaktile esitatud nõuetele, sh sisaldama haldusorgani kaalutlusi otsuse tegemisel. Sellega tagatakse kaalutlusõiguse piiride järgimise kohtulik kontrollitavus.

Ka määruse § 8 lõikes 1 sätestatud tähtaja pikkust – 6 kuud alates teatise saamisest – ei ole alust pidada põhiseadusega vastuolus olevaks. Tähtaja pikkuse määramisel ei saa arvestada üksnes kulusid tasuma kohustatud isiku huvide ja õigustega, vaid neid tuleb vaadelda tasakaalustatult kulude hüvitamise nõude eesmärkidega. Esmalt tuleb arvestada, et tähtaega on määruses nr 40 võrreldes määrusega nr 61 pikendatud 1 kuult 6 kuuni. See tagab kohustatud isiku majanduslike võimaluste parema arvestamise. Lisaks tuleb arvestada, et kui ametnik lahkub teenistusest omal soovil, on hüvituskohustuse tekkimine on talle ettenähtav ja ta saab rahalist väljaminekut planeerida.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Siseministeerium (avaldaja andmeid avalikustamata)