



Õiguskantsler

Hr Jevgeni Ossinovski  
minister  
Haridus- ja Teadusministeerium  
hm@hm.ee

Teie 24.09.2010 nr 8-4/4229

Meie 16.12.2014 nr 6-1/101203/1405163

## Märgukiri

### Õppelaenu taotlemise võimatus tähtajalise elamisloa või elamisõiguse omamisel

Austatud minister

Pöördun Teie poole märgukirjaga õppetoetuste ja õppelaenu seaduse (edaspidi ÕÕS) § 15 lõike 1 põhiseadusega kooskõlla viimise algatamiseks.

**Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et ÕÕS § 15 lg 1 on vastuolus põhiseaduse § 37 lõikega 1 koostoides § 12 lõikega 1 osas, milles see ei võimalda õppelaenu taotleda tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis viibival isikul.**

Kõnealusel juhul koheldakse erinevalt pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel Eestis viibivaid isikuid ning tähtajalise elamisloa või elamisõigusega isikuid, kes vastavad õppelaenu taotlemise sisulistele tingimustele. Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituste kohaselt on erineva kohtlemise põhjuseks asjaolu, et tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis viibivate isikute puhul on keeruline määratleda isiku tegelikku seotust riigiga. Seetõttu võib tekkida riigile täiendav finantskoormus, kui õppelaenu tagasimaksmist võib olla vajalik riigitagatise rakendumise korral kooskõlastada isikuga, kes on Eestist lahkunud. Nõustun, et tähtajalise elamisloa alusel riigis viibiva isiku õiguslik staatus on pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõigusega isikuga võrreldes ebakindlam ning on keerulisem ette näha, kui kauaks isik Eestisse elama jääb. Leian siiski, et on võimalik eristada tähtajalise elamisloa alusel riigis viibimise olukordi, kus isiku eesmärk Eestisse elama asumiseks on kestva iseloomuga, ning piiritleda tähtajalise elamisloa taotlemise aluseid, mis ei ole ühildatavad õppelaenu taotlemise juhtudega. Eeltoodust tulenevalt ei ole kõnealune piirang mõõdukas.

**Lisaks on ÕÕS § 15 lg 1 vastuolus direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 lõikega 2 osas, milles see ei võimalda saada õppelaenu enne alalise elamisõiguse omandamist töötajatel, füüsilisest isikust ettevõtjatel, sellise staatuse säilitanud isikutel ja nende pereliikmetel, ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 18 osas, milles see ei võimalda võtta arvesse Euroopa Liidu kodaniku või tema pereliikme tegelikku integreeritust.**

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta lähemalt.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

## I Menetluse asjaolud ja käik

1. Alustasin menetluse mulle esitatud avalduse alusel.<sup>1</sup> 19.07.2010 pöördusin teabe nõudmisega Haridus- ja Teadusministeeriumi poole ÕÕS § 15 lõikes 1 sisalduva pikaajalise elaniku elamisloa või elamisõiguse nõude põhiseadusele ja Euroopa õigusele vastavuse hindamiseks.

2. Haridus- ja teadusminister andis 24.09.2010 vastuskirjas nr 8-4/4229 järgmised selgitused.

2.1. Õppetoetuste ja õppelaenu andmise regulatsiooni aluseks on Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 37 lg 1 esimene lause, mis sätestab, et igäühel on õigus haridusele. Õppelaenu ja õppetoetuste süsteemi näol on tegemist riigi poolt kindlustatud ning tagatud motiveerimis- ning toetusfunktsiooniga, mille sisuliseks eesmärgiks on haridusele ligipääsetavuse suurendamine ning õppimise ajaks finantskoormuse vähendamine õppuritele jagatavate individuaalsete rahaliste toetuste ja laenude kaudu. PS §-st 37 tulenev igäühe õigus haridusele hõlmab ka õigust haridusele ligipääsu võimaldavatele meetmetele – muuhulgas õppelaenule ning õppetoetustele. Õppelaenude andmine loob õppekulude tasumise, aga ka muude elu- ning olmekulude eest maksmise võimaluse õpingute kestel nendele üliõpilastele, kes vajavad edasiõppimise tagamiseks suuremahulisemat finantsilist lisagarantiid ning mille puudumisel esineks riive nende õigusele haridusele.

2.2. PS § 9 esimene lause sätestab, et põhiseaduses loetletud kõigi ja igäühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Tekib küsimus, mil viisil õppelaenu saamine eristub õppetoetuste andmisest, mida võimaldatakse ka mittekodanikele.

2.3. Vastavalt üldise majandusliku tasakaalu nõudele ei saa riigile panna ülemääraseid finantsmajanduslikke koormisi.<sup>2</sup> Eestis toimiva riigitaatise põhimõtte valguses tähendab see ühtlasi seda, et riik on võtnud teatud vastutuse ja riski seoses laenuvõtjate võimetusega õppelaene pankadele õigeaegselt tasuma hakata. Arvestades asjaolu, et õppelaenude võtmise võimaldamisel ka tähtajalist elamisluba omavatele isikutele kasvaks riigi finantsmajanduslike riskide ning vastutuse määr, tuleb riigi poolt õppelaenude võtmisele seatud piirangut vaadelda peaaesjalikult avaliku huvi ning ühiskonna kui terviku üldistest vajadustest lähtuvalt.

2.4. Tähtajalist elamisõigust ja tähtajalist elamisluba omavate isikute puhul esineb riigil ebakindlus võetavate õppelaenude tagasimaksmise osas. Nii tähtajalise elamisloa kui ka tähtajalise elamisõiguse kehtivusaeg on 5 aastat ning on oluliselt keerulisem määratleda isiku tegelikku seotust riigiga nii antud ajahetkel kui ka kaugemas tulevikus. Seetõttu on riik riskide vältimiseks õppelaenude tagasimaksmise nõuete riigile ülemineku situatsioonis ennetanud olukorda, kus õppelaenu tagasimaksmist tuleks hakata kooskõlastama isikutega, kes on juba riigist lahkunud ega plaani siia tagasi pöörduda. Riigil lasuva kõrgema riskifaktori ning ühiskonna kui terviku üldistest vajadustest sõltuvalt võib öelda, et võrdsuspõhiõiguse riive on asjakohaselt eesmärgistatud ning põhiõiguste piiramine õigustatud.

<sup>1</sup> Avaldaja õppis Eesti kõrgkoolis. Ta oli minu poole pöördumise ajal kodakondsuseta isik. Ta on Eestis sündinud, kuid talle ei taotletud alla 15-aastasena elamisluba ega kodakondsust. Ta sai esmakordselt tähtajalise elamisloa 16-aastasena. Ülikooli astudes ei olnud tal võimalik taotleda õppelaenu, sest seaduse kohaselt pidi selleks olema Eesti kodanik või omama pikaajalise elaniku elamisluba või alalist elamisõigust. Avaldaja olukord oli erandlik, sest tal oleks olnud enne 15-aastaseks saamist võimalik taotleda Eesti kodakondsust. Kõnealuse küsimuse lahendamiseks tegi õiguskantsler 19.11.2012 Riigikogule [ettepaneku nr 21](#) kodakondsuse seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

<sup>2</sup> Aaviksoo, B. Õigus kõrgharidusele Eesti Vabariigi põhiseaduses, Juridica V/2001, lk 294.

2.5. Seega tuleb arvestada asjaoluga, et mõiste „toetus“ on oma olemuselt täiesti erinev mõiste „laen“ kontseptsioonist. Õppetoetust ei soovi tagasi saada ei krediidiandja ega riik. Tegemist on garantiiga, mis on mõeldud õppeprotsessi kvaliteedi tõstmiseks ning säilitamiseks õppeasutuste endi poolt. Õppetoetuste andmine on lisaväärtusena täiendavaks motivatsiooniks välisüliõpilastele, kes Eesti õppeasutustesse tulevad ning kuna riigi seisukohast vaadeldes puudub laenuga võrreldav riskifaktor, ongi seaduses õppetoetuste taotlemist tähtajalise elamisloa või tähtajalise elamisõiguse alusel võimaldatud.

2.6. Õppelaen tekitab laenuvõtjale kohustused krediidiandja ees. Juhul, kui laenuvõtja ei suuda krediidiandjale laenu tagastada, rakendub riigitagatise mehhanism (ÕÕS § 21 ja § 23). Selle järgi tekib krediidiandjale õigus nõuda riigilt laenusaaaja või tema käendaja või pantija kohustuse täitmist laenule antud riigitagatise ulatuses. Sisuliselt tähendab see seda, et iga õppelaenu võtnud isik on tegelikkuses teatud määral risk riigi finantsvahenditele ning riik on võtnud endale vastutuse vajaduse korral tasuda nende laenuvõtjate võlad krediidiandja ees, kes antud ajahetkel ei ole iseseisvalt suutelised oma kohustusi täitma (maksma tagasi laenu krediidiandja koostatud maksegraafiku alusel).

2.7. Võlanõude üleminek tähendab aga laenuvõtjale uue maksegraafiku koostamist riigi ning laenuvõtja vahel. Riigi seisukohalt võetakse sellega täiendavaid rahalisi riske, kui õppelaenu võimaldataks võtta ka tähtajalist elamisluba või tähtajalist elamisõigust omavatel isikutel, kelle puhul pole kindlalt määratletav nende valmisolek õppelaenu tagastada ega ka nende seotus Eestiga juhul, kui nad krediidiandja koostatavat maksegraafikut ei täida ning võlanõue läheb üle riigile. Maksegraafikute koostamine ning võlgade sissenõudmine kodumaale naasnud isikutelt võib kokkuvõttes osutada riigile liialt koormavaks.

2.8. Direktiivi 2004/38/EÜ art 24 lg 2 sätestab, et liikmesriik pole kohustatud õppelaenude andmiseks. Direktiivi art 24 lg 2 välistab vastuolu ÕÕS § 15 lõike 1 ning direktiivi 2004/38/EÜ art 24 vahel, andes õppelaenude ja elamisõiguse seotuse otsustamise liikmesriikide pädevusse.

2.9. Kahjuks ei ole võimalik eraldi välja tuua kulusid, mis tekivad välisriigis viibivatelt isikutelt võlgnevuse sissenõudmisega, kuivõrd sellekohast arvestust eraldi ei peeta.

## II Asjakohane õigusnorm

### 3. [Õppetoetuste ja õppelaenu seadus](#) „§ 15. Õppelaenu taotlemine

(1) Õppelaenu on õigus saada Eesti kodanikul või Eesti Vabariigis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel viibival isikul, kelle õpingute kestus õppekava järgi on kuus kalendrikuud või enam ning kes:

- 1) on täiskoormusega õppiv üliõpilane Eesti ülikoolis, rakenduskõrgkoolis või kutseõppeasutuses või
- 2) on kutseõppe tasemeõppes õppiv, keskhariidust omav õpilane Eesti kutseõppeasutuses või rakenduskõrgkoolis või
- 3) õpib välisriigis käesoleva lõike punktides 1 või 2 loetletud õppeasutusega samaväärses õppeasutuses ja õppevormis. [---]“

### III Õiguskantsleri seisukoht

#### 1. Menetluse ese

4. Kõnealuses menetluses on põhiküsimuseks, kas ÕÕS § 15 lg 1 on kooskõlas põhiseadusega osas, milles see ei näe ette võimalust taotleda õppelaenu isikul, kes viibib riigis tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel. Selleks hindan järgnevalt, kas kõnealune regulatsioon on kooskõlas PS § 37 lõikega 1 koostoimes PS § 12 lõikega 1. Ühtlasi tõusetus küsimus ÕÕS § 15 lõike 1 vastavusest Euroopa Liidu õigusele.

#### 2. Välismaalase õiguslik staatus

5. Tähtajalise elamisloa ja elamisõiguse ning pikaajalise elaniku elamisloa ja alalise elamisõiguse andmist puudutavatest õiguslikest aspektidest parema ülevaate saamiseks esitan järgnevalt väljavõtted vastavatest [välismaalaste seaduse](#) (VMS) sätetest.

6. Tähtajalise elamisloa taotlemise alused on loetletud välismaalaste seaduses ning erijuhud eriseadustes (nt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus). Vastavalt VMS §-le 118 võib tähtajalise elamisloa anda välismaalasele: 1) elama asumiseks abikaasa juurde; 2) elama asumiseks lähedase sugulase juurde; 3) õppimiseks; 4) töötamiseks; 5) ettevõtluseks; 6) välislepingu alusel (VMS § 118 p 7; VMS § 118 p 6 tunnustatud kehtetuks) või 7) kaaluka avaliku huvi korral (VMS § 118 p 8).<sup>3</sup> Tähtajaline elamisluba antakse üldjuhul kehtivusajaga kuni viis aastat (VMS § 119).

7. VMS § 230 järgi on pikaajalise elaniku elamisluba välismaalasele antav luba Eestisse saabumiseks ja tähtajatult Eestis elamiseks vastavalt samas seaduses sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele.<sup>4</sup>

8. [Euroopa Liidu kodaniku seaduse](#) (ELKS) § 13 lg 1 sätestab, et Euroopa Liidu kodanik omandab Eestis tähtajalise elamisõiguse viieks aastaks, kui ta registreerib elukoha Eestis rahvastikuregistri seaduses sätestatud korras. ELKS § 18 lõike 1 kohaselt antakse perekonnaliikmele tähtajaline elamisõigus Eestis, kui tema puhul on täidetud tähtajalise elamisõiguse andmise tingimused. Euroopa Liidu kodanikul ja tema perekonnaliikmel, kes on tähtajalise elamisõiguse alusel Eestis püsivalt elanud viis aastat järjest, on õigus alalisele elamisõigusele (ELKS § 40 lg 1, § 45 lg 1).

#### 3. Riivatav põhiõigus

##### 3.1. Õigus haridusele

<sup>3</sup> VMS § 117 lg 1 sätestab välismaalasele tähtajalise elamisloa andmise üldtingimused: 1) Eestisse elama asumise eesmärgi põhjendatus; 2) tegelik elukoht Eestis; 3) piisav legaalne sissetulek, mis võimaldaks välismaalase ja tema perekonnaliikmete toimetuleku Eestis, ja 4) kindlustuskaitse välismaalase haigusest või vigastusest tingitud ravikulude katmiseks. Vastavalt lõikele 3 sätestatakse täiendavad tingimused konkreetsel alusel tähtajalise elamisloa andmiseks kõnealuses seaduses eraldi.

<sup>4</sup> VMS § 232 lg 1 sätestab pikaajalise elaniku elamisloa andmise tingimused: 1) taotleja on elanud Eestis elamisloa alusel püsivalt vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist; 2) tal on kehtiv tähtajaline elamisluba; 3) tal on püsiv legaalne sissetulek Eestis toimetulekuks; 4) ta on kindlustatud isik ravikindlustuse seaduse või Eesti Vabariigi välislepingu tähenduses; 5) ta on täitnud integratsiooninõude; 6) tema elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse ja 7) tema puhul ei esine pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid.

9. Vastavalt PS § 37 lg 1 esimesele lausele on igaühel õigus haridusele. Selle õigusega on hõlmatud ka juurdepääs kõrgharidusele.<sup>5</sup> Tegemist on igaüheõigusega.<sup>6</sup> PS § 9 järgi laieneb see õigus nii Eesti kodanikele kui ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele.

10. Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt on selle seaduse põhisisuks õigusliku aluse loomine õppurite sotsiaalsetele garantiidele. ÕÕS regulatsioon annab õppetoetuste ja õppelaenu süsteemi rakendamise kaudu õpilasele ja üliõpilasele võimaluse pühenduda enam õpingutele ning võimaldab haridusele ligipääsu ka majanduslikult vähemkindlustatud noortele. Seletuskirjas on märgitud, et õppelaenu taotlemise võimalus peab tagama selle, et õpilastel ja üliõpilastel, kes õppetoetust ei saa, kuid õpivad täiskoormusega, oleks võimalik oma õpinguid finantseerida riigi garanteeritud õppelaenu abil. ÕÕS eesmärgiks on parandada keskharidusjärgse taseme hariduse omandamise kvaliteeti, võimaldades õppuritel täiskoormusega töötamise asemel täiskoormusega õppida.<sup>7</sup> Vastuses teabe nõudmisele nõustustsite, et õppelaenu puhul on tegemist haridusele juurdepääsu võimaldava meetmega.

11. Seega võib riigi poolt garanteeritava õppelaenu eesmärgiks pidada võimaluse loomist haridusele juurdepääsuks ka isikutele, kellel rahaliste vahendite puudumise tõttu ei oleks muul viisil võimalik oma õpinguid rahastada. Seega on õppelaenu taotlemist võimaldava regulatsiooni loomise lähteks eesmärk tagada õigust haridusele ning näha ette riigi tugi selle õiguse realiseerimiseks.

### 3.2. Võrdsuspõhiõigus

12. PS § 12 lg 1 näeb ette, et kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.

13. Riigikohus on sedastanud, et „võrdsuspõhiõigus tuleneb põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Selle sätte järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Nimetatud sätte tähendab ka õigusloome võrdsust, mis nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.“<sup>8</sup> PS § 12 lõike 1 riivega saab tegemist olla siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid.<sup>9</sup>

14. Kõnealusel juhul on võrreldavateks gruppideks pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisloa alusel Eestis viibivad isikud ning tähtajalise elamisloa või elamisõigusega isikud, kes vastavad ÕÕS § 15 lg 1 punktides 1-3 ning lõikes 2 määratletud sisulistele tingimustele (õppelaenu taotlemise materiaalsetele tingimustele).

15. Leian, et hindamaks, kas tegemist on võrreldavate gruppidega, tuleb silmas pidada erineva kohtlemise aluseks oleva hüve eesmärki. Seadus näeb ette võimaluse taotleda õppelaenu, kui isik õpib täiskoormusega Eesti ülikoolis, rakenduskõrgkoolis või kutseõppeasutuses; või on kutseõppe tasemeõppes õppiv, keskharidust omav õpilane Eesti kutseõppeasutuses või rakenduskõrgkoolis või õpib välisriigis samaväärses õppeasutuses ja õppevormis. Lisaks täiskoormusega õppimisele näeb seadus ette võimaluse õppelaenu taotlemiseks õpetajakoolituses

<sup>5</sup> N. Parrest. [Kommentaariid §-le 37](#). - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, p 3.3.

<sup>6</sup> Samas, p 4.

<sup>7</sup> Seletuskiri õppetoetuste ja õppelaenu seaduse eelnõu (94 SE) juurde. Kättesaadav: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>8</sup> RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24.

<sup>9</sup> RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 36.

osakoormusega õppe korral ning töötamisel vähemalt 18-tunnise nädalakoormusega õpetaja, kasvataja või muu õppe- ja kasvatustööl töötava isikuna seaduses toodud tingimuste täitmise korral (ÕÕS § 15 lg 2).

**16.** Eeltoodust nähtub, et õppelaenu taotlemise tingimuste kohaselt peab õppelaenu taotleja õppima üldjuhul täiskoormusega keskhariduse järgset haridust andva õppekava alusel. See tähendab, et sarnaseks kriteeriumiks on asjaolu, et õppelaenu soovivad isikud omandavad keskhariduse järgset haridust ning õpivad täiskoormusega, mille tõttu ei ole võimalik põhikohaga töötada ega sissetulekut teenida. Seetõttu võib ka tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis viibiv isik vajada toetavaid finantsilisi vahendeid õppimisele keskendumiseks. Arvestades õppelaenu võimaldamise eesmärke leian, et isikud, kes vastavad ÕÕS § 15 lg 1 punktides 1-3 ning lõikes 2 sätestatud sisuliste tingimustele, on võrreldavas olukorras õppelaenu kui õpingute finantseerimist soodustava skeemi eesmärgi valguses. Tegemist on selliste inimestega, kellel täiskoormusega õppimise tõttu ei pruugi olla võimalik töötada ega seetõttu sissetulekute puudumise tõttu muul viisil oma õpinguid finantseerida kui taotleda õppelaenu.<sup>10</sup>

**17.** Sellest tulenevalt on vajalik järgnevalt hinnata, kas vahetegu tähtajalise elamisloa ning pikaajalise elamisloa või alalise elamisõigusega üliõpilaste vahel õppelaenu taotlemiseks õiguse andmisel on kooskõlas võrdsuspõhiõigusega.

#### *4. Riive eesmärk*

**18.** Järgnevalt analüüsin, mis on erineva kohtlemise eesmärk ning kas sellekohane eristamine on põhjendatud.

**19.** Riigikohus on asunud seisukohale, et võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel; tegu on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega.<sup>11</sup>

**20.** Märkisite, et tähtajalise elamisloa ning pikaajalise elamisloa ja alalise elamisõigusega isikute õiguste eristamise põhjuseks on vajadus kaitsta üldisi hüvesid riigile ülemääraste finantsmajanduslike koormuste seadmise vältimise kaudu. Leidsite, et tähtajalist elamisluba ning tähtajalist elamisõigust omavate isikute puhul on riigipoolne ebakindlus laenu tagasimaksmise osas suurem, sest on oluliselt keerulisem määratleda isiku tegelikku seotust riigiga nii antud ajahetkel kui ka kaugemas tulevikus. See tähendab, et õppelaenu tagasimaksmise kohustuse tekkimisel võivad nad olla juba Eestist lahkunud.

**21.** Pean eesmärki vältida riigile ülemäärase finantsmajandusliku koormuse tekkimist legitiimseks eesmärgiks. Kõnealusel juhul seondub see, nagu olete esile toonud, isiku riigis viibimise seadusliku aluse ning laenu tagasimaksmise tõenäosuse vahelise suhtega. Nagu Teie selgitustest nähtub, toetab riik iseenesest ka tähtajalise elamisloa ja elamisõiguse alusel riigis viibivaid õppureid õppetoetuse maksmise teel. Seetõttu ei saa pidada riive otseseks põhjuseks isiku ja riigi vahelise seose puudumist.<sup>12</sup> Seetõttu hindan järgnevalt piirangu proportsionaalsust<sup>13</sup> Teie poolt esile toodud eesmärgi valguses.

<sup>10</sup> Vt ka õppetoetuse saamise eeldusi.

<sup>11</sup> RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31.

<sup>12</sup> Märgin, et teatud toetusmeetmete puhul on riigi ja isiku vahelise seose puudumist või nõrkust siiski eristamise eesmärgina käsitletud. Näiteks on Euroopa Inimõiguste Kohus märkinud, et riigil võivad olla legitiimsed põhjused piirata teatud kulukate avalike teenuste osutamist riigis lühiajaliselt või ebaseaduslikult viibivatele isikutele, kes ei ole panustanud riigi sotsiaalsüsteemi ülalpidamisse; samuti eristada erinevaid välismaalaste kategooriaid (nt eeliskoheldat EL kodanikke). Kohus on siiski leidnud, et hinnata tuleb põhjendatust konkreetsete asjaolude valguses. – Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendit Ponomaryovi vs Bulgaaria, kaebus nr [5335/05](#), 21.06.2011, p 54.

<sup>13</sup> RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31, 35.



## 5. Riive proportsionaalsus

**22.** Pean kõnealust piirangut sobivaks meetmeks. Nõustun, et tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis elava isiku õiguslik staatus on oma iseloomult ebakindlam kui riigi alalise elaniku staatus. Seetõttu aitab kõnealune piirang kaasa eesmärgi saavutamisele.

**23.** Piirangu vajalikkuse osas näen siiski küsitavusi. Nimelt pean võimalikuks, et kõnealuse eesmärgi saavutamiseks on isiku õigusi vähem piiravaks lahenduseks see, kui võetakse arvesse konkreetse isiku staatust ning hinnatakse tema seotust Eesti riigiga ning laenu tagastamisega tekkivaid riske seoses tema elamisloa või elamisõiguse asjaoludega. Nendin siiski, et selline lahendus ei pruugi olla eesmärgi saavutamiseks sama efektiivne ning sellega võivad kaasneda täiendavad kulutused. Samuti ei pruugi finantsasutused, kes laenu taotlusi läbi vaatavad, omada selliste aspektide hindamiseks vajalikke teadmisi. Seetõttu pean kõnealust piirangut ka vajalikuks meetmeks.

**24.** Leian, et kõnealune piirang ei vasta siiski mõõdukuse nõudele. Õigus haridusele on väga oluline põhiõigus. Seda on nimetatud „võimestavaks õiguseks eeldusena mitmete teiste põhiõiguste teostamisele“.<sup>14</sup> Ka isikud, kes viibivad Eestis tähtajalise elamisloa alusel ning viibivad Eestis pikemaajaliselt (seda pikaajalise elamisloa või elamisõiguse puudumisele vaatamata) või on asunud siia püsival eesmärgil, võivad soovida asuda keskhariduse järgset haridust omandama. See tähendab, et isik võib olla täitnud kõik muud õppelaenu taotlemise tingimused, kuid viibida riigis tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel, mistõttu ei pruugi tal olla võimalik asuda täiendavat haridust omandama õppimiseks vajaliku raha puudumise tõttu. Samal ajal pean ka eesmärgi teenida üldist hüve riigi finantskoormuse vähendamise kaudu oluliseks. Leian siiski, et kõnealusel juhul ei ole põhiõiguste piirang sätestatud mõõdupäraselt kõnealuse eesmärgi valguses.

**25.** Nagu eelpool märgitud, annab tähtajaline elamisluba või elamisõigus isikule seadusliku aluse Eestis viibimiseks teatud konkreetseks perioodiks. Tähtajaline elamisluba väljastatakse kestusega kuni 5 aastat, kuid selle võib asjaoludest sõltuvalt väljastada ka lühemaks ajaperioodiks. Samuti on võimalik elamisloa varasem kehtetuks tunnistamine, kui isik ei vasta enam elamisloa tingimustele. Juhul kui isik vastab jätkuvalt elamisloa väljastamise tingimustele, on võimalik taotleda elamisloa pikendamist. Viie aasta möödumisel tekib võimalus pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse taotlemiseks, kuid lisaks residentsuse kestusele peab isik vastama ka muudele seaduses kehtestatud tingimustele. Eeltoodut arvestades nõustun, et tähtajalise elamisloa alusel riigis viibiva isiku õiguslik staatus on ebakindlam ning on keerulisem ette näha, kui kauaks isik Eestisse elama jääb. Seetõttu suureneb ka ebakindlus laenu tagasimaksmise suhtes.

**26.** Samas tuleb arvestada, et tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis viibimine ei tähenda alati ajutist seotust Eesti riigiga. Nagu eelpool märgitud, väljastatakse elamisluba teatud alusel, mis on seotud riigis viibimise eesmärgiga. Tegemist on olemuslikult väga erinevate alustega. Osad juhud puudutavad Eestisse asumist seoses konkreetset piiritletud olukorra ja ajalise kestusega. Teatud elamisloa väljastamise alused puudutavad selliseid olukordi, kus isiku eesmärk riiki elama asumiseks on aga kestva iseloomuga. Sellisteks juhtudeks on eelkõige elamisloa taotlemine abikaasa või lähedase sugulase juurde elama asumiseks. Lisaks tuleb silmas pidada, et osad Eestis püsivalt elavad inimesed võivad viibida riigis tähtajalise elamisloa alusel, sest kuigi nende puhul on viie aasta pikkune

<sup>14</sup> N. Parrest. [Kommentaariid §-le 37](#). - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2012, p 3.1.

residentsuse nõue täidetud, ei pruugi nad vastata muudele pikaajalise elaniku elamisloa taotlemise tingimustele.

**27.** Leian, et on võimalik eristada, et teatud Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa taotlemise alused on selgelt ajutise iseloomuga või ei ole olemuslikult ühildatavad õppelaenu eesmärgiks oleva täiskoormusel õppimisega. Sellisteks pean näiteks elamisloa taotlemist õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks ja kaaluka avaliku huvi korral (VMS § 118 p 3-5, 8) .

**28.** Nt võib välismaalasele anda tähtajalise elamisloa Eestisse õppima asumise eesmärgil (VMS § 162 lg 1). Sellisel juhul puuduvad isikul üldjuhul muud isiklikud sidemed Eestiga ning Eestisse saabumise eesmärgiks ongi õppima asumine ja elamisluba antakse vaid vastavaks perioodiks. Elamisloa taotlemiseks peab välismaalasel olema piisav legaalne sissetulek, mis tagab tema toimetuleku Eestis õppimise ajal (VMS §117 lg 1 p 3, § 168<sup>1</sup>). Seega peab välismaalasel sellisel juhul elamisloa saamiseks juba olema sissetulek, mis tagab õppimise ajal tema toimetuleku, mistõttu ei tohiks tekkida küsimust vajadusest õppelaenu taotleda. Teiseks on sellisel juhul elamisloa kestus lühiajaline ja seotud otseselt õppimisega.<sup>15</sup>

**29.** Tähtajaline elamisluba töötamiseks annab välismaalasele õiguse viibida Eestis ja töötada Eestis registreeritud tööandja juures elamisloas määratud tingimustel (VMS § 176 lg 2). Sellisel juhul on tööandja kohustatud maksma välismaalasele tasu, mille suurus on vähemalt võrdne Statistikaameti poolt viimati avaldatud Eesti aasta keskmise palga ja koefitsiendi 1,24 korrutisega (VMS § 178 lg 1). Seega võimaldab töötasu (miinimummäär) isikul end ise üleval pidada. Samuti pean küsitavaks, et töötamiseks väljastatud elamisluba on ühildatav täiskoormusega õppimisega. Ka ettevõtluseks elamisloa väljastamine eeldab piisavate rahaliste vahendite olemasolu (VMS § 192 lg 1 p 3). Pean ühtlasi elamisloa väljastamist kaaluka avaliku huvi korral spetsiifilise ja ajutise iseloomuga olukorraks, millega ei kaasne riigile kohustust õppelaenu väljastamise tagamiseks.

**30.** Eeltoodut arvestades olen seisukohal, et on võimalik eristada tähtajalise elamisloa alusel riigis viibimise olukordi, kus Eestisse elama asumise eesmärk on kestva iseloomuga. Samuti on võimalik eristada selliseid tähtajalise elamisloa aluseid, mis on selgelt piiritletud ega ole ühildatavad õppelaenu taotlemise juhtudega.

**31.** Ühtlasi märgin, et pean küsitavaks üldistust, et tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis viibivad isikud asuvad õpingute lõpetamise järel hoiduma kõrvale laenu tagastamisest. Mõistagi ei saa välistada seda, et kirjeldatud juhtudel tähtajalise elamisloa alusel riigis viibivale isikule õppelaenu taotlemise õiguse andmise korral võib tulla ette juhtusid, kus isik ei asu õppelaenu tagasi maksma ning lisaks lahkub Eestist. Sellisel juhul võib riigile tekkida täiendavaid kulutusi seoses riigitagatise rakendumise ning välisriigis viibivalt isikult võla sissenõudmisega. Nendin siiski, et ka sellisel juhul on esmajärjekorras kohaldatavad õppelaenu tagamise garantiid.<sup>16</sup> Riigitagatise rakendumise korral tekib riigil nõudeõigus lisaks laenusaja ka tema käendajate või pantijate suhtes (ÕÕS § 21 lg 2).

**32.** Samuti ei saa seostada võimalust, et õppelaenu ei asuta tagasi maksma ning isik lahkub riigist, vaid tähtajalise elamisloa või elamisõiguse alusel riigis viibivate isikutega. Tuleb silmas pidada, et ka Eesti kodanikud ning pikaajalise elamisloa või alalise elamisõigusega isikud võivad otsustada Eestist lahkuda. Kahjuks ei olnud Haridus- ja Teadusministeeriumil eraldi andmeid senise praktika kohta

<sup>15</sup> Tähtajalise elamisloa õppimiseks võib anda välismaalasele kuni üheks aastaks, kuid mitte kauemaks kui õppimise eeldatav kestus; seda võib pikendada korraga kuni üheks aastaks, kui välismaalane jätkab õppimist (VMS § 170).

<sup>16</sup> Vastavalt ÕÕS § 19 lõikele 1 tagab õppelaenulepingust tulenevate laenusaja kohustuste täitmise vähemalt kahe Eesti kodaniku või Eestis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel viibiva isiku käendus või hüpoteek Eestis asuvalle kinnisvarale.



välisriiki suundunud isikutelt õppelaenu võlgnevuse sissenõudmise statistika ja kulukuse kohta.<sup>17</sup> Seega, kuigi nõustun, et tähtajalise elamisloa ja elamisõigusega isikute õiguslik staatus on ebakindlam, esineb Teie poolt kirjeldatud risk ka teiste isikute gruppide puhul.

**33. Eeltoodust tulenevalt leian, et kõnealune piirang ei ole proportsionaalne ning on seetõttu vastuolus PS § 37 lõikega 1 koostoimes PS § 12 lõikega 1.**

#### 6. Vastuolu Euroopa Liidu õigusega

**34.** Lisaks tõusetus kõnealusel juhul küsimus seaduse kooskõlast EL direktiiviga 2004/38/EÜ ja Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 18.

**35.** Olen seisukohal, et ÕÕS § 15 lg 1 ei ole kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004 direktiiviga [2004/38/EÜ](#), mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ.

**36.** Direktiivi preambuli põhjenduspunktis 20 on märgitud, et kooskõlas kodakondsuse alusel diskrimineerimise keelamisega tuleks kõiki liidu kodanikke ja nende pereliikmeid, kes elavad kõnealuse direktiivi alusel mõnes liikmesriigis, kohelda selles liikmesriigis asutamislepingus käsitletud valdkondades võrdselt kodanikega, kui asutamislepingus ja teistes õigusaktides ei ole selle kohta erisätteid. Vastavalt direktiivi art 24 lõikele 1, kui asutamislepingu ja teiste õigusaktide erisätetes ei ole selgelt ette nähtud teisiti, koheldakse kõiki kõnealuse direktiivi kohaselt vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elavaid liidu kodanikke asutamislepingu reguleerimisalas võrdselt kõnealuse liikmesriigi kodanikega. Seda õigust saavad kasutada ka pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud ja kellel on seal elamisõigus või alaline elamisõigus.

**37.** Direktiivi 2004/38/EÜ art 24 lg 2 sätestab, et erandina lõikest 1 ei ole vastuvõttev liikmesriik kohustatud tagama õigust sotsiaalsele elamisperioodi esimese kolme kuu jooksul või, kui see on asjakohane, artikli 14 lõike 4 punktis b sätestatud pikema ajavahemiku jooksul, samuti pole ta kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma stipendiumide või õppelaenudena toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas töölaseks koolituseks, muudele isikutele kui töötajatele, füüsilisest isikust ettevõtjatele, sellise staatuse säilitanud isikutele ja nende pereliikmetele.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Lisaks tõite vastuses üldsõnaliselt esile, et välisriiki naasnud isikult võla sissenõudmine võib riigile osutada liialt koormavaks. Sellega seoses on vajalik analüüsida võimalust tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 104 lg 3 punkti 2 alusel kohtualluvuse kokkuleppe sõlmimiseks. TsMS § 104 lg 3 p 2 sätestab, et sõltumata sama paragrahvi lõikes 1 sätestatust, kehtib kohtualluvuse kokkulepe ka juhul, kui kohtualluvus lepitati kokku juhaks, kui kostja asub pärast kokkuleppe sõlmimist elama välisriiki või kui viib sinna üle oma tegevuskoha või asukoha või kui tema tegevus-, elu- või asukoht ei ole hagi esitamise ajal teada. Vt ka Euroopa Nõukogu 22.12.2000 määrus (EÜ) [nr 44/2001](#) kohtualluvuse ja kohtuotsuste täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades, art 23(1), art 5(1)(a). Samuti peaks kohtuotsuste täitmist Euroopa Liidus lihtsustama Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2006 määrus (EÜ) [nr 1896/2006](#), millega luuakse Euroopa maksekäsumenetlus. Alates 10.01.2015 kuulub kohaldamisele ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12.12.2012 määrus (EL) [nr 1215/2012](#) kohtualluvuse ning kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise kohta tsiviil- ja kaubandusajades (uuesti sõnastatud).

<sup>18</sup> Direktiivi inglisekeelses versioonis sõnastatud järgmiselt: „By way of derogation from paragraph 1, the host Member State shall not be obliged to confer entitlement to social assistance during the first three months of residence or, where appropriate, the longer period provided for in Article 14(4)(b), nor shall it be obliged, prior to acquisition of the right of permanent residence, to grant maintenance aid for studies, including vocational training,

**38.** Oma vastuses märkisite, et direktiivi art 24 lg 2 välistab vastuolu ÕÕS § 15 lõike 1 ning direktiivi 2004/38/EÜ art 24 vahel, andes õppelaenude ja elamisõiguse seotuse otsustamise liikmesriikide endi pädevusse.

**39.** Juhin tähelepanu sellele, et liikmesriigid ei ole vastavalt direktiivi art 24 lõikele 2 erandina kohustatud enne alalise elamisõiguse omandamist andma Euroopa Liidu kodanikule stipendiumide või õppelaenudena toimetulekutoetust õpinguteks, sealhulgas tööalaseks koolituseks. Kõnealuse sätte viimasest lauseosast tuleneb siiski, et see erand ei kohaldu töötajate, füüsilisest isikust ettevõtjate, sellise staatuse säilitanud isikute ja nende pereliikmete suhtes. Seega viimati nimetatud isikute gruppidele tuleb võimaldada saada õppelaenu ka juhul, kui nad pole veel saanud alalist elamisõigust.

**40.** Lisaks on Euroopa Kohus sedastanud, et liikmesriigis seaduslikult elavatele õppijatele kas subsideeritud õppelaenuna või stipendiumina antav toimetulekutoetus jääb Euroopa Liidu toimimise lepingu art 18 (varasemalt art 12) sätestatud kodakondsuse tõttu diskrimineerimise keelu reguleerimisobjektina asutamislepingu reguleerimisalasse.<sup>19</sup> Euroopa Liidu toimimise lepingu art 18 lg 1 sätestab, et ilma et see piiraks aluslepingutes sisalduvate erisätete kohaldamist, on aluslepingutes käsitletud valdkondades keelatud igasugune diskrimineerimine kodakondsuse tõttu.

**41.** Euroopa Kohus on märkinud, et õppijad, kes lähevad teise liikmesriiki eesmärgiga alustada või jätkata seal kõrgkooliõpinguid, ei saa õigust toimetulekutoetusele. Kohus leidis aga, et Euroopa Liidu kodanik, kes elab seaduslikult teise liikmesriigi territooriumil, kus ta kavatseb alustada või jätkata kõrgkooliõpinguid, saab toetuda võrdse kohtlemise aluspõhimõttele.<sup>20</sup> Kodakondsusest tingitud erineva kohtlemise proportsionaalsuse osas märkis kohus, et õppijate toimetulekutoetuse puhul on õiguspärane, kui liikmesriik annab sellist toetust vaid neile õppijatele, kes on üles näidanud teatavat selle riigi ühiskonda integreerumise taset.<sup>21</sup> Kohus märkis, et võib eeldada teatud integreerumistaseme olemasolu, kui on tuvastatud, et asjaomane õppija on teatud perioodi vastuvõttvas liikmesriigis elanud.<sup>22</sup> Euroopa Kohus leidis ühtlasi, et vastava sättega on vastuolus siseriiklikud õigusnormid, mis annavad õppijatele õiguse sellisele toetusele vaid siis, kui nende elukoht on vastuvõttvas liikmesriigis, välistades samas siseriiklikus õiguses määratletud residendi staatuse saamise isegi siis, kui see kodanik vastuvõttvas liikmesriigis seaduslikult elab ja on sooritanud seal olulise osa oma keskkooliõpingutest ja kui tal seetõttu on tekkinud nimetatud riigi ühiskonnaga tegelik side.<sup>23</sup>

**42.** Hiljutises lahendis on Euroopa Kohus ühtlasi leidnud, et elukohatingimus võib olla ebaproportsionaalne, kui see on liiga välistav, andes põhjendamatu suure osakaalu elemendile, mis ei pruugi iseloomustada ühiskonda integreerituse tegelikku astet, ning jätab kõrvale muud elemendid, mis seda iseloomustaksid. Kohus leidis, et EL õigusega on vastuolus sellised liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt on kõrgharidusõpinguteks rahalise abi andmise tingimus üliõpilase elamine antud liikmesriigis ja mille alusel koheldakse erinevalt (nii et see kujutab

---

consisting in student grants or student loans to persons other than workers, self-employed persons, persons who retain such status and members of their families.”

<sup>19</sup> [C-209/03](#), The Queen, Dany Bidar'i taotlusel vs London Borough of Ealing ja Secretary of State for Education and Skills, 15.03.2005, p 42, 48.

<sup>20</sup> Samas, p 45, 47.

<sup>21</sup> Samas, p 57.

<sup>22</sup> Samas, p 59.

<sup>23</sup> Samas, p 63.

endast kaudset diskrimineerimist) asjaomases liikmesriigis elavaid isikuid ning neid, kes antud liikmesriigis ei ela, aga kes on selles liikmesriigis töötavate piirialatöötajate lapsed.<sup>24</sup>

**43.** Seega näeb Euroopa Liidu õigus ette kohustuse õppelaenu saamise õiguse tingimuste määratlemisel võtta arvesse isiku tegelikku seotust vastava liikmesriigiga, mitte ainult formaalset residentsuse staatust. Seega on Euroopa Liidu õiguse mõju õppelaenu väljastamise tingimustele teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike osas isegi ulatuslikum, kui on direktiivi 2004/38/EÜ artiklis 24 määratletud.

**44. ÕÕS § 15 lõike 1 kohaselt ei ole tähtajalise elamisõiguse alusel riigis viibival isikul üldse õigust õppelaenu taotleda, mistõttu on see säte vastuolus direktiivi 2004/38/EÜ artikliga 24 osas, milles see ei võimalda saada õppelaenu enne alalise elamisõiguse omandamist töötajatel, füüsilisest isikust ettevõtjatel, sellise staatuse säilitanud isikutel ja nende pereliikmetel. Samuti esineb vastuolu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 18 osas, milles see ei võimalda arvesse võtta Euroopa Liidu kodaniku tegelikku seotust õppimiskoha riigiga.**

#### IV Kokkuvõte

**45.** Läbiviidud menetluse tulemusena olen seisukohal, et ÕÕS § 15 lg 1 on vastuolus PS § 37 lõikega 1 koostoimes PS § 12 lõikega 1. Lisaks on ÕÕS § 15 lg 1 vastuolus direktiivi 2004/38/EÜ artikli 24 lõikega 2 osas, milles see ei võimalda saada õppelaenu enne alalise elamisõiguse omandamist töötajatel, füüsilisest isikust ettevõtjatel, sellise staatuse säilitanud isikutel ja nende pereliikmetel. Samuti esineb vastuolu Euroopa Liidu toimimise lepingu artikliga 18 osas, milles see ei võimalda arvesse võtta Euroopa Liidu kodaniku tegelikku seotust õppimiskoha riigiga.

**46.** Ootan Teie vastust märgukirjas tõstatud küsimuste lahendamiseks astutavate sammude kohta kahe kuu jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Kristiina Albi 693 8416  
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee

<sup>24</sup> Euroopa Kohtu lahend asjas [C-20/12](#), Giersch jt, 20.06.2013. Kohtuasi puudutas nõukogu 15.10.1968 määruse (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires, mida on muudetud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004 direktiiviga nr 2004/38/EÜ, artikli 7 lõike 2 tõlgendamist. Kohus leidis, et rahalisele toetusele (mida võis saada stipendiumi või laenuna) võis olla õigus üliõpilasel, kes ise ei elanud vastavas liikmesriigis, kes väljastas rahalist toetust ülikooliõpinguteks, kuid üks üliõpilase vanematest, kes pidas teda jätkuvalt ülal, oli piirialatöötaja, kes oli töötanud nimetatud liikmesriigis pidevalt ja oli teinud seda märkimisväärse aja jooksul.