

Sisekaitseakadeemia

Milja Mäeots

ÕIGUSKINDLUSE PÕHIMÕTTE JÄRGMINE ÕPPELAENU  
KUSTUTAMISE KEHTETUKS TUNNISTAMISEL

Lõputöö

Juhendaja:

Mari Käbi

Tallinn 2010

# LÕPUTÖÖ ANNOTATSIOON

Kolledž:	Kuu ja aasta: juuni 2010
Töö pealkiri: Õiguskindluse põhimõtte järgmine õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamisel	
Töö autor: Milja Mäeots	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.  Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte: Lõputöö eesmärgiks on välja selgitada, kas õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikunud õppelaenu saanud ja õpingute lõpetamise järel avalikku sektorisse teenistusse või tööle asunud isikute õiguskindluse põhimõtet.</p> <p>Lõputöö hüpotees - õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikunud õiguskindluse põhimõtet.</p> <p>Lõputöö eesmärgi väljaselgitamiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks viidi läbi alljärgnevad uurimisülesanded: 1) analüüsiti ja selgitati välja õiguskindluse põhimõtte sisu ja tingimused; 2) selgitati välja õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise põhjused, tingimused, kord ja läbiviimine; 3) analüüsiti õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise vastavust õiguskindluse tingimustele.</p> <p>Lõputöö kirjutati teoreetilise uurimusena, mille tulemusena selgus, et õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikunud nende õppelaenu saanud ja õpingute lõpetamise järel avalikku sektorisse teenistusse või tööle asunud isikute õiguskindluse põhimõtet, kellel oli 01. juuliks 2009. aastal lõpetatud nii õppeasutus, kui ka asunud tööle avalikku sektorisse, kuid kelle õppelaenu kustutamist ei alustata põhjusel, et neil puudus 01. juuliks 2009. aastal tööstaaži avalikus teenistuses 12-kuud. Lõputöö hüpotees - õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikunud õiguskindluse põhimõtet, leidis kinnitust osaliselt.</p>	
Võtmesõnad: õiguskindlus, õiguspärane ootus, <i>vacatio legis</i> , õppelaen	
Võõrkeelsed võtmesõnad: legal certainty, legitimate expectation, <i>vacatio legis</i> , government education loan	
Säilitamise koht:	
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Anne Valk	Allkiri:
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Mari Käbi	Allkiri:

## SISUKORD

SISSEJUHATUS .....	5
1. ÕIGUSKINDLUSE PÕHIMÕTTE AVAMINE .....	8
1.1. Õigusriigi põhimõte .....	8
1.2. Õiguskindluse põhimõte .....	10
1.3. Õiguspärase ootuse põhimõte .....	11
1.4. Avaldamiskohustus.....	14
1.5. <i>Vacatio legis</i> põhimõte .....	15
1.6. Tagasiulatuva jõu keeld .....	18
1.7. Õigusselguse põhimõte .....	20
1.8. Õigusrahu.....	20
2. ÕPPELAENU KUSTUTAMISE ANALÜÜS.....	22
2.1. Õppelaenu kustutamise õigus kuni 30.06.2009.....	22
2.2. Õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamise põhjused.....	24
2.3. Õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamise kord ja läbiviimine.....	24
2.4. Õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamise tingimused.....	25
3. ÕPPELAENU KUSTUTAMISE KEHTETUKS TUNNISTAMISE ÕIGUSKINDLUSE ANALÜÜS .....	28
3.1. Õiguspärase ootuse põhimõtte järgimine.....	28
3.1.1. Õigusakt annab isikule subjektiivse õiguse.....	29
3.1.2. Isik on hakanud õigust realiseerima või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg.....	30
3.1.3. Muudatusega kaasneb isiku jaoks halvemus.....	31

3.1.4. Isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub ülesse avaliku huvi ümberkorralduse järel .....	31
3.2. <i>Vacatio legis</i> põhimõtte järgimine.....	33
KOKKUVÕTE .....	35
SUMMARY .....	37
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU .....	38

## SISSEJUHATUS

Käesoleva lõputöö teema on ajendatud hetkel Eestis valitsevast majanduslikust olukorrast. Eesti valitseva majanduslanguse tõttu on seadusandja umbes pooleteist aasta jooksul, kas muutnud või kehtetuks tunnistanud väga palju pikemat aega kehtinud regulatsioone, mille suhtes suurel osal elanikkonnast oli ja on tekkinud põhiseaduse §-st 10 tulenev õiguskindlus, mis on üks osa õigusriigi põhimõttest. Üldlevinud arvamuse alusel on seadusandja sellega tihtipeale rikkunud õiguskindluse põhimõtet.

Seega tulenebki teema aktuaalsus esiteks Eesti praegusest majanduslikust olukorrast. Viimaste aastate jooksul oleme harjunud riigi poolt pakutavate hüvede suurendamisega, kuid viimase pooleteist aasta jooksul on neid jõuliselt vähendatud. Enamiku hüvede vähendamise kaotamise põhjuseks on eelkõige riigi raske majanduslik olukord. Kas majandussurutis on olukord, kus võib kiiremini ja lihtsamini, teinekord koguni põhiõigusi rikkudes seadusi muuta?

Teiseks on põhiõiguste rikkumise võimalus alati aktuaalne teema, sest ka põhiõigused võivad muutuda muutavas ajas ja ruumis.

Käesoleva lõputöö raames avan õiguskindluse põhimõtte sisu ning analüüsin, kas seadusandja tegevus ühe konkreetse regulatsiooni kehtetuks tunnistamisel on rikkunud inimeste põhiseadusest tulenevat õigust. Ilmselt leidis kõige suuremat meediakajastust käibemaksumäära muutmine eelmisel suvel, mille puhul leidis ka õiguskantsler, et seadusandaja tegevus ei olnud kooskõlas õiguskindluse põhimõttega. Mina valisin analüüsitavaks regulatsiooniks kuni 30. juunini 2009. aastal kehtinud õppelaenu kustutamise sätted. Õpingute ajal õppelaenu võtnud ning seejärel riigi või kohaliku omavalitsuse asutusse teenistusse või tööle või avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde tööle asunud isikud said taotleda riigi poolt õppelaenu kustutamist. Riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvate teiste seaduste muutmise seadusega tunnistati see võimalus kehtetuks.

Antud probleemist tulenevalt sean enda lõputöö eesmärgi. Lõputöö eesmärgiks on välja selgitada, kas õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikutud õppelaenu saanud ja õpingute lõpetamise järel avalikku sektorisse teenistusse või tööle asunud isikute õiguskindluse põhimõtet

Lõputöö eesmärgist tulenevalt esitan lõputöö hüpoteesi - õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikutud õiguskindluse põhimõtet.

Lõputöö eesmärgi väljaselgitamiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks viiakse läbi alljärgnevad uurimisülesanded:

- 1) analüüsida ja välja selgitada õiguskindluse põhimõtte sisu ja tingimused;
- 2) välja selgitada õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise põhjused, tingimused, kord ja läbiviimine;
- 3) analüüsida õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise vastavust õiguskindluse tingimustele.

Käesolev lõputöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis avan õiguskindluse põhimõtte sisu ja tingimused. Leian vastuse esimesele uurimisülesandele ning selgitan välja, milliseid õiguskindluse põhimõtte alaliike kasutada lõputöö kolmandas osas õiguskindluse vastavuse kontrollimisel. Lõputöö teises peatükis teostan õppelaenu kustutamise regulatsiooni analüüsi ning leian vastused teisele uurimisküsimusele. Lõputöö viimases peatükis analüüsin õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise vastavust õiguskindluse tingimustele ja leian vastuse lõputöö kolmandale uurimisküsimusele.

Õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise teema on aktuaalne, sest on leidnud alates selle vastuvõtmisest 2009. aasta juunis kuni praeguseni rohket meediakajastust. M. T. kaebust halduskohtusse õppelaenu kustutamiseks on kajastanud nii tele- kui ka trükimeedia. Tallinna Halduskohus tegigi antud asjas 27.01.2010. aastal kohtuotsuse, kuid see kohtulahend ei käsitle antud teemat põhiseaduslikkuse rikkumise seisukohast.

Käesolevas lõputöös on kasutatud õigusaktide 01.03.2010. aasta seisuga redaktsioone, kui konkreetses viites ei ole viidatud eelnevale redaktsioonile.

Käesoleva lõputöö on kirjutatud teoreetilise uurimusena.

Käesoleva lõputöö esimest osa, õiguskindluse põhimõtte sisu ja tingimuste avamist, saab kasutada ka teiste õigusaktide õiguskindluse põhimõtte järgmise teoreetilise analüüsi läbiviimiseks.

# 1. ÕIGUSKINDLUSE PÕHIMÕTTE AVAMINE

## 1.1. Õigusriigi põhimõte

Vastavalt Eesti Vabariigi Põhiseaduse (PS) paragrahvile 3 teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel (Eesti Vabariigi Põhiseadus, 28.06.1992). Tegemist on põhiseaduses sätestatud seaduslikkuse põhimõttega. Sealjuures tuleb riigivõimu teostajana arvestada kõiki avalik-õiguslike ülesannete täitjaid ning terminit „seadus“ arvestada selle materiaalõiguslikus tähenduses (Annus 2006:74-75).

Kuid õigusriigiks olemiseks ei piisa vaid seaduste alusel tegutsemisest. „Seaduste järgimine täitevvõimu poolt on õigusriigi paratamatu, kuid mitte piisav eeltingimus“ (Eesti ... 2008:119). Õigusriigi põhimõtte on keeruka struktuuriga, millel on laiem sisu. Õigusriigi tunnused võivad leida oma väljenduse nii õigusnormides, õiguse instituutides kui ka üldpõhimõtetes (Narits 2002:197). Õigusriik on ideaal, mis hindab seadusandlust lähtudes selle väljendusvormist (Waldron 1990:36).

Käesoleva töö eesmärki arvestades tuleb öelda, et seaduslikkuse põhimõtte on põhiseadusest tuleneva õigusriikluse põhimõtte üheks osaks ning õigusriigi, kui riigivõimu tegutsemise vormi, põhimõtte üheks alaliigiks on õiguskindluse põhimõtte.

Põhiseaduses on osaliselt kirjas põhiseaduse põhiprintsiibid, millele riigielu korraldus peab põhinema ja vastama. „Põhiseaduse põhiprintsiibid esindavad põhiseaduse vastuvõtmisel langetatud olulisemaid väärtusotsustusi, väljendades Eesti riigi aluseks olevaid põhiväärtusi“ (Annus 2006:44). Põhiseaduse põhiprintsiibid on need normid, mis on aluseks kõigile ülejäänud printsiipidele (Eesti ... 2008:111).

Põhiõigused on kas konkreetselt kirjas põhiseaduses või tulenevad sealt tõlgendamise kaudu. Iga õiguskord on ehitatud mingitele kandvatele põhimõtetele ning tänapäevastes Lääne-riikides on neist keskseim õigusriigi põhimõtte (Aarnio 1996:69). Põhiseaduse §-s 10 on õigusriigi printsiibi sätestamise kõrval kirjas olulise põhimõttena, et põhiõigused on



arenevad ja avatud. „Selle peamine funktsiooni on näidata, et põhiõigused ei ole midagi tardunud ja suletud, vaid arenevad ja avatud” (Eesti...2008:110).

Vähemoluline ei ole, et põhiprintsiibid ei ole mitte lihtsalt põhimõtted, vaid neil on ka õiguslik tähendus (Annus 2006:44). Inimestel on õigus, võimalus ja kohustus oma õiguste ja kohustuste teostamisel tugineda põhiseadusele ja sealt tulenevatele põhimõtetele. „Neile saab otseselt tugineda vaidluste lahendamisel, näiteks ei tohi seadused olla vastuolus demokraatia põhimõttega. Samuti on põhiprintsiibid abiks põhiseaduse teiste sätete tõlgendamisel“ (Annus 2006:44).

Riigi õigusriigi põhimõttele vastamiseks, peavad põhiseaduses olema kirjas inimeste põhiõigused. „Õigusriigi põhimõtte üheks oluliseks komponendiks on isikute põhiõiguste süsteemi olemasolu“ (Merusk, Narits 1998:11). Eesti Vabariigi põhiseaduses on inimeste põhiõigused ja kohustused sätestatud põhiseaduse teises peatükis.

Sealtsamast tuleneb ka õigusriigi põhimõte, kui üks põhiseaduses sätestatud põhiprintsiip. PS paragrahvis 10 on sätestatud, et põhiseaduse teises peatükis loetletud õigused, vabadused ja kohustused ei välista muid õigusi, vabadusi ega kohustusi, mis tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõttele. „Põhiseadus mainib õigusriigi printsiipi otseselt vaid §-s 10 seoses põhiõigustega (välistatud ei ole põhiõigused, mis „vastavad inimväärikusele ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele“)” (Annus 2006:73).

Riigikohus on oma 17.02.2003. aasta kohtuotsuses nr 3-4-1-1-03 leidnud, et „õigusriigi põhimõte on nagu demokraatiagi üks Euroopa õigusruumis kehtivatest õiguse üldpõhimõtetest ning põhiväärtustest.“ Õigusriik on riigikorralduse vorm, kus lisaks järgitavatele seadustele on olemas põhiõigused, võimude lahusus, sõltumatud kohtud ja seadusi järgiv haldus (Eesti ... 2008:119).

Õigusriigi printsiip on küll kirjas põhiseaduse paragrahvis 10, kuid esiteks ei ole seal sätestatud õigusriigi printsiibi sisu ning teiseks on õigusriigi printsiip tegelikult laiem, kui põhiseaduses sätestatud. „Õigusriik on iseseisev põhimõte, millest tulenevad reeglid on põhiseaduses osaliselt selgesõnaliselt kirjas, osaliselt aga mitte“ (Annus 2006:73).

Selleks, et vaidlustes õigusriigi printsiibile tugineda, tuleb viidata konkreetse õigusriigi printsiibi elemendile. „Õiguslike otsuste põhjendamisel ei saa viidata üksnes õigusriigi põhimõttele, vaid peab konkretiseerima, millise õigusriigi põhimõttele õiguslik

argumentatsioon tugineb“ (Annus 2006:73). Ja selleks tuleb kõigepealt kindlaks teha õigusriigi printsiibi sisu. “Õigusriik kui aluspõhimõte on keeruka struktuuriga. Selle oluliseks sisuks on (Eesti ... 2008:119):

- 1) riigivõimu piiramine individuaalse vabadusega ja sellest tulenev proportsionaalsuse põhimõte;
- 2) võimude lahusus;
- 3) õiguskindlus;
- 4) halduse seaduslikkus ja
- 5) sõltumatute kohtute poolt tagatav õiguskaitse.”

Kuigi sõna-sõnalt sätestamata tuleneb käesolevas töös edasist käsitlemist leidev õiguskindluse põhimõte konkreetselt PS paragrahvist 10 õigusriigi ideest.

## 1.2. Õiguskindluse põhimõte

Õiguskindluse põhimõtte eesmärk ja funktsioon on see, et inimesed peavad teadma, mis neid juriidilises mõttes antud hetkel seob ja mis neid ees ootab. Õiguskindluse põhimõte eeldab, et õiguse subjektid teavad, millised on kehtivad õigusaktid ning saavad sellele vastavalt oma tegevusi planeerida (Tridimas 2006:242). Lisaks nõuab õiguskindlus, et isiku suhtes rakendatavad reeglid oleksid inimesele arusaadavalt selged ja täpsed (Maruste 2004:291). Kuid õiguskindlus ei ole vaid inimeste kui füüsiliste inimeste jaoks, sama oluline on see ka juriidilistele isikutele. Ärimaailm baseerub planeerimisel, nii et selged ja täpsed õigusaktid ning õigussuhted vähendavad ärikulusid ning edendavad efektiivset ettevõtlust (Tridimas 2006:242).

Õiguskindluse põhimõtet tunnustatakse ka Euroopa Liidu õiguse osana. „Põhimõtet, et inimesed peavad enne, kui nad astuvad õigussuhetesse, teadma, millised on nende sammude tagajärjed, on Euroopa Liidu õiguskorras laialdaselt tunnustatud ja kasutatud“ (Maruste 2004:291). Lisaks võib õiguskindlusele tugineda õigusaktide Euroopa Liidu õigusele vastavuse kontrollimisel, sealjuures on õiguskindlusele omistatud oluline roll. „Euroopa Liidu õigusega koosõlas tõlgendamise printsiipi kohaldades tuleb arvestada

õiguse üldprintsipi, eriti õiguskindluse ja seaduse tagasiulatava kohaldamise keelu põhimõtteid“ (Lõhmus 2006, ref Euroopa Kohtu lahend nr C-60/02, otsus 07.01.2004).

Õiguskindluse printsiip jaguneb põhimõtteliselt kaheks: esiteks on õiguskindlus kindlate aluste loomine ühiskondlikes suhetes (õiguse läbi loodud kindlus) ning teiseks kehtiva õigusliku olukorra püsivuse kindlus (kindlus õiguses) (Annus 2006:95). Seega suure jaotuse järgi tähendab õiguskindlus: õiguspärast ootust ning õigusselgust. “Õiguskindlus tähendab nii selgust kehtivate õigusnormide sisu osas (õigusselguse põhimõte) kui ka kindlust kehtestatud normide püsijäämise suhtes (õiguspärase ootuse põhimõte)” (Eesti ... 2008:121). Lisaks mainituile on õiguskindluse printsiibi osadeks: avaldamiskohustus, *vacatio legis* põhimõte, tagasiulatava jõu keeld, õigusrahu.

### 1.3. Õiguspärase ootuse põhimõte

Õiguspärane ootus on ilmselt õiguskindluse printsiibi alaliik, millele oma õiguste kaitsmisel on kõige rohkem proovitud tugineda. Antud printsiibi kohta on juba olemas ka piisavalt Riigikohtu kohtuotsuseid. Õiguspärase ootuse printsiipi on Riigikohus tunnustanud juba alates 1994. aastast. Riigikohus on oma otsustes leidnud seadusandja poolt nii õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisi kui ka vastupidiseid olukordi, kus õiguspärast ootust teatud olukorra kestmajäämisele ei olnud Riigikohtu arvates tekkinud. Kui üheksakümnendatel oli mitmeid õiguspärase ootuse põhimõtte rikkumisi seoses tollaste muutunud õigusoludega (omandireform), siis hetkel tekitab küsitavusi peamiselt majandussurutise tingimustes vastuvõetud õigusaktide vastavus õiguskindluse põhimõttele.

Õiguspärase ootuse printsiip hõlmab õiguse ettenähtavust, retroaktiivsusest hoidumist ning olemasolevate eeliste ja privileegide säilitamist ehk olukorra mittehalvendamist. Õiguspärase ootuse põhimõtte nõuab, et avalik võim kasutaks oma volitusi ja pädevust teatud aja selliselt, et õiguspäraselt loodud situatsioonid ja suhted ei saaks kahjustada viisil, mida mõistlik inimene ei saaks ette näha. (Maruste 2004:291)

Õiguspärase ootuse põhimõtet nimetatakse ka usalduse kaitse põhimõtteks (Eesti ... 2008:121). „Õiguspärase ootuse põhimõtte kaitseb autonoomiat: et isik saaks olla autonoomne, peab tal olema võimalus planeerida ning vähemalt mõistlikul määral ette näha oma tegude tagajärgi“ (Eesti ... 2008:122). „Usaldust kehtiva õiguse püsimisse tuleb

alati kaitsta, kui enne ettenähtud tagajärje täielikku saabumist muutub õiguslik olukord selliselt, et tagajärg ei saabu või ei saabu täies ulatuses“ (Eesti ... 2008:122).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi lahenditest tulenevad olulisemad õiguspärase ootuse põhimõtted ja põhjendused on alljärgnevad. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi märkis oma 02.12.2004. a kohtuotsuses nr 3-4-1-20-04 ära, et „õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt peab igapähe olema võimalus kujundada oma elu mõistlikus ootuses, et õiguskorraga talle antud õigused ja kohustused püsivad stabiilsetena ega muutu rabavalt isikule ebasoodsas suunas“.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi leidis oma 30.09.1994. a kohtuotsuses nr III-4/1-5/94, et „õiguspärase ootuse põhimõtte kohaselt on igapähe õigus tegutseda mõistlikus ootuses, et rakendatav seadus jääb kehtima. Igapähe peab saama temale seadusega antud õigusi ja vabadusi kasutada vähemalt seaduses sätestatud tähtaja jooksul. Seaduses tehtav muudatus ei tohi olla õiguse subjektide suhtes sõnamurdlik“. Antud kaasuses tunnistas Riigikogu kehtetuks taluseaduse paragrahvi, mille alusel olid taluseaduse alusel loodud talud vabastatud maksudest viie aasta jooksul. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis oma otsuses, et kui riik lubas taluseaduse alusel loodud taludele esimeseks viieks aastaks maksuvabastuse, siis oli talunikel õigus loota ja toimida arvestusega, et see nii ka jääb ning tunnistas antud seadusesätted kehtetuks.

Kui eelmises Riigikohtu lahendis leiti, et isik peab saama õigusi ja vabadusi kasutada seaduses ettenähtud tähtaja jooksul, siis järgmises lahendis leiti, et õiguspärasest ootusest ei tohi rikkuda nendel isikutel, kes on hakanud mingit õigust juba realiseerima. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi leidis oma 17.03.1999. aasta kohtuotsuses nr 3-4-1-2-99, et õiguspärase ootuse printsiibist tuleb „igapähe õigus mõistlikule ootusele, et seadusega lubatud rakendatakse isikute suhtes, kes on hakanud oma õigust realiseerima“. Antud kaasuses muutis Riigikogu omandireformi aluste seaduse seaduses paragrahve, mille alusel kaotasid teatud subjektide ringid õiguse olla omandireformi õigustatud subjektideks. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leidis oma otsuses, et juba avalduse esitamisega omandireformi õigustatud subjektiks tunnistamiseks, asusid isikud realiseerima seadusega antud õigust nõuda õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamist või kompenseerimist ning neil on mõistlik ootus, et seda õigust põhjendamatult ära ei võeta, ning tunnistas antud seadusesätted kehtetuks.

Samas ei saa keegi eeldada, et õigusaktidega kord kehtestatu jääb alati püsima. „Sellist lubadust ei saa seadusandja ka otsesõnu kehtestada, sest tulevaste seadusandjate jäik sidumine oleks vastuolus demokraatia põhimõtetega“ (Annus 2006:97). Kui seadusandja pädevuses on õigusaktide kehtestamine ja õiguskorra loomine, on tema pädevuses ka õigusaktide muutmine/kehtetuks tunnistamine ning õigussuhete muutmine. Kuid nõudmised võrreldes usalduskaitse teise põhimõtte, ebasoodsa tagasiulatuva jõu keeluga on õiguspärast ootust riivata võivate seaduste puhul leebemad (Annus 2006:97). „Õiguspärane ootus ei tähenda, et isikute õiguste piiramine või soodustuste lõpetamine on üldse lubamatu. Õiguspärase ootuse põhimõtte ei nõua kehtiva regulatsiooni kivistamist - seadusandja võib õigussuhteid vastavalt muutunud oludele ümber kujundada ning sellega paratamatult halvendada mõnede ühiskonnaliikmete olukorda. Otsus selle kohta, milliseid reforme läbi viia ja milliseid ühiskonnagruppe nende reformidega eelistada on seadusandja pädevuses“ (Eesti... 2008:122).

Riigikohus on andnud ka oma tõlgenduse selle kohta, mida tuleb hinnata õigussuhete ümberkujundamisel, kui sellega muudetakse osade isikute oodatavat olukorda. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukollegium leidis oma 02.12.2004 kohtuotsuses nr 3-4-1-20-04, et muudatuse lubatavust saab hinnata kaaludes muudatuse mõistlikkust: „Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olukorras oli ettenähtav või ootamatu“.

„Kokkuvõttes on isikul põhiseaduse järgi õiguspärane ootus, kui on täidetud neli tingimust (Eesti ... 2008:122):

- 1) õigusakt (universaal- või individuaalakt) annab isikule subjektiivse õiguse;
- 2) isik on hakanud seda õigust realiseerima või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg;
- 3) muudatusega kaasneb isiku jaoks halvemus;
- 4) isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub ülesse avaliku huvi ümberkorralduse järele. Arvestada tuleb muudatuse ettenähtavust, õigusliku olukorra selgust, muutunud olusid, muudatusega kaasneva tagajärgi jne. Seejuures erineb õiguspärase ootuse kaalumine ebasoodsa tagasimõju keelu

põhimõttest selle poolest, et siin tuleb õiguspärast ootust põhjendada. Kahtluse korral on muudatus lubatud (Eesti ... 2008:122).

#### 1.4. Avaldamiskohustus

Avaldamiskohustus, kui õiguskindluse põhimõtte üks osa, on ka üheks salajase õiguse keelu põhimõtte osaks. Salajase õiguse keelu põhimõtte nõuab, et seadused oleksid selle adressaadile kättesaadavad (Eesti ...2008:122). Kättesaadavus tähendab avaldamist ning avaldamist kindlas vormis.

Seaduste avaldamise kohustus tuleb otseselt PS § 3 lõikest 2, kus on kirjas, et seadused avaldatakse ettenähtud korras ning täitmiseks kohustuslikud saavad olla vaid avaldatud seadused. Seaduste avaldamisega lõpeb seadusandlik protsess ning seaduste avaldamine on seaduste õigusliku eksistentsi eeldus ja tingimus (Eesti...2008:63). Inimestelt saab eeldada vaid nende õigusnormide täitmist, mille teadasaamiseks on riik talle eeldused loonud. Jõustatud seadusi (ka määrusi) ei ole õigusriigis võimalik salajaseks tunnistada (Eesti... 2008:63). „Salajastel käskudel ja keeldudel ei ole õigusriigis kohta“ (Annus 2006:104).

Õigusaktide avaldamist võib liigitada ametlikuks ja mitteametlikuks (Eesti...2008:63). Kuigi inimeste teadlikkuse seisukohalt riigi seadusandlusesse võib mitteametlik avaldamine olulisemgi olla, loob õiguslikke tagajärgi siiski õigusaktide ametlik avaldamine.

PS § 3 lõikes 2 sätestatud õigusaktide ametliku avaldamise vorm on kirjas PS §-s 108. PS §-s 108 on sätestatud, et seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, kui seaduses eneses ei sätestata teist tähtaega. Riigi Teataja staatuse määrab põhiseaduse kõrval Riigi Teataja seadus, kus §-i 1.1 lõikes 1 on kirjas, et Riigi Teataja on Eesti Vabariigi ametlik teadaanne ning seda antakse välja paberkandjal trükisena ja elektrooniliselt internetis (Riigi Teataja seadus, 20.01.1999). Põhiseaduses sätestatu, et seadus jõustub kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist, on norm nendeks juhtudeks, kui vastuvõetud seaduses ei ole sätestatud täpsemat seaduse jõustumisaega. Seadus võib jõustuda enne või pärast kümne päeva möödumist seaduse avaldamisest Riigi Teatajas, kuid seadus ei saa mitte mingil juhul jõustuda enne Riigi Teatajas avaldamist (Eesti... 2008:554).

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on oma 02.10.2003. aasta kohtuotsuses nr 3-4-1-13-03 öelnud, et kui seadus on Riigi Teatajas avaldatud, on ta sellega seoses ka inimesele kättesaadavaks tehtud ja võimaldatud seadusega tutvumine. „Rahvahääletuse korraldamine demokraatlikul viisil eeldab, et hääletajal on võimalus tutvuda rahvahääletust reguleerivate õigusaktidega.“ Seega piisabki inimeste ametlikuks informeerimiseks vastuvõetud õigusaktidest nende avaldamisest Riigi Teatajas.

Seaduste mittetundmine on vabandatah vaid erandlikel asjaoludel, kui isikul puudub võimalus seadustega tutvuda ning riik ei ole astunud samme seaduste tutvustamiseks (Annus 2006:105). Selliseks erandlikuks asjaoluks on Riigikohtu kriminaalkolleegium 09.09.1997. aasta kohtuotsusega nr 3-1-1-86-97 lugenud isiku vabaduskaotusliku karistuse kandmise. Samas leidis Riigikohus üldkogu alles hiljuti 07.12.2009. aastal kohtuotsuses nr 3-3-1-5-09, et vangistuses viibivatele isikutele ei pea ametlike õigusaktide andmebaasidega tutvumise kõrval võimaldama tutvuda näiteks veebilehekülgedega: [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee) ja [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee). See tähendab, et vangistuses viibivatel isikutel on oluliselt piiratum võimalus tutvuda seaduste mitteametliku avaldamisega.

### 1.5. *Vacatio legis* põhimõte

Õiguskindluse põhimõtte osaks oleva õigusaktide avaldamiskohustuse kõrval kehtib ka *vacatio legis* põhimõte, kui avaldamiskohustuse järg, mille eesmärk on tagada, et õigusaktid jõustataks mõistliku aja jooksul, võimaldades adressaatidel uute õigusnormidega tutvuda.

*Vacatio legis* põhimõtte on kõige paremini käsitlust leidnud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 02.12.2004. aasta kohtuotsuses nr 3-4-1-20-04. Vabariigi President pöördus Riigikohtu poole taotlusega kontrollida Elamuseaduse ja Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduse § 12.1 muutmise seaduse vastavust põhiseadusele. President leidis, et üüri piirmäärade kehtestamise kaotamise võimalus 20. juulil vastuvõetud seadusega, mis pidi jõustuma 1. septembril ei ole koosõlas õiguskindlusega ja õiguspärase ootusega, sest uute regulatsioonide jõustamiseks ette nähtud vähem kui kahekuuline periood on liiga lühike aeg. Riigikohus tunnistas oma otsuses *vacatio legis* põhimõtet ja leidis, et uute regulatsioonide jõustamisel tuleb adressaatidele normidega tutvumiseks jätta

mõistlik aeg. „Õiguskindluse põhimõte tähendab muuhulgas, et uute regulatsioonide jõustamiseks tuleb ette näha mõistlik aeg, mille jooksul adressaadid saaksid uute normidega tutvuda ning oma tegevuse vastavalt ümber korraldada. Õiguskindlusele vastab olukord, kus riik ei kehtesta uusi regulatsioone meelevaldselt ja n-ö üleöö.“ Muuhulgas leidis Riigikohus antud kohtuotsuses, et *vacatio legis* põhimõte on õiguse üldpõhimõtete kõrval tuletatav PS § 13 lõikest 2, mille järgi kaitseb seadus igäüht riigivõimu omavoli eest. Samas otsuses andis Riigikohus ka mõistliku aja hindamise alused. „Uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja seega tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümber korraldamiseks mõistlikul määral, s.t piisavalt aega. Piisavust ehk mõistlikkust saab hinnata, arvestades vaatluse all oleva õigussuhte iseloomu, õigussuhte muutmise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses, samuti hinnates, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu.“ Tunnistades küll mõistliku aja vajalikkust õigusakti avaldamisest kuni jõustumiseni, ei arvanud Riigikohus antud kohtuotsuses, et eelpoolnimetatud seaduse jõustamisel on rikutud *vacatio legis* põhimõtet piisava aja suhtes. „PS § 108 järgi jõustub seadus üldjuhul kümnendal päeval pärast Riigi Teatajas avaldamist. See põhimõte ei ole juhuslik - tegemist on ajaga, mis on normiadressaatidele jäetud seadusega sätestatud õiguste ja kohustustega tutvumiseks ning oma elu vastavaks ümber korraldamiseks. Kuna PS peab üldreeglina aktsepteeritavaks üheksapäevast *vacatio legis*’t, peavad sellest pikema jõustumisaja vajalikkuse motiivil kümnendal päeval jõustumise põhiseadusevastaseks tunnistamiseks olema väga mõjuvad põhjused. Sellised põhjused esinevad tõenäoliselt näiteks mingi õigusharu tervikliku reformi korral“.

Kuigi eelpoolnimetatud kaasuses otsustas Riigikohus, et *vacatio legis* põhimõtet ei ole rikutud, on Riigikohus mõnedes teistes otsustes leidnud, et teatud õigusaktide kehtestamisel tuleb kindlasti arvestada pikema kui üheksapäevase jõustumisajaga. Sellisteks õigusaktideks on olnud maksukohustusi kehtestavad õigusaktid ning valimisseaduste muutmised.

Riigikogu võttis vastu üleliigse laovaru tasu seaduse 7. aprillil 2004. aastal (Üleliigse laovaru tasu seadus, 07.04.2004). Antud seadus avaldati Riigi Teatajas 27. aprillil 2004. aastal ja jõustus 1. mail 2004. aastal. Ning kuigi Riigikohtu halduskolleegium leidis oma 05.10.2006. aasta kohtuotsuses nr 3-3-1-33-06, et „üleliigse laovaru tasu kehtestamine oli üldjoontes ettenähtav muudatus, kuivõrd selle muudatuse õiguslikud alused johtusid juba



varem vastu võetud Euroopa Liidu õigusest, millega mõistlikult tegutsev ettevõtja pidi kursis olema“, leidis ta siiski, et ei ole õige maksukohustusi kehtestava õigusakti liiga järsk avaldamine ja jõustamine. „Ei saa pidada õigeks, et maksukohustusi kehtestav õigusakt võetakse vastu ning avaldatakse vahetult enne selle jõustumist. Olulisi muudatusi kaasa toov õigusakt tuleks vastu võtta võimalikult aegsasti enne jõustumist selleks, et anda adressaatidele piisavalt aega sellega tutvumiseks ja oma tegevuses ümberkorralduste tegemiseks. See põhimõte tuleneb õiguskindluse üldpõhimõttest, mis on omane nii Euroopa Liidu õigusele kui ka Eesti õigusele.“

Samuti ei pea Riigikohus õigeks valimisregulatsioonide muutmist vahetult enne valimisi. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium leidis oma 15.07.2002. aasta kohtuotsuses nr 3-4-1-7-02, et põhiseadus küll ei sätesta otsesõnalist keeldu teha valimisreeglistikus olulisi muudatusi vahetult enne valimisi, kuid kolleegium ei pea aga demokraatlikuks selliseid vahetult enne valimisi valimisreeglistikus tehtud muudatusi, mis võivad oluliselt mõjutada valimistulemusi ühe või teise poliitilise jõu kasuks. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium leidis oma 14.10.2005. aasta kohtuotsuses nr 3-4-1-11-05, et miinimumnõudeks valimisreeglistiku muutmisel on kolleegiumi arvates see, „et olulist muudatust kavandav seadus tuleb võtta vastu arvestusega, et see saaks jõustuda aegsasti enne valimisi. Nii valijal kui kandidaadil peab olema aega uute reeglite tundmaõppimiseks ja käitumisviisi valimiseks.“

2009. aastal leidis *vacatio legis* põhimõtte äramärkimist seoses riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega, millega tõsteti käibemaksumäära kaks protsenti 18 protsendile 20 protsendini (Riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, 18.06.2009). Kuigi antud kaasus ei jõudnud Riigikohtusse, leidis õiguskantsler oma ettepanekus, et „sedavõrd lühikese etteteatamistähtajaga käibemaksumäära tõstmine riivab põhiseaduse §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust koostoimes §-des 10 ja 13 sätestatud õiguskindluse põhimõttega“ (Õiguskantsleri ... 2009). Riigikohus on pidanud oluliseks, et isikud saaksid maksumuudatustega kohaneda piisava aja jooksul, sest maksumuudatused mõjutavad reeglina väga paljusid inimesi ning on sõltuvalt asjaoludest (mis maksuga on tegu, kui suur on tõus, kui suur on puudutatud adressaatide ring ning ümberkorralduste ulatus jms) üldjuhul intensiivsed. „Kõike ülaltoodut arvestades võib öelda, et ettevõtja jaoks tähendab sedavõrd kiire käibemaksumäära tõus väga olulisi negatiivseid tagajärgi. Oluline on ka

seda märkida, et ettevõtja ei teadnud ette, et Riigikogul on plaanis käibemaksumäära tõsta. Võib küll väita, et majanduslangust ning käesoleva aasta algusest peale toimunud eelarvearutelusid arvestades võis ettenägelik ettevõtja arvestada sellega, et tema maksukoormus võib sel kalendriaastal ühel või teisel moel suureneb. Teisalt ei saanud ettevõtja arvestada konkreetse käibemaksutõusuga ja sellega, et nii ulatuslik seadusemuudatus kehtestatakse mõnepäevase etteteatamisega.“ Õiguskantsler mainis oma vastuses ka majanduslanguse seost õiguskindlusega. „Õigusakti adressaatide usaldus õiguskorra stabiilsuse ja püsivuse suhtes on oluline väärtus ja seda ka majanduslanguse tingimustes“. (Õiguskantsleri ... 2009)

## 1.6. Tagasiulatuva jõu keeld

(Ebasoodsa) tagasiulatuva jõu keeld, kui õiguskindluse põhimõtte üks osa, on ka üheks usaldusekaitse põhimõtte osaks koos õiguspärase ootuse põhimõttega. „Seaduste tagasiulatuv jõud tähendab seda, et seaduses antakse minevikus toimunud sündmustele teistsugune õiguslik hinnang, võrreldes sündmuse toimumise ajal olnud hinnanguga“ (Annus 2006:95). Õigusnorm avaldab tagasimõju siis, kui see seab vähemalt osaliselt õigusliku tagajärje sõltuvusse asjaoludest, mis on selle kehtimahakkamisel juba aset leidnud (Eesti... 2008:121).

Üldreegel on, et õiguskindluse printsiibi kohaselt on tagasiulatuva jõuga seadused lubamatud (Annus 2006:95). Riigikohtu tsiviilkolleegium ütles oma 24.04.2002. aasta kohtuotsuses nr 3-2-1-51-02, et „õiguse üheks üldpõhimõtteks on, et üldreeglina ei tohi ega saa seadusel olla tagasiulatuvat jõudu seaduse jõustumise eelsele ajale. Põhiseadus võimaldab seda vaid rangetes piirides seaduste rakendamisel tekkinud õiguskonfliktide ületamiseks, kui ilma sätte tagasiulatuva rakendamiseta tekkida võivad negatiivsed tagajärjed kaaluvad ilmselgelt üles õiguskindluse põhimõtte.“

Absoluutselt kehtib tagasiulatuva jõuga seaduse lubamatuse põhimõtte kriminaalõiguses ning on kirja pandud põhiseaduses. Tegemist on tagasiulatuva jõu keelu esimese põhimõttega, mida võib defineerida, kui karistuse mõistmist üksnes seaduse alusel. PS § 23 lõikes 1 on sätestatud, et kedagi ei tohi süüdi mõista teo eest, kui seda tegu ei tunnista kuriteoks seadus, mis oli jõus teo toimepanemise ajal. Sama paragrahvi järgmise lõike

esimeses lauses on kirjas, et kellelegi ei tohi mõista raskemat karistust kui see, mida võinuks talle mõista õiguserikkumise toimepanemise ajal. Nendes paragrahvides sisaldub õigusriikliku karistusõiguse olulisim põhimõte, mille tuntud ladinakeelne tähistus on *nulla poena sine lege* (Eesti... 2008:243). „Tulenevalt üldistest õigusriiklikest põhimõtetest ei tohi kriminaalseadustel olla tagasiulatuvat jõudu“ (Annus 2006:412).

Kuid seaduste tagasiulatuva jõu keeld ei ole absoluutne (Annus 2006:95). Seda võib õigustada nii isiku õigusliku positsiooni parendamise või ebasoodsate tagajärgede puhul ülekaalukate põhjustega. PS § 23 lõike 2 teises lauses on sätestatud isiku õiguslikku positsiooni parendava seaduse tagasiulatuva jõu põhimõte kriminaalõiguse valdkonnas – „kui seadus sätestab pärast õiguserikkumise toimepanemist kergema karistuse, kohaldatakse kergemat karistust“.

Põhiseadus ei keela anda tagasiulatuva mõjuga norme, mis muudavad isiku õigusliku positsiooni paremaks (Eesti... 2008:121). Näiteks võib seadusandja või Vabariigi Valitsus suurendada tagasiulatuvalt riigi poolt töötasustavate isikute palgamäärasid või suurendada riiklikke peretoetusi. Sama põhimõte kehtib ka kohaliku omavalitsuse valdkonnas. Vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 23 lõikele 2 ei saa määruuses kehtestada tagasiulatuvaid sätteid, mis toovad kaasa isikute kohustuste või vastutuse suurendamise (Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 02.06.1993). Seega võib kohaliku omavalitsuse õigustloova aktiga kehtestada tagasiulatuvaid sätteid, mis ei too kaasa isikute kohustuste või vastutuse suurendamist.

Ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegium on oma 21.12.1994. aasta kohtuotsuses nr III-4/A-10/94 leidnud, et ebasoodsa tagasiulatuva mõju keelu kehtestamisel kehtib põhimõte, et „seadusandjal on põhimõtteline õigus Põhiseaduses väljendatud rahva tahet arvestades, riigi üldisi huve silmas pidades ning tegelikku olukorda ja legaalsuse printsiipi arvesse võttes anda tagasiulatuva jõuga mittekriminaalõiguslikke õigusakte, millega võidakse muuta või tühistada varasemaid õigustloovaid akte“.

Ebasoodsa tagasimõju keelul on järgmine struktuur (Eesti ... 2008:121):

- 1) esiteks tuleb tuvastada, kas üldse on tegemist ebasoodsa tagasimõjuga;
- 2) kui see leiab kinnitust, siis tuleb põhiseaduspärasuse kindlakstegemiseks viia läbi kaalumine. Üldreegel on, et koormav tagasiulatuva mõjuga norm on põhiseadusega vastuolus, v a juhul, kui seda õigustavad ülekaalukad põhjused.

Ebasoodsa tagasiulatuva mõju keelu põhimõte erineb õiguspärase ootuse põhimõttest justnimelt kaalumisreegli tõttu (Eesti ...2008:121).

### 1.7. Õigusselguse põhimõte

Õigusselgus ehk definiitsus kui õiguskindluse põhimõtte üks osa tähendab, et kõik õigusaktid peavad olema sõnastatud selgelt ja arusaadavalt ning olema piisavalt ammendavad ja täpsed, et igal juhul oleks võimalik kehtestatud regulatsiooni mõista ning selle kohaselt ka käituda (Maruste 2004:290). Õigusselgus on vajalik inimestele, et nad teaksid, millised õigusaktid, millises sõnastuses üldse ja konkreetselt nende suhtes kehtivad. „Õiguse arusaadavus (õigusselgus) on vajalik seetõttu, et isikutel oleks võimalik aru saada, millised kohustused ja õigused õiguskorras eksisteerivad. Normid peavad olema võimalikult ülevaatlilikud, vastuoludeta ning loogiliselt ülesse ehitatud“ (Annus 2006:100).

Õigusselguse põhimõte tuleneb konkreetselt PS § 13 lõikest 2 keelates riigivõimu omavoli, s t tagab, et üksikisikul on võimalik riigiorganite käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada (Eesti ... 2008:121). PS paragrahvis 13 on sätestatud, et igal juhul on õigus riigi ja seaduse kaitsele ning seadus kaitseb igal juhul riigivõimu omavoli eest. „Riigivõimu omavoli võimalus on oluliselt piiratud või isegi välistatud siis, kui õigusaktid on selged, konkreetsed ja ammendavad, nii et igal mõistlikul inimesel oleks, vajadusel asjakohase konsulteerimise abil, võimalik asjakohase selgusega mõista, millist käitumist temalt oodatakse“ (Maruste 2004:290). Isikul ei ole võimalik ette näha avaliku võimu käitumist ega vastavalt kujundada enda käitumist, kui õigus ei ole piisavalt selge, on umbmäärane, vastuoluline või puudulik (Maruste 2004:290). Samas ei tähenda õigusselgus seda, et üldiste normide (generaalklauslite, ebamääraste õigusmõistete ning diskretsiooninormide) kasutamine on täielikult keelatud, sest õigus peab olema ka piisavalt paindlik (Annus 2006:100).

### 1.8. Õigusrahu

Õigusrahu on õiguskindluse põhimõtte osaks olev printsiip, mille kohaselt ei tohi isikule jääda ebamõistlikult pikaks ajaks ebakindlust, kas tema suhtes rakendatakse mingeid

õiguslikke tagajärgi või mitte (Annus 2006:102). Üks olulisemaid põhimõtteid õigusrahu suhtes tuleb karistusseadustiku §-st 81, kus on kirjas süütegude aegumise tingimused ja tähtajad (Karistusseadustik, 06.06.2001). Viiteid õigusrahu kasutamisele leiab ka tsiviilõigusest. Riigikohtu tsiviilkolleegium on oma 23.02.2010. aasta kohtuotsuses nr 3-2-1-165-09 leidnud, et õigusrahu saavutamiseks tuleb kahjustatud poolel mõistliku aja jooksul otsustada õiguskaitsevahendi kasutamise üle, et anda lepingut rikkunud poolele selgust, kas jätkata lepingu täitmist või mitte. Ka riigil on haldusmenetluse läbiviimisel etteantud tähtajad, mille möödumisel ei või enam asja uuesti menetlusse võtta. Riigikohtu halduskolleegium leidis enda 03.11.2004. aasta kohtuotsuses nr 3-3-1-40-04, et võimalus, et maksuhaldur võib ükskõik millise aja jooksul naasta aastatetaguse maksudeklaratsiooni õiguspärasuse kontrolli juurde, kahjustab ülemääraselt õiguskindluse põhimõtet maksuõigussuhtes.

Lisaks leiab õigusrahu põhimõte väljundi menetlusseadustikes. Kuigi PS § 24 lõikes 5 on sätestatud igäihe õigus kaevata tema kohta tehtud otsuse peale kõrgemalseisvale kohtule, ei tähenda siis edasikaebeõiguse piiramatust. Edasikaebeõigus on piiratud nii ajaliselt (aegumine), kui ka sellega, et kõrgeima astme kohus, kuhu edasi kaevata on Riigikohus. „Menetlusseadustikes on seetõttu normid, mis näevad ette, et teatud aja möödudes ei saa isiku suhtes või isikute poolt enam kohtu- või muud menetlust algatada“ (Annus 2006:102).

## 2. ÕPPELAENU KUSTUTAMISE ANALÜÜS

### 2.1. Õppelaenu kustutamise õigus kuni 30.06.2009.

Riigikogu seadustas õppelaenu võtnule peale õpingute lõppu riigiteenistusse asumisel õppelaenu kustutamise võimaluse kohe avaliku teenistuse seaduse (ATS) jõustumisel 01. juunil 1995. aastal antud seaduse §-s 53 (Avaliku teenistuse seadus, 25.01.1995). Kuigi antud paragrahvi sõnastust muudeti aastate jooksul paar korda, jäi sisuliselt samaks õppelaenu kustutamise võimaluse taotlemine peale õpingute lõppu riigiteenistusse asumisel. Aastate jooksul täiendas ja täpsustas seadusandja õppelaenu kustutamise võimalust paralleelselt ATS-iga erinevates seadustes. Käesoleva lõputöö mõttes on oluline, et ATS-i § 53 riigi tagatud õppelaenu kustutamise kohta tunnistati kehtetuks alates 01. juulist 2009. aastal riigi 2009. aasta teise lisaeelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (lisaeelarvega seonduv seadus) (Riigi 2009. aasta teise lisaeelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, 18.06.2009).

Järgnevalt käsitlen nende õigusaktide sätteid, kus ATS-ile lisaks reguleeriti õppelaenu kustutamist. 1997. aastal, jõustumisega 01. juulil, täiendati Eesti Vabariigi Haridusseadust (HaS) peatükiga IX.1 õppelaenu, millega reguleeriti ka õppelaenu kustutamise võimalus (Eesti Vabariigi Haridusseadus, 23.03.1992). HaS § 36.1 lõikes 6 oli sätestatud, et „isikul, kes lõpetas õpingud õppeasutuses seoses õppekava täitmisega täies mahus ning kes asus teenistusse või tööle riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusse või tööle avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde, on õigus riigi poolt tagatud õppelaenu summa tagasimaksmata osa kustutamisele nimetatud asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt Vabariigi Valitsuse kehtestatud tingimustel ja korras.“ Antud volitusnormi alusel oli Vabariigi Valitsuse poolt antud teema täpsemaks reguleerimiseks 08. juulil 1997. aastal kinnitatud määrus nr 132 „Õppelaenu andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenu tagastamisel soodustuste andmise kord“.

2004. aastal viidi kogu õppelaenu regulatsioon, sh õppelaenu kustutamise sätted HaS-st üle õppetootuste ja õppelaenu seadusesse (ÕÕS), jõustumisega 01. septembril 2004. aastal (Õppetootuste ja õppelaenu seadus, 07.08.2003). Antud seaduse rakendussätetesse lisati § 30 nende isikute jaoks, kes olid õppelaenu võtmise lepingu sõlminud enne ÕÕS jõustumist HaS alusel, nemad said õppelaenu ja maksid selle tagasi HaS kehtinud tingimustel ja korras. ÕÕS sätestati õppelaenu tagasimaksmine §-i 18 lõikes 5. Antud lõige jättis samaks õppelaenu tagasimaksmata osa kustutamise alused võrreldes HaS-ega: esiteks õppeasutuse lõpetamine õppekava täitmisega ning teiseks teenistusse või tööle asumine riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusse või tööle asumine avalik-õigusliku juriidilise isiku juures. ÕÕS reguleerimisala oli laiem selles mõttes, et sätestas õppelaenu kustutamise võimaluse ka lapsevanemale. Käesoleva lõputöö mõttes on taas kord oluline, et ÕÕS § 18 lõige 5 muudeti alates 01. juulist 2009. aastal lisaeelarvega seonduva seadusega.

Õppelaenu tagasimaksmise ja kustutamise tingimuste ja korra täpsemaks reguleerimiseks andis Vabariigi Valitsusele volitusnormi nii ATS kui ka ÕÕS. ÕÕS-i alusel kehtestas Vabariigi Valitsuse 25. augustil 2004. a määruse nr 284 „Õppelaenu tagasimaksmise ning kustutamise tingimused ja kord“ (edaspidi õppelaenu kustutamise kord), jõustumisega 01. septembril 2004. aastal, samal ajal, kui jõustusid ka ÕÕS-es õppelaenu tagasimaksmist määravad sätted. Lisaks ÕÕS-s sätestatule kehtestas õppelaenu kustutamise korra § 4 lõige 2 täiendavad nõuded õppelaenu kustutamiseks. Esiteks oli vajalik töö- või teenistusstaazi olemasolu riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses või avalik-õigusliku juriidilise isiku juures ning teiseks vajalike dokumentide esitamine. Õppelaenu kustutamise kord sätestas, et õppelaenu kustutamist alustatakse, kui laenusaja on olnud teenistuses või tööl vähemalt 12 kuud ning on esitanud taotluse õppelaenu põhiosa kustutamiseks, kehtiva õppelaenulepingu ning dokumendi, mis tõendab õppeasutuse lõpetamist. Lisaks täpsustas õppelaenu kustutamise korra §-i 4 lõige 2, et õppelaenu kustutamine toimub kuni laenusaja on teenistuses või tööl selles ametiasutuses või tööl selle isiku juures. Seega tööandaja vahetusel tuli õppelaenu tagasimaksmise õigust omaval isikul dokumendid uuele tööandjale uuesti esitada ning õppelaenu hüvitamist jätkati vaid siis, kui isik jätkas teenistust või tööd riigi või kohaliku omavalitsuse asutuses või avalik-õigusliku juriidilise isiku juures. Taaskord on antud lõputöö mõttes oluline, et antud määrust muudeti Vabariigi Valitsuse poolt peale lisaeelarvega seonduva seadusega vastuvõtmist.

## 2.2. Õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamise põhjused

Lõputöö eelmises peatükis leiti, et riigi tagatud õppelaenu kustutamise võimalus riigieelarveliste vahendite arvelt tunnistati kehtetuks lisaeelarvega seonduva seadusega, millega tühistati asjassepuutuvad sätted nii ATS-is kui ka ÕÕS-is. Õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise põhjused tuleb leida lisaeelarvega seonduva seaduse seletuskirjast. Nendeks põhjusteks olid:

- 1) Õppelaenu kustutamine põhjustab riigieelarvele märkimisväärset kulu.
- 2) Õppelaenu kustutamise regulatsioon ei täida tänases tööturu olukorras enam oma eesmärki (algselt oli selleks isikute huvi suurendamine riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustes töötamise vastu, kuid nüüd on sellest kujunenud ühe osa riigitöötajate palgalisa).
- 3) Isikute ebavõrdne kohtlemine – ei hüvitata isikute õppelaenu, kes ei tööta avalikus sektoris, ning ei kompenseerita avalikus sektoris töötavatele isikutele õppelaenu, kes seda ei võtnud või ei võtnud maksimumsummas.
- 4) Lisaks on seaduse seletuskirjas välja toodud, et õppelaenu kustutamise regulatsiooni tühistamine ei ole vastuolus õiguspärase ootuse põhimõttega.

Õppelaenu kustutamise positiivsete tagajärgedena toodi antud seletuskirjas välja: riigieelarve kulude vähendamine (2009. aasta kulude hinnanguline kokkuhoid 64,9 miljonit krooni) ning riigiasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute töökoormuse vähendamine õppelaenu kustutamise korraldamise osas. (Riigi ...2009)

## 2.3. Õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamise kord ja läbiviimine

Lisaeelarvega seonduva seadusega tunnistati esiteks kehtetuks juba eelnevalt siin peatükis käsitletud õppelaenu kustutamise alus ATS-is (§ 53) ning teiseks muudeti ÕÕS-st (§ 18 lõige 5). Järgnevalt käsitlem lisaeelarvega seonduva seaduse menetlemise ja vastuvõtmise tähtaegu. Lisaeelarvega seonduva seaduse eelnõu koostaja oli Rahandusministeerium. Erinevalt sama seadusega muudetud käibemaksumäära muutmisest, oli õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamine eelnõusse siiski juba sisse kirjutatud



eelnõu algatamisel. Lisaelarvega seonduva seaduse algatas Vabariigi Valitsus Riigikogus 21. mail 2009. aastal. Lisaelarvega seonduv seadus võeti Riigikogus vastu 18. juunil 2009. aastal. President kuulutas antud seaduse välja 22. juunil 2009. aastal. Seadus avaldati Riigi Teatajas 26. juunil 2009. aastal ja jõustus 06. juulil 2009. aastal. Õppelaenu kustutamist reguleerivad jõustused aga juba 01. juulil 2009. aastal. Seega jäi muudatuste Riigi Teatajas avaldamise ja jõustumise vahele neli päeva, neist kaks tööpäeva.

ÕÕS § 18 lõikest 6 tuleneb jätkuvalt Vabariigi Valitsusele volitusnorm õppelaenu tagasimaksmise ja kustutamise täpsemaks tingimuste ja korra kehtestamiseks. Vabariigi Valitsus võttis 30. juulil 2009. aastal vastu määruse nr 136 Vabariigi Valitsuse 25. augusti 2004. a määruse nr 284 „Õppelaenu tagasimaksmise ning kustutamise tingimuste ja korra“ muutmise“. Määrus avaldati Riigi Teatajas 04. augustil 2009. aastal. Määrus jõustus 07. augustil 2009. aastal, aga seda rakendati tagasiulatuvalt koos ÕÕS muudatuste jõustumisega 01. juulil 2009. aastal.

#### 2.4. Õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamise tingimused

Lisaelarvega seonduva seadusega muudeti ÕÕS § 18 lõiget 5, kus alates 01. juulist 2009. aastal sätestatakse, et riigi tagatud õppelaenu summa tagasimaksmata osa kustutamisele asutuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku poolt on õigus isikul, kes 1) on enne 2009. aasta 1. juulit lõpetanud õppe ÕÕS § 15 lõikes 1 või 2 nimetatud õppeasutuses seoses õppekava täitmisega täies mahus, 2) olnud teenistuses või tööl riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuses või tööl avalik-õigusliku juriidilise isiku juures vähemalt 12 kuud ning 3) esitanud nõutud dokumendid. Nõutavad dokumendid on 1) taotlus õppelaenu põhiosa kustutamiseks, kehtiv õppelaenuleping koos selle kõikide lisadega ja 3) dokument, mis tõendab laenusaja eksmatrikuleerimist seoses õppekava täitmisega täies mahus või õpingute lõpetamist seoses õppekava täitmisega täies mahus.

Seega varemkehtinud õppelaenu kustutamise alust, õppekava lõpetamine seoses õppekava täitmisega täies mahus, muudeti selliselt, et õppeasutus pidi olema lõpetatud enne 01. juulit 2009. aastal. Varemkehtinud õppelaenu kustutamise alust, teenistusse või tööle asumine riigi või kohaliku omavalitsuse asutusse või tööle avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde, muudeti selliselt, et 01. juuliks 2009. aastal, pidi õppelaenu kustutamist taotlev isik juba

olnud teenistuses või tööl nimetatud asutustes või avalik-õigusliku juriidilise isiku juures 12 kuud. Võrreldes varemkehtinuga jäi samaks nõutavate dokumentide esitamise tingimus.

Vabariigi Valitsus võttis õppelaenu tagasimaksmise ning kustutamise tingimuste ja korra täpsemaks reguleerimiseks 30. juulil 2009. aastal vastu määruse nr 136 „Vabariigi Valitsuse 25. augusti 2004. a määruse nr 284 „Õppelaenu tagasimaksmise ning kustutamise tingimuste ja korra“ muutmise“, kuid antud määrus ei too võrreldes ÕÕS sätestatuga mingeid täiendavaid aluseid, vaid lihtsalt täpsustab korda.

Kuid jätkuvalt oli isikuid, kes olid õppelaenu võtnud juba enne 2004. aastat, siis kehtinud HaS-se vastavate sätete alusel. Nende isikute õppelaenu kustutamise aluste muutmiseks pidi seadusandja muutma ka ÕÕS-i rakendussätteid, mis senini reguleerisid HaS alusel õppelaenu võtnud isikute õppelaenu kustutamise aluseid. Seega otsustas seadusandja muuta ka ÕÕS rakendussätteid, lisades ÕÕS §-ile 30 teise lõike. Samaks jäi ÕÕS § 30 (nüüd siis esimene lõige), mis sätestab, et isikud, kes olid sõlminud õppelaenulepingu vastavalt HaS-le, maksavad selle ka tagasi HaS-ses sätestatud korras. ÕÕS § 30 lõikes 2 sätestas seadusandja, et HaS alusel õppelaenu võtnud isikute õppelaenu tagasimaksmata osa kustutatakse tingimusel, 1) et isik vastab õppelaenu kustutamise eeldustele ja 2) ta esitab vastava dokumentatsiooni. Esitatavaks dokumentatsioon on: 1) taotluse õppelaenu põhiosa kustutamiseks, 2) kehtiv õppelaenuleping koos selle kõikide lisadega ja 3) dokument, mis tõendab laenusaja eksmatrikuleerimist seoses õppekava täitmisega täies mahus või õpingute lõpetamist seoses õppekava täitmisega täies mahus, enne 2009. aasta 1. juulit.

Lisaeelarvega seonduva seaduse seletuskirjast võib lugeda, et ÕÕS § 30 lõike 2 eesmärgiks oli sätestada, et ÕÕS § 30 lõikes 1 nimetatud isikute riigi tagatud õppelaenu tagasimaksmata osa HaS § 36.1 lõike 6 alusel 2009. aasta 1. juulist alates ei kustutata (Riigi...2009). Seega järeldan ÕÕS § 30 lõike 2 ja lisaeelarvega seonduva seaduse seletuskirja koostamist, et seadusandja eesmärk oli sätestada, et ka HaS alusel õppelaenu võtnu õppelaenu kustutatakse tingimusel, kui isik vastab õppelaenu kustutamise eeldustele, mis tulenevad ÕÕS-st (sh 01. juuliks 2009. aastal teenistus- või tööstaaži nõutud asutustes vähemalt 12 kuud). Kuid järgnevalt käsitlemist leidvas kohtuotsuses leidis Tallinna Halduskohus, et HaS alusel õppelaenu võtnu õppelaenu kustutamise eeldusena ei tohi nõuda 01. juuliks 2009. aastal teenistus- või tööstaaži nõutud asutuses vähemalt 12 kuud.

Seega, määrava tähtsusega küsimuse, kas enne ÕÕS jõustumist HaS alusel õppelaenu võtnud isikul peab õppelaenu kustutamise taotlemiseks olema aastane tööstaaž enne 01. juulit 2009. aastal või mitte, esitaski Tallinna Halduskohus 27.01.2010. a kohtuotsuses nr 3-09-1951. Antud kohtuotsusest võib lugeda: „Seega tuleb kohtul anda hinnang sellele, kas ÕÕS § 30 lõike 2 järgi peab isikul olema 12-kuuline tööstaaž enne 01. juulit 2009 või mitte.“ Halduskohus leidis, et kuna antud küsimusele ei anna ÕÕS §-i 30 lõige 2 sõnaselget vastust, tuleb selguse saamiseks leida vastus küsimusele, kas tööstaaži nõuet tuleb pidada õppelaenu kustutamise eelduseks ning kas vastav eeldus peab olema täidetud õppelaenu kustutamise taotluse esitamiseks. Halduskohus leidis, et isiku õppelaenu kustutamisele tuleb kohaldada õppelaenu lepingu sõlmimise ajal kehtinud sätteid, seega siis HaS-st, mis ei sidunud isiku õigust õppelaenu kustutamisele isiku tööstaažiga. Halduskohus otsustas, et ÕÕS § 30 lõige 2 ei pannud kaebuse esitajale kohustust omada Anija Vallavalitsuses taotluse esitamisel enne 01. juulit 2009. aastal vajalikku tööstaaži. Lisaks andis halduskohus antud kohtuotsuses selgituse, et õppelaenu hakatakse HaS alusel õppelaenu võtnule kustutama kõigi vajalike tõendite esitamisel ka peale 01. juulit 2009. aastal peale seda, kui isik on olnud tööl või teenistuses vähemalt 12 kuud.

Antud kaebuses õppelaenu kustutamise alustamiseks soovis kaebuse esitaja M. T. tugineda ka õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtete rikkumisele, kuid kohus leidis, et antud vaidluses ei ole need asjakohased sätted ning vaidluse saab lahendada tuginedes ÕÕS § 30 lõikele 2.

Seega võib kokkuvõttes väita, et isikute suhtes, kes sõlmisid õppelaenulepingu enne ÕÕS-i jõustumist (01.09.2004) HaS alusel, ei tohi õppelaenu kustutamise tingimusena esitada 12-kuulise tööstaaži nõuet enne 01. juulit 2009. aastal. Kuid sellest järeldan, et kuna isikute suhtes, kes sõlmisid õppelaenulepingu juba ÕÕS alusel, tuleb õppelaenu kustutamise alusena kasutada ÕÕS § 18 lõiget 5, siis nende isikute suhtes kehtib õppelaenu kustutamise alusena 12-kuulise tööstaaži nõue enne 01 juulil 2009. aastal. Seega on nende isikute ainsaks võimaluseks taotleda õppelaenu kustutamist, tugineda põhiseadusest tulenevatele õiguskindluse ja sh õiguspärase ootuse põhimõttele. See on ka antud lõputöö järgmise peatüki teema.

### 3. ÕPPELAENU KUSTUTAMISE KEHTETUKS TUNNISTAMISE ÕIGUSKINDLUSE ANALÜÜS

Eelmise peatüki lõpus selgus, et isikute jaoks, kes on võtnud õppelaenu ÕÕS seaduse alusel (alates 01.09.2004) on ainus võimalus taotleda õppelaenu kustutamise alustamist tuginedes põhiseaduses sätestatud õiguskindluse põhimõtte rikkumisele. Käesoleva lõputöö esimeses peatükis sai välja selgitatud õiguskindluse põhimõtte sisu ja tingimused. Leian, et õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisel, tuleb kontrollida kahe õiguskindluse põhimõtte alaliigi - õiguspärase ootuse ja *vacatio legis* põhimõtte võimalikku rikkumist/mittejärgimist. Lõputöö teises peatükis väljaselgitatud õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamise põhjuseid kasutan avalikkuse huvi määramisel ning õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamise korda kasutan *vacatio legis* põhimõtte võimaliku rikkumise tuvastamisel.

#### 3.1. Õiguspärase ootuse põhimõtte järgimine

Selleks, et välja selgitada, kas isikutel oli tekkinud õiguspärane ootus õppelaenu kustutamiseks, kasutan käesoleva lõputöö õiguspärase ootuse alapeatükis leitud „mudelit“. Kirjanduses on leitud, et analüüsid Riiigikohtu praktikat, tekib isikutel põhiseaduse järgi õiguspärane ootus, kui on täidetud neli tingimust: 1) õigusakt annab isikule subjektiivse õiguse; 2) isik on kas hakanud seda õigust realiseerima või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg; 3) kehtestatud muudatusega kaasneb isiku jaoks halvemus ning 4) isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub üle avaliku huvi ümberkorralduse järele (Eesti ... 2008:122). Isikutel ei tekkinud õiguspärast ootust õppelaenu kustutamiseks, kui täitmata on kasvõi üks õiguspärase ootuse tekkimise tingimus.

### 3.1.1. Õigusakt annab isikule subjektiivse õiguse

Õigusteooria paneb paika, et „subjektiivne õigus on seaduste ja teiste õigusaktidega garanteeritud õigustus konkreetsele isikule selles, et ta võib realiseerida õigusnormis sätestatud käitumiseeskirja“ (Liventaal 1999:95).

Kuna ma proovin leida, kas isikul oli subjektiivne õigus õppelaenu kustutamiseks enne selle kehtetuks tunnistamist, siis on analüüsitavaks õigusaktiks ja sätteks, mille hüpoteesist tuleb leida subjektiivne õigus, kui käitumise võimalus, ÕÕS § 18 lõige 5 kuni 30. juunini 2009. aastal kehtinud redaktsioonis. Selle sätte järgi olid õppelaenu tagasimaksmata osa kustutamise aluseid kaks: 1) õppeasutuse lõpetamine õppekava täitmisega ning 2) teenistusse või tööle asumine riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusse või tööle asumine avalik-õigusliku juriidilise isiku juurde (edaspidi tööle asumine avalikku sektorisse). Kolmanda alusena tuleb lisada ka õppelaenu võtmine õpingute ajal, kuid seda vaid siis, kui esimesed kaks alust on täidetud. Lisaks eeldab subjektiivne õigus alati, et 1) on olemas teise poole korrespondeeriv vastukohustus ning 2) subjektiivse õiguse realiseerimise tagamiseks on olemas riikliku sunni kohaldamise võimalus (Liventaal 1999:95). Antud juhul on teise poole korrespondeerivaks vastukohustuseks riigi kohustus õppelaenu kustutada ning riikliku sunni kohaldamise võimaluseks on isiku õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, kui riik ei ole nõus õppelaenu kustutamise aluste olemasolul seda tegema.

Subjektiivne õigus saab tekkida nii üld- kui ka üksikakti alusel, antud kaasuse puhul tekkis see isikutel õigustloova akti ÕÕS alusel. Lisan veel, et kuna subjektiivne õigus on käitumise võimalus, oli isikutel õigus taotleda õppelaenu kustutamist, kuid loomulikult ei olnud neil kohustust seda teha.

Antud analüüsi tulemusel selgus, et on olemas esimene õiguspärase ootuse tekkimise esimene tingimus – õigusakt (ÕÕS) annab isikule subjektiivse õiguse (võimalus taotleda õppelaenu kustutamist õppelaenu kustutamise aluste olemasolu korral).

### **3.1.2. Isik on hakanud õigust realiseerima või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg**

Järgmisena kontrollin teise õiguspärase ootuse tekkimise tingimuse – 1) kas isikud on hakanud oma subjektiivset õigust realiseerima 2) või on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg - olemasolu.

Isikute subjektiivse õiguse realiseerimise alustamiseks on hetk, kui isik esitas taotluse õppelaenu kustutamiseks siis, kui tal olid täidetud õppelaenu kustutamise eeldused. Nagu antud lõputöö järgmises lõigus selgub, toimus see ajaliselt hiljem, kui hakkas kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg, seega ei ole subjektiivse õiguse realiseerimise käsitlemine praegu siin oluline juhul, kui nahunii oli juba hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg.

Järgmiseks kontrollingi, kas ja millal on hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg. Kuna soodsa õigusjärelmina tuleb käsitleda fakti, et inimesel asutakse õppelaenu kustutama, siis toon veelkord välja õppelaenu kustutamise eeldused, mis olid sätestatud ÕÕS § 18 lõikes 5 kuni 30. juunini 2009. a kehtinud redaktsioonis – 1) õppeasutuse lõpetamine õppekava täitmisega ning 2) tööle asumine avalikku sektorisse. Soodsa õigusjärelmi tingimuse tähtaja algusena tuleb käsitleda hetke, kui isikul on õppeasutus lõpetatud ning ta on asunud tööle avalikku sektorisse. Väidan, et soodsa õigusjärelmi tingimuseks oleva tähtaja pikkus tulenes õppelaenu kustutamise korra § 4 lõikest 2 kuni 30. juunini 2009. aastal kehtinud redaktsioonist, sest see andis ajalise määratluse, kui kaua pidi isik avalikus sektoris olema töötanud, et õppelaenu kustutamist taotleda. Õppelaenu kustutamise korra antud lõige sätestas, et õppelaenu kustutamist alustatakse, kui isik on avalikus sektoris töötanud vähemalt 12 kuud. Seega oli soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg hakanud kulgema isikutel, kes olid 01. juuliks 2009. aastal lõpetanud õppeasutuse ning asunud tööle avalikku sektorisse ning isikute õiguspärasest ootust rikub ÕÕS § 18 lõikes 5 alates 01. juulist 2009. aastal kehtiv säte, et õppelaenu kustutamist taotleb isik pidi 01. juuliks 2009. aastal omama teenistus- või tööstaaži avalikus sektoris 12 kuud.

Antud analüüsi tulemusel selgus, et õiguspärane ootus oli tekkinud isikutel, kes olid 01. juuliks 2009. aastal nii lõpetanud õppeasutuse, kui ka asunud tööle avalikku sektorisse. Samuti selgus, et õiguspärasest ootust ei ole rikutud isikutel, kellel üks kahest tingimusest ei

olnud täidetud. Samuti ei saa me õiguspärase ootuse tekkimisest antud aluste puhul rääkida isikute suhtes, kelle oli sõlmitud küll õppelaenuleping, kuid kellel olid täitmata mõlemad õppelaenu kustutamise tingimused.

### **3.1.3. Muudatusega kaasneb isiku jaoks halvemus**

Edasi kontrollin kolmandat õiguspärase ootuse tekkimise tingimuse olemasolu, kas isikutele kaasnes õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega halvem olukord. Lõpetades õppeasutust ja asudes tööle avalikku sektorisse, arvestasid isikud sellega, et 12 kuu pärast alustatakse nende poolt võetud õppelaenu kustutamisega. Tegemist on isiku jaoks halvema olukorraga, sest inimene peab ise oma õppelaenu tagasi maksuma. Halvemus on see rahaline summa, mis õppelaenu tagasimaksmiseks kulub. Taaskord saame me siiski rääkida vaid nende isikute olukorra halvenemisest, kes olid juba 01. juuliks 2009. a lõpetanud õppeasutuse ning asunud tööle avalikku sektorisse.

### **3.1.4. Isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimise kaalub ülesse avaliku huvi ümberkorralduse järel**

Järgmisena vaatan viimast õiguspärase ootuse tekkimise tingimust, kas isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimise kaalub ülesse avaliku huvi ümberkorralduse järel. Tegemist on põhimõtteliselt proportsionaalsuse küsimusega. Väidan, et avalikkuse huvi põhjendused õppelaenu kustutamise regulatsiooni tühistamiseks tuleb leida lisaeelarvega seonduva seaduse seletuskirjast, ja need olid: 1) riigieelarve suur kulu; 2) õppelaenu kustutamise regulatsioon ei täida enam oma eesmärki; 3) isikute ebavõrdne kohtlemine (Riigi ...2009).

2009. aastaks oli riigieelarves õppelaenude kustutamiseks planeeritud 127,5 miljonit krooni, kusjuures viimase kuue aasta jooksul jäi see summa 87 miljoni ja 140 miljoni vahele (Riigi ...2009). 2009. aastaks planeeritud summa oli seega hinnanguliselt umbes 0,12 protsenti riigieelarvest. Minu puhtalt subjektiivse hinnangu kohaselt ei saa seda siiski nimetada riigieelarve suureks kuluks, olles alla 1 protsendi riigieelarvest, küll on ilmselt aga isikule rahaliselt koormav õppelaenu tagasimaksmine isiklikest rahalistest vahenditest. Samuti ei ole ma nõus sellega, et õppelaenu kustutamise regulatsiooni ei täida enam oma algse eesmärgi, isikute huvi suurendamine avalikus sektoris töötamiseks, sest taaskord arvan, et paljud isikud valivad töötamise avalikus sektoris selleks, et nende õppelaenu

makstakse tagasi riigi poolt. Isikute ebavõrdne kohtlemine, et ei hüvitata isikute õppelaenu, kes ei tööta avalikus sektoris, ning ei kompenseerita avalikus sektoris töötavatele isikutele õppelaenu, kes seda ei võtnud või ei võtnud maksimumsummas, oli tegelikult seadusesse kirjutatud juba selle vastuvõtmisel, seega ei oleks praegu seadusandjal olnud õige sellele tugineda.

Järgmisena käsitlen õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise ettenähtavust, õigusliku olukorra selgust, muutunud olusid ning muudatusega kaasnevat tagajärki. Õppelaenu kustutamise regulatsioon püsis põhimõtteliselt muutumatuna alates selle kehtestamisest 1995. aastal, seda vaid täiendati ja laiendati isikute ringi, kes võisid taotleda õppelaenu kustutamist. Samuti ei ole nende aastate jooksul varem algatatud õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamist. Õppelaenu kustutamise regulatsioon tunnistati kehtetuks Riigikogu poolt vähem kui kuu aega peale selle algatamist Vabariigi Valitsuse poolt, ilma avaliku vaidluse ning poolt ja vastuargumente kaalumata. Kuigi vahepeal on muutunud nii tööjõuturu olukord, kui ka riigi majanduslik olukord, on muudatusega kaasnev olukord isikute jaoks siiski ootamatu, etteaimamatu ning rahalisi kulutusi suurendav.

Antud analüüsi tulemusel selgus, et on olemas õiguspärase ootuse tekkimise neljas tingimus – isiku mõistlik ootus õigusliku olukorra püsimisse kaalub ülesse avaliku huvi ümberkorralduse järele.

Selle alapeatüki kokkuvõtteks tuleb öelda, et rikutud on nende isikute õiguspärast ootust, kellel oli 01. juuliks 2009. aastal lõpetatud nii õppeasutus, kui ka asunud tööle avalikku sektorisse, sest esinevad kõik neli õiguspärase ootuse tekkimise tingimust. Nende õiguspärast ootust rikub nõu, et neil pidi 01. juuliks 2009. aastal olema olemas tööstaazi avalikus teenistuses 12-kuud. Samas ei ole õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamisega rikutud nende isikute õiguspärast ootust, kellel ei olnud 01. juuliks 2009. aastal kas lõpetatud õppeasutus või mitte asunud tööle avalikku sektorisse, sest nendel on täitmata õiguspärase ootuse tekkimise teine tingimus, neil ei olnud hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg.



### 3.2. *Vacatio legis* põhimõtte järgimine

Õiguspärase ootuse põhimõtte kõrval analüüsin, kas seadusandja võis õppelaenu kustutamise regulatsioonide kehtetuks tunnistamisel rikkuda *vacatio legis* põhimõtet. Käesoleva lõputöö esimeses peatükis sai välja selgitatud *vacatio legis* põhimõtte sisu ja tingimused. Riigikohus on oma 02.12.2004. aasta kohtuotsuses nr 3-4-1-20-05 leidnud, et uue õigusliku olukorra loomisel peab seadusandja tagama, et õiguse adressaadil oleks oma tegevuse ümber korraldamiseks piisaval määral aega. Piisavuse ehk mõistlikkuse hindamiseks on Riigikohus antud kohtuotsuses andnud ka asjaolud, millega tuleb arvestada. Arvestada tuleb 1) õigussuhte iseloomu, 2) õigussuhte muutumise ulatust ning sellest tulenevat vajadust ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses ning 3) hinnanguga, kas muudatus õiguslikus olustikus oli ettenähtav või ootamatu. Antud punkti all ma enam kolmandat punkti – muudatuse ettenähtavus ei käsitle, sest leidsin juba lõputöö eelmises punktis, et antud muudatus ei olnud ettenähtav.

Õigussuhte iseloomust tulenevalt võib öelda, et antud juhul ei ole vajalik nende isikute põhiõiguste riive kontroll, kellel ei olnudki veel õiguspärast ootust õppelaenu kustutamisele tekkinud. Seega analüüsin, kas seadusandja on lisaelarvega seonduvate seaduste avaldamise ja jõustamise vahele jätnud piisavalt aega nendele isikutele, kellel oli 01. juuliks 2009. aastal lõpetatud nii õppeasutus, kui ka asunud tööle avalikku sektorisse, kuid kellele ei olnud veel täitunud 12-kuuline tööstaaž avalikus teenistuses.

Vastavalt ÕÕS § 18 lõike 5 alates 01. juulist 2009. aastal kehtinud redaktsioonile oli õppelaenu kustutamise üheks aluseks taotluse esitamine õppelaenu kustutamiseks hiljemalt 01. juuliks 2009. aastal. Vastavalt käesoleva lõputöö teises peatükis välja selgitatule jäi õppelaenu kustutamise regulatsioonide kehtetuks tunnistamisel Riigi Teatajas avaldamise ja jõustumise vahele neli päeva, neist kaks tööpäeva. Vajadus ümberkorraldusteks normiadressaatide tegevuses seisnebki selles, et varem ei olnud antud avalduse esitamiseks tähtaega ette nähtud, kuid nüüd pidid need isikud, kellel avaldus oli esitamata, seda tegema kahe tööpäeva jooksul. Kindlasti ei vasta mõistlikkuse põhimõttele riigiorganiga suhtlemise nõue vaid kahe tööpäeva jooksul. Kuid reeglina need inimesed, kellel olid küll täidetud õppelaenu kustutamise alused, kuid kellel ei olnud täitunud 12-kuuline tööstaaž avalikus teenistuses, ei osanud/julgenudki taotlust õppelaenu kustutamiseks esitada. Sest

sellel hetkel nad ju ei pruukinud teada, et seadusandja on rikkunud nende õiguspärase ootuse põhimõtet.

Seega leidis tõendamist asjaolu, et seadusandja on lisaeelarvega seonduva seaduse avaldamise ja jõustamise vahele jätnud ebapiisava aja ja rikkunud sellega *vacatio legis* põhimõtet.

## KOKKUVÕTE

Lõputööga seatud eesmärk välja selgitada, kas õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikutud õppelaenu saanud ja õpingute lõpetamise järel avalikku sektorisse teenistusse või tööle asunud isikute õiguskindluse põhimõtet, sai täidetud.

Lõputöö eesmärgi väljaselgitamiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks viidi läbi alljärgnevad uurimisülesanded. Lõputöö esimeses osas analüüsiti ja selgitati välja õiguskindluse põhimõtte sisu ja tingimused. Lõputöös avatud õiguskindluse printsiip koosneb järgnevatest põhimõtetest: õiguspärane ootus, avaldamiskohustus, *vacatio legis*, tagasiulatuva jõu keeld, õigusselgus, õigusrahu.

Lõputöö teises osas selgitati välja õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise põhjused, tingimused ning kord ja läbiviimine. Lõputöö teises osas õigusaktide analüüsi teostamisel leiti, et isikute suhtes, kes võtsid õppelaenu haridusseaduse alusel (enne 01.09.2004) ei tohi õppelaenu kustutamise tingimusena alates 01. juulist 2009. aastal esitada 12-kuulise tööstaaži nõuet ning nendel isikutel ei ole vajadust suhtes riigiga tugineda õiguskindluse põhimõtte rikkumisele.

Lõputöö esimeses osas väljaselgitatud õiguspärase ootuse ja *vacatio legis* põhimõtte sisu ja tingimusi ning lõputöö teises osas väljaselgitatud õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise põhjuseid, tingimusi ning korda kasutati lõputöö kolmandas osas õppelaenu kustutamise regulatsiooni õiguskindluse järgimise analüüsil. Lõputöö kolmandas osas analüüsiti õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamise vastavust õiguskindluse tingimustele õppetootuste ja õppelaenu seaduse alusel. Lõputöö kolmandas osas selgus, et rikutud on nende isikute õiguspärase ootust, kellel oli 01. juuliks 2009. aastal lõpetatud nii õppeasutus, kui ka asunud tööle avalikku sektorisse, sest nendel on olemas kõik neli õiguspärase ootuse tekkimise tingimust. Nende õiguspärase ootust rikub nõu, et neil pidi 01. juuliks 2009. aastal olema olema tööstaaži avalikus teenistuses 12-kuud. Samas leiti, et õppelaenu kustutamise kehtetuks tunnistamisega ei ole rikutud nende isikute õiguspärase ootust, kellel ei olnud 01. juuliks 2009. aastal kas lõpetatud

õppeasutus või mitte asunud tööle avalikku sektorisse, sest nendel on täitmata õiguspärase ootuse tekkimise üks tingimus, neil ei olnud hakanud kulgema soodsa õigusjärelmi tingimuseks olev tähtaeg. Samuti leidis lõputöö viimases osas tõendamist, et seadusandja on lisaelarvega seonduva seaduse, millega tunnistati kehtetuks õppelaenu kustutamise regulatsioon, avaldamise ja jõustamise vahele jätnud ebapiisava aja, rikkudes sellega *vacatio legis* põhimõtet.

Lõputöö teoreetilise analüüsi tulemusel selgus, et õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikutud nende õppelaenu saanud ja õpingute lõpetamise järel avalikku sektorisse teenistusse või tööle asunud isikute õiguskindluse põhimõtet, kellel oli 01. juuliks 2009. aastal lõpetatud nii õppeasutus, kui ka asunud tööle avalikku sektorisse, kuid kelle õppelaenu kustutamist ei alustata põhjusel, et neil puudus 01. juuliks 2009. aastal tööstaaži avalikus teenistuses 12-kuud.

Lõputöö hüpotees - õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikutud õiguskindluse põhimõtet, leidis kinnitust osaliselt. Õppelaenu kustutamise regulatsiooni kehtetuks tunnistamisega on rikutud nende isikute õiguskindluse põhimõtet, kellel oli 01. juuliks 2009. aastal lõpetatud nii õppeasutus, kui ka asunud tööle avalikku sektorisse.

## SUMMARY

Title: Application of the principle of legal certainty to the decision to repeal the vanishing government education loan

The purpose of this research is to determine if the principle of legal certainty was violated for those who took this loan under the former rules, but are now responsible to pay back the loan on their own despite having followed the law in effect when they took the loan, i.e. completing their education and beginning public sector work.

The hypothesis of this research is that the principle of legal certainty has been violated by repealing the vanishing government education loan.

The following research and analysis was conducted in order to test the hypothesis:

1. Researched the principle of legal certainty and the circumstances under which it is applicable;
2. Researched the purposes and circumstances necessitating the repeal of the vanishing government education loan and the procedures followed during the repeal;
3. Conducted analysis of the repeal of vanishing government education loan with respect to the principle of legal certainty in order to determine if principle had been violated.

This research effort is theoretical in nature.

The analysis of this research led to the following conclusion – the principle of legal certainty has been violated for those people who: accepted the loan, completed their education, and began working for the public sector prior to July 1, 2009 but had not yet met the 12 month work requirement. The facet of the repeal which violates the principle of legal certainty is the requirement that in order for the loan to be paid in full, the student must have been employed in the public sector for at least 12 months prior to July 1, 2009. Thus, the hypothesis of this research was partially proven.

## KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

Aarnio, A. 1996. Õiguse tõlgendamise teooria. Õigusteabe AS Juura

Annus, T. 2006. Riigiõigus. Juura

Avaliku teenistuse seadus 25.01.1995, jõustunud 01.01.1996 – RT I 1995, 16, 228 ... RT I 2009, 52, 355

Eesti Vabariigi Haridusseadus 23.03.1992, jõustunud 30.03.1992 – RT 1992, 12, 192...RT I 2009, 35, 232

Eesti Vabariigi Põhiseadus 28.06.1992, jõustunud 03.07.1992 – RT 1992, 26, 349 ... RT I 2007, 33, 210

Eesti Vabariigi Põhiseadus kommenteeritud väljaanne. 2008. Juura

\*Euroopa Kohtu lahend nr C-60/02, otsus 07.01.2004

Karistusseadustik 06.06.2001, jõustunud 01.09.2002 – RT I 1995, 61, 364 ... RT I 2010, 10, 44

Lõhmus, U. 2006. Euroopa Liidu õigussüsteem ja põhiseaduslikkuse kontroll pärast 1. maid 2004. Juridica nr 1

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus 02.06.1993, jõustunud 01.07.1993 – RT I 1993, 37, 558 ...RT I 2009, 62, 405

Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Juura

Merusk, K; Narits, R. 1998. Eesti Konstitutsiooniõigusest. Juura

Narits, R. 2002. Õiguse entsüklopeedia. Juura

Riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 18.06.2009, jõustunud 27.06.2009 – RT I 2009, 35, 232

Riigi 2009. aasta teise lisaelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse seletuskiri. Välja otsitud Riigikogu kodulehelt

[www.riigikogu.ee/?page=en\\_vaade&op=ems&eid=644484&u=20100326225629](http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=644484&u=20100326225629)

01.02.2010

Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuasi nr 3-3-1-40-04, kohtuotsus 03.11.2004

Riigikohtu halduskolleegiumi kohtuasi nr 3-3-1-33-06, kohtuotsus 05.10.2006

Riigikohtu kriminaalkolleegiumi kohtuasi nr 3-1-1-86-97, kohtuotsus 09.09.1997

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasi nr III-4/A-10/94, kohtuotsus 21.12.1994

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasi nr 3-4-1-7-02, kohtuotsus 15.07.2002

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasi nr 3-4-1-1-03, kohtuotsus 17.02.2003

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasi nr 3-4-1-13-03, kohtuotsus 02.10.2003

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasi nr 3-4-1-20-04, kohtuotsus 02.12.2004

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasi nr 3-4-1-11-05, kohtuotsus 14.10.2005

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kohtuasi nr 3-2-1-51-02, kohtuotsus 24.04.2002

Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kohtuasi nr 3-2-1-165-09, kohtuotsus 23.02.2010

Riigikohtu üldkogu kohtuasi nr 3-3-1-5-09, kohtuotsus 07.12.2009

Riigi Teataja seadus 20.01.1999, jõustunud 01.03.1999 – RT I 1999, 10, 155...RT I 2009, 39, 262

Tallinna Halduskohtu haldusasi nr 3-09-1951, kohtuotsus 27.01.2010

Tridimas, T. 2006. The general principles of EU law. Oxford University Press

Õiguskantsleri ettepanek nr 5 riigi 2009. aasta teise lisaeelarve seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse põhiseaduspärasuse kohta. Välja otsitud Õiguskantsleri kodulehelt

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Riigikogu\\_KMettepanek.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/Riigikogu_KMettepanek.pdf)

01.02.2010

Õppelaenu andmise ja tagasimaksmise ning õppelaenu tagastamisel soodustuste andmise kord. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 08.07.1997, jõustunud 19.07.1997 – RT I 1997, 54, 860 ... RT I 2003, 58, 387

Õppelaenu tagasimaksmise ning kustutamise tingimused ja kord. Vastu võetud Vabariigi Valitsuse määrusega 25.08.2004, jõustunud 01.09.2004 – RT I 2004, 63, 453 ... RT I 2009, 42, 285

Õppetoetuste ja õppelaenu seadus 07.08.2003, jõustunud 01.09.2003 – RT I 2003, 58, 387 ... RT I 2009, 48, 325

Üleliigse laovaru tasu seadus 07.04.2004, jõustunud 01.05.2004 – RT I 2004, 30, 203 ... RT I 2007, 22, 114

Waldron, J. 1990. The Law. Routledge