



Õiguskantsler

Minister Ken-Marti Vaher
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie nr
Meie 21.06.2013 nr 6-1/120642/1302844

Märgukiri seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks Ebavõrdne kohtlemine Sisekaitseakadeemia erialade õppekulude tagasinõudmisel

Austatud härra siseminister

Minu poole pöördus avaldaja, kes tõstas probleemi Sisekaitseakadeemia eri õppesuundade suhtes kehtivate erisustega, mis puudutavad õppekulude hüvitamise regulatsiooni. Avaldaja hinnangul võib tegu olla ebavõrdse kohtlemisega. Tuvastasin juba 2007. aastal samas asjas ebavõrdse kohtlemise. Siseministeerium ei ole märgukirjas esitatud soovitusi siiski siiani täitnud, mistõttu otsustasin uue avalduse laekudes antud küsimust veelkord põhjalikult uurida.

Pöördusin selleks Teie, aga ka Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Maksu- ja Tolliameti (MTA), Politsei- ja Piirivalveameti (PPA), Päästeameti ja Sisekaitseakadeemia (SKA) poole.

Menetluse käigus selgus, et SKA erinevate erialade õppekulude hüvitamisega seoses on ajalooliselt kujunenud välja küllaltki suured erisused, mis piiravad puudutatud isikute põhiõigusi erineva intensiivsusega. Nii peab näiteks finantskolledži lõpetaja, kelle väljaõppe ei hõlma vahetu sunni rakendamist¹, töötama avalikus teenistuses vähemalt kuus aastat, kuid vahetu sunni kohaldamise väljaõppe omandanud vanglaametnik vanglateenistuses vaid kolm aastat.

Sisekaitseakadeemia erinevate erialade omavaheline ebavõrdne kohtlemine olemasoleval kujul ei ole põhiseadusest tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega kooskõlas. Palun Teil seetõttu asuda välja töötama eelnõu, mille raames analüüsitakse võrdlevalt SKA erialade maksumust, kohustusliku töötamise aega, ulatust ja õppekulude koosseise, ning viia SKA erinevate erialade erinevused põhiseadusega kooskõlla.

Ma ei saa nõustuda Teie seisukohaga, et erinevate erialade erineva kohtlemise tingib ainult väljaõppe erinev kulukus. Menetluse kestel ei õnnestunud mul saada kinnitust, et riigile kõige kulukamad on pääste- ja finantskolledži tudengite õpingud ning kõige vähem kulukas on

¹ Tolliseadus annab õiguse MTA ametnikele vahetat sundi kohaldada, kuid SKA finantskolledži õppekavas ei ole see hõlmatud. Tolliseaduse § 19 lg 6 sätestab, et MTA ametnikel on õigus teenistuskohustuste täitmisel kasutada erivahendeid ja relvastust: 1) kuritegelike rünnete tõrjumisel; 2) tollieeskirjade, maksuseaduste või maksumaksete seaduse rikkujate kinnipidamisel, kinnipeetud isiku toimetamisel tolliasutusse või politseisse, samuti konvoeerimisel, kui isik ei allu või osutab vastupanu tolliametnikule või kui on alust arvata, et isik võib põgeneda või tekitada kahju teistele isikutele, ümbruskonnale või iseendale.

justiitskolledži väljaõpe. Selgitasite, et eriala kulukust tõstab vahetu sunni (sh erivahendite, eritehnika) kasutamine, kuid finantskolledži õppekavas ei ole vahetu sunni õpet ette nähtud. Minu hinnangul saab erinevat kohtlemist õigustav argumentatsioon lähtuda riigi tuumikfunksioonide ning jõumonoopoli olemusest ehk teisisõnu põhimõttest, et riik peab astuma samme selleks, et sisejulgeoleku alad oleksid mehitatud. Seega on pigem asjakohane lähtealus see, kui riik n-õ hoiab kauem kinni ametnikke, kelle väljaõpe kestis kauem, sest ametnike lahkumise korral võtab ka järelkasvu tekitamine kauem aega. Väljaõppe kulude suurus ja hüvitamise tingimused on üksnes eelnimetatuga seonduvad asjaolud.

Kehtiv regulatsioon kahjuks eelnevalt esitatud kaalutlustest ei lähtu. Kõige ebaoproportsionaalsem on minu hinnangul finantskolledži lõpetajate suhtes kehtiv kuueaastane õpitud erialal avalikus sektoris töötamise nõue, sh arvestades nii MTA praktikat õppekuludid mitte välja nõuda ning täita maksuhalduse ametikohti ka erasektorist tulevate inimestega kui ka asjaolu, et õppekava ei hõlma vahetu sunni väljaõpet.

Esitan esmalt ülevaate varasemast ja senisest menetlusest ning esitan seejärel enda järeldused.

1. Ülevaade menetluse käigust

1.1. Õiguskantsleri 2007. aasta menetlus

1. 30.05.2007 pöördus minu poole avaldaja, kes juhtis tähelepanu sellele, et rakenduskõrgkooli seaduses (RakkKS) ning politseiteenistuse seaduses (PoITS) sisalduvad erinevad tingimused, mis puudutavad õppekulude tagasinõudmist. Avaldaja märkis, et kui teiste SKA erialade puhul õppekulude tagasinõudmist ei toimu, kui isik asub pärast avalikku teenistusse, siis politsei eriala puhul peab isik asuma politseiteenistusse.² Alustasin menetluse, et kontrollida, kas erinevate erialade suhtes kohalduvad õppekulude tagasinõudmise regulatsioonid on kooskõlas põhiseaduse (PS) §-st 12 tuleneva võrdse kohtlemise põhimõttega.

2. Pöördusin 28.06.2007 selgituse saamiseks toonase siseministri poole. Oma 02.08.2007 vastuses ei esitanud siseminister paraku ühtegi sisulist põhjust, miks koheldakse SKAs politsei õppesuunas õppinud isikuid koolituskulude hüvitamisel erinevalt. 10.10.2007 vastuses minu täiendavale teabenõudele tunnistas ka siseminister õppekulude hüvitamisel erinevat kohtlemist.

3. Siseminister tõi oma vastuses välja, et SKA koolituskulude hüvitamise regulatsiooni kehtestamise eesmärk oli motiveerida SKA lõpetanud isikuid asuma tööle õpitud erialal.³ Siseminister märkis, et tema hinnangul tuleks kõiki SKA-s õppivaid isikuid õppekulude hüvitamisel kohelda võrdselt.⁴ Lisaks teavitas siseminister oma 10.10.2007 vastuses, et Siseministerium tegeleb rakenduskõrgkooli seaduse, piirivalveteenistuse seaduse,

² Vrd avalduse esitamise hetkel kehtinud [PoITS § 35](#) ja [RakkKS § 27](#)³ redaktsioone.

³ Väljavõte siseministri 10.10.2007 vastusest: „Käesoleval hetkel reguleerivad Sisekaitseakadeemias õppinud isikute koolituskulude sh. kutse-, taseme- ja täiendkoolituskulude sissenõudmist lisaks rakenduskõrgkooli seadusele ka politseiteenistuse seaduse, piirivalveteenistuse seaduse ja vangistuseseaduse eriregulatsioonid. Nimetatud eriregulatsioonid on oma olemuselt sarnased lähtudes eeldusest, et isik, kes on õppinud Sisekaitseakadeemias, peaks minema tööle õpitud erialal. Samasugust regulatsiooni on soovitud kehtestada ka päästeerialal õppinud isikute suhtes, kuid see on takerdunud raskustesse päästeteenistuse seaduse vastuvõtmisel. Tolliseaduses selline koolituskulude hüvitamist puudutav regulatsioon puudub.“

⁴ Väljavõte siseministri 10.10.2007 vastusest: „Seega võib väita, et Siseministerium on püüdnud selle poole, et Sisekaitseakadeemias õppivaid isikuid koheldaks võrdselt ning et Sisekaitseakadeemia lõpetanud isikud läheksid tööle õpitud erialal. See on põhjendatud nimetatud erialade spetsialistide koolitamisega riigile kaasnevate suurte kulutustega ja sooviga neid kulutusi võimalikult sihtotstarbeliselt kasutada.“

politseiteenistuse seaduse ja vangistuseseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisega, millega võetakse piirivalveteenistuse seadusest, politseiteenistuse seadusest ja vangistuseseadusest välja tasemeõppe õppekulude hüvitamise regulatsioon ja kogu õppekulude hüvitamise temaatika reguleeritakse ammendavalt rakenduskõrgkooli seaduses. Vastavad muudatused loomis minister töötada välja 2007. aasta jooksul.

4. Et siseminister tunnistas SKA lõpetanute ebavõrdset kohtlemist õppekulude hüvitamisel ja ühtlasi lubas probleemi lahendamiseks astuda konkreetseid samme 2007. aasta jooksul, ei pidanud ma vajalikuks pöörduda ministri poole ettepanekuga seaduste põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

5. 30.08.2010 pöördusin uuesti siseministri poole eelanalüüsi sisaldava järelepärimisega, sest selleks hetkeks oli õiguslik regulatsioon muutunud – 01.01.2010 jõustus politsei- ja piirivalveseadus (PPVS), kuid erinevate erialade suhtes kehtinud erinev õppekulude tagasinõudmise regulatsioon oli säilinud. Palusin uuesti selgitusi ebavõrdse kohtlemise põhjuste kohta ning uuris ka, millisel põhjusel ei ole seni realiseerunud Siseministeeriumi kavatsus võtta eriseadustest välja õppekulude hüvitamise regulatsioon ja sätestada see ammendavalt rakenduskõrgkooli seaduses.

6. Toonane siseminister asus oma 04.10.2010 kirjas seisukohale, et koolituskulude hüvitamise reguleerimine eriseadustes on tulenenud sisejulgeoleku ametkondade personalivajadusest. Minister rõhutas: „Ilmselt on väljaspool kahtlust, et **sisejulgeoleku asutustele peab olema tagatud järjepidevus erialase ettevalmistusega spetsialistide tööle asumisel.** (siin ja edaspidi paksus kirjas minu rõhutus) Et SKA lõpetanud isikud asuksid nende hariduskäiku toetanud ametkonda tööle, on oluline ainuüksi alltoodud põhjustel:

- 1) koostöös ministeeriumite ja ametitega prognoositakse koolitusvajadus;
- 2) reeglina suunatakse isik õppima konkreetse ametkonna poolt;
- 3) isiku sobivust konkreetse ametkonda teenistusse asumiseks on ametkonna poolt enne õppima asumist kontrollitud;
- 4) riigieelarvelised õppekohad täidetakse isikutega, kes on läbinud asjakohased vastuvõtukatsed;
- 5) vastav ametkond koostöös SKA-ga tagab tasuta õppe, ülalpidamise, vormiriietuse ja praktikavõimaluse“.

7. Siseminister märkis, et koolituskulude hüvitamise reguleerimisel eriseadustega on peetud silmas eesmärki kasutada maksumaksja raha, mis kulub sisejulgeoleku asutuste jaoks spetsialistide koolitamisele, võimalikult sihipäraselt ning motiveerida SKA lõpetanud isikuid asuma tööle õpitud erialal.

8. Samas tõi minister välja, et ministeeriumis on valmistatud ette muudatused, mille eesmärk on tuua rohkem paindlikkust politseiametnike erialaga seoses, võimaldades neil peale politseiteenistuse veel teatud asutustes töötamist. Ministri kinnitusel oli vastamise hetkeks Siseministeeriumis valminud PPVS muutmise seaduse eelnõu, millega sooviti täiendada § 69 lg 2 järgmiselt: koolituskulusid ei pea hüvitama politseiametnik, kadett ega sisekaitselise rakenduskõrgkooli politsei või piirivalve eriala lõpetanud isik, kes on jätkanud õpinguid sisekaitselise rakenduskõrgkooli muul sisejulgeoleku valdkonna õppekaval või asunud pärast kooli lõpetamist teenistusse Siseministeeriumisse, Justiitsministeeriumisse või Kaitseministeeriumisse või nende valitsemisala asutusse.⁵

⁵ Siseministri vastuses viidatud muudatus jõustus 01.01.2012.

9. Siseminister tõdes oma vastuses aga samuti, et tulevikus võiks õppekulude hüvitamise erisätted eriseadustes kaotada, ühtlasi muutes RakKKS regulatsiooni sisekaitsealise rakenduskõrgkooli õppekulude hüvitamise osas. Minister märkis: „Hetkel on kaalumisel RakKKS § 27³ lõigetes 2 ja 3 sõnade „avaliku teenistuse ja töö päästeasutuses“ asendamine sõnadega „teenistusega sisekaitsealise rakenduskõrgkooli õpetataval erialal“, pakkumaks SKA lõpetanud isikutele maksimaalset paindlikkust, mis on võimalik, arvestades samas vajadust tagada sisejulgeoleku asutustele professionaalse personali järjepidevus ning vajadust suhtuda heaperemehelikult spetsialistide koolitamise peale kulutatud maksumaksja rahasse.“⁶

1.2. Õiguskantsleri 2012. aasta menetlus

Avaldus

10. 26.03.2012 pöördus minu poole avaldaja, kes oli lõpetanud SKA finantskolledži. Avaldaja palus kontrollida RakKKS § 27³ lg 2 p 1 ja lg 3 p 1 põhiseaduspärasust. Nimelt on RakKKS § 27³ lg 2 p 1 kohaselt sisekaitsealise rakenduskõrgkooli lõpetanud isik kohustatud hüvitama riigi poolt tehtud õppekulud, kui ta ei asunud sisekaitsealise rakenduskõrgkooli lõpetamisel kolme kuu jooksul avalikku teenistusse või tööle päästeasutusse, välja arvatud, kui temale ei pakutud tema kvalifikatsioonile vastavat töökohta. RakKKS § 27³ lg 3 p 1 kohaselt sisekaitsealise rakenduskõrgkooli lõpetanud isik ei ole kohustatud hüvitama riigi poolt tehtud õppekulusid, kui ta on töötanud avalikus teenistuses või päästeasutuses vähemalt kahekordse nominaalse õppeaja.

11. Avaldaja kinnitas, et ka praegusel hetkel piiravad kõnealused sätted tema töökoha valikut, sest loobudes nüüd, kui ta ei ole veel avalikus teenistuses töötanud kahekordse nominaalse õppeaja pikkust perioodi, tuleb hüvitada riigi tehtud õppekulud. Finantskolledži lõpetajana tuleb tal avalikus teenistuses töötada **kuus aastat**. Avaldaja rõhutas, et üheski teises valdkonnas (sh näiteks riigile väga kulukas arstiõppes) peale sisekaitsealise rakenduskõrgkooli erialade ei ole sellist kulude hüvitamise piirangut. Peale selle koheldakse avaldaja hinnangul ebavõrdselt ka SKA erinevate erialade lõpetajaid. Avaldaja märkis, et kuigi ta saab aru sätete mõttest hoida kokku riigi raha, ei pea ta õigeks, et SKA-s õppinud isikuid sellest sättest tulenevalt erinevalt koheldakse. Seetõttu võib avaldaja hinnangul tegemist olla põhiseadusega vastuolus oleva sättega.

12. Avalduse lahendamiseks pöördusin 09.05.2012 teabenõudmisega Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi ning Siseministeeriumi poole, paludes selgitusi, millistest põhjustest lähtuvalt on erinevate erialade õppekulude tagasinõudmise regulatsioonides kehtestatud erisusi.

Haridus- ja Teadusministeeriumi vastus

13. Haridus- ja teadusminister selgitas oma 25.06.2012 vastuses, et SKA õppekulude regulatsiooni eest vastutab Siseministeerium. RakKKS § 3 lõike 2 kohaselt on sisekaitsealine rakenduskõrgkool Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluv õppeasutus. Lähtudes sisekaitsealise rakenduskõrgkooli õppe sisu ja -korralduse eripärast, langetab kõik sisekaitsealist rakenduskõrgkooli puudutavad otsused Siseministeerium. Ka sisekaitsealist rakenduskõrgkooli puudutavate regulatsioonide algatamine ja kehtestamine on kuulunud Siseministeeriumi pädevusse. Haridus- ja Teadusministeeriumi roll piirdub kõrghariduse kvaliteeti tagavate

⁶ RakKKS § 27³ lg-d 2 ja 3 kehtivad vastamise ajaga võrreldes muutmata kujul edasi.

pädevustega. Samuti on Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Siseministeeriumi hallatavate riigi rakenduskõrgkoolide rahastamissüsteemid erinevad.

14. Haridus- ja teadusminister juhtis tähelepanu ka sellele, et RakkKS § 27³, millega sätestati seaduses sisekaitse õppeasutuse õppekulude hüvitamise regulatsioon, põhineb Siseministeeriumi poolt algatatud eelnõul.

Justiitsministeeriumi vastus

15. Minu järelepärimise peale, miks erineb justiitskolledžis õppijate suhtes RakkKS põhimõtetest erinev regulatsioon, selgitas justiitsminister 12.06.2012, et vangistuseseadus (VangS) võeti vastu 14.06.2000 ning jõustus 01.12.2000. Ettevalmistusteenistuse kulude hüvitamist ettenägev **VangS § 118 lg 2 sisaldus seaduses selle jõustumisest alates, kuid RakkKS-i lisati sisekaitse rakenduskõrgkoolis õppekulude hüvitamise sätted alles 10.03.2003**. Justiitsminister rõhutas, et seetõttu ei saa rääkida vanglateenistuja väljaõppes erisuste loomisest võrreldes RakkKS §-ga 27³, kuna VangS-s jõustusid vastavad sätted aastaid varem. RakkKS-s vastavate muudatuste tegemisega ei kaasnenud VangS-s õppekulude tagasinõudmise regulatsioonide muutmist.

16. Justiitsministeerium peab **oluliseks töötamist konkreetselt selles valdkonnas, milles toimus ka väljaõpe – seetõttu eeldab VangS § 118 lg 2 p 1 töötamist vanglaametnikuna või teenistust Justiitsministeeriumis** (erinevalt RakkKS võimalusele võtta arvesse töötamist avalikus teenistuses üldiselt).

17. Justiitsminister asus seisukohale, et vanglateenistuse suhtes kehtiv regulatsioon ning erisused võrreldes üldise regulatsiooniga RakkKS-s on põhjendatud ja proportsionaalsed. Justiitsministri hinnangul on VangS sätted ajalisel mõttes isikule vähem koormavad. RakkKS näeb ette kulude hüvitamise kohustusest vabanemise avalikus teenistuses või päästeasutuses kahekordse nominaalaja töötamise korral. VangS § 118 lg 2 p 1 kohaselt vabaneb vanglaametnik ettevalmistusteenistuse kulude hüvitamise kohustusest, kui ta on pärast ettevalmistusteenistuse lõpetamist olnud teenistuses vanglaametnikuna või teenistuses Justiitsministeeriumis vähemalt kolm aastat.

18. Justiitsminister avaldas siiski valmisolekut osaleda aruteludes sisekaitse rakenduskõrgkooli erinevate kolledžite õppekulude hüvitamise põhimõtete ühtlustamise küsimuses, kui see peaks vajalikuks osutama.

Siseministeeriumi vastus

19. Vastasite 25.06.2012 ning selgitasite, et riigi poolt politseilisele väljaõppele tehtud kulutuste hüvitamise põhimõte ulatub juba aastasse 1991.⁷

⁷ Selgitasite oma 25.06.2012 vastuses, et Vabariigi Valitsuse 12.02.1991 määrusega nr 32 kinnitatud „Politseiteenistuse määrustiku“ punkt 23 sätestas: „23. Juhul, kui politseiametnik lahkub politseiteenistusest ilma mõjuva põhjuseta, vallandatakse ta distsiplinaarrikkumise või politseiametniku nime diskrediteeritava käitumise eest, olles teeninud politseis vähem kui kolm aastat, nõutakse temalt sisse kulutused, mis olid seotud tema väljaõpetamisega.“

15.06.1998 jõustunud PolTS algtekstis sisaldus samuti asjakohane regulatsioon, mida on hiljem muudatustega (jõustunud 08.11.2001 ja 01.07.2004) vähesel määral täpsustatud, ent mis ei erine sätetest, mis kehtestati 01.01.2010 jõustunud PPVS-s.

Piirivalvelise väljaõppe kulutuste hüvitamise kohustust reguleeriti 01.07.2007 jõustunud piirivalveteenistuse seaduse (PVTs) §-s 39. Nimetatud seadusega eraldati piirivalveteenistus kaitseväeteenistusest ning enne selle jõustumist kohaldati piirivalvuritele kaitseväeteenistuse seadust. Kaitseväeteenistuse seadusesse lisati detsembris 2006 (jõustunud 01.01.2007) koolituskulude hüvitamise kohustus (§ 181¹). PVTs-i algtekstis sisalduvad sätted on küll

20. RakKKS-s sisalduvad sisekaitsealase rakenduskõrgkooli õppekulude hüvitamise sätted jõustusid 10.03.2003. Seega kehtestati 2003. aastal RakKKS-ga õppekulude hüvitamise regulatsioon, mis oli politsei eriala õpilaste jaoks kehtinud juba varem, ka teistele sisekaitsealastest rakenduskõrgkoolist eksmatrikuleeritud isikutele.⁸

21. Kinnitasite, et 01.01.2010 jõustunud PPVS § 69 puhul ei lähtunud eesmärgist kehtestada erisusi RakKKS §-st 27³, vaid hoiti uues, ühendatud politsei- ja piirivalveteenistust reguleerivas seaduses õppekulude hüvitamise kohustuse õiguslikku järjepidevust. Kuivõrd senine regulatsioon politseis ja piirivalves ka sisuliselt kattus, oli põhjendatud samade põhimõtete kehtestamine ka ühendatavale teenistusele. Toonitasite, et **eelkõige koheldakse sel viisil võimalikult võrdselt aastate jooksul politsei ja piirivalve erialadel õppinud isikuid.**

22. SKA erinevate erialade suhtes kehtivaid erisusi põhjendasite esmalt viitega 01.01.2010 jõustunud PPVS seletuskirjale: „Koolituskulude hüvitamise kohustuse kaudu seotakse riigi kulul hariduse omandanud või täiendkoolituse läbinud isikud teatud ajaperioodiks teenistusega. Samas ei ole tegemist keeluga valida endale muu tegevusala, vaid kohustusega hüvitada teenistusest lahkumisel tema koolitamisele tehtud kulutused.“⁹

23. Teise põhjusena tõite välja erinevate erialade erineva kulukuse: „Hindamaks siduvusaja kestuse pikkuste erinevust rahalises proportsioonis, **võib erinevate erialade puhul erineva perioodi kehtestamine olla põhjendatav just riigi poolt isiku koolitamiseks tehtud kulutuste suurusest lähtuvalt.** Siseministri 25.07.2007 määrusega nr 61 kehtestatud „Sisekaitseakadeemia õppekulude arvestamise ja hüvitamise kord“ ning 21.12.2009 määrusega nr 85 kehtestatud „Koolituskulude arvestamise ja hüvitamise kord“ kohaselt on õppe- või koolituskulud, mis kuuluvad ettenähtud juhtudel tagasimaksmisele, otseselt isikuga seostatavad kulud: riikliku koolitustellimuse õppekoha või koolituskoha baasmaksumus, põhistipendium, vormiriietuse kulud, toitlustamiskulu ja majutuskulud. Lisaks eelnimetatud määrustes märgitud kuludele kaasnevad ametkondadele (näiteks Politsei- ja Piirivalveamet, Päästeamet) erinevate erialade väljaõppeks tehtavad kulutused erivahenditele ja eritehnikale, sh eriteenistuste sõidukitele (näiteks politseibuss erivarustuse, valgustuse, löögikindlate akendega jm, täisvarustuses alarmsõiduauto, päästeteenistuse väljaõppeks vajalikud päästeautode näol). Kuna erinevad riigiasutused panustavad nende jaoks vajalike spetsialistide väljaõppesse, on ka nimetatud asutustel huvi vastava eriala lõpetanute tööle asumiseks omandatud erialal.“

24. Selgitasite täiendavalt: „**Piirangu üldine eesmärk on rakendada riigi finantseeritud politsei- ja piirivalvealase väljaõppe saanud inimesi just nendes valdkondades.** 2011. aastal jõustunud PPVS § 69 lg 2 muudatus (mille kohaselt koolituskulud ei pea hüvitama politseiametnik, kadett ega sisekaitsealase rakenduskõrgkooli politsei või piirivalve eriala lõpetanud isik, kes on jätkanud õpinguid sisekaitsealase rakenduskõrgkooli muul sisejulgeoleku valdkonna õppekaval või asunud pärast kooli lõpetamist teenistusse Siseministeeriumisse, Justiitsministeeriumisse või Kaitseministeeriumisse või nende valitsemisala asutusse) muutis SKA lõpetanud isikute koolituskulude sissenõudmisega seonduvat paindlikumaks. RakKKS sätete kohaselt on aga valikuvabadus kogu avaliku teenistuse ulatuses. **Politseilisse väljaõppesse**

põhimõtteliselt identsed PolTS-i vastavate sätetega, kuid hakkasid piirivalveteenistuse jaoks asendama senist kaitseväeteenistuse seaduse regulatsiooni. Selgitasite, et **erinevus PolTS ja PVTS sätete vahel seisnes sõnaselges RakKKS § 27³ kohaldamise välistamises, mis PolTS-s puudus.**

⁸ Te ei pööranud seega tähelepanu asjaolule, et vanglaametnike õppekulude hüvitamist reguleeriv VangS § 118 lg 2⁸ sisaldas seaduses selle jõustumisest alates 1.12.2000.

⁹ PPVS eelnõu [343 SE](#) seletuskiri.

ressursi panustamine RakKKS tingimusel eespool nimetatud eesmärki ei kann. Eeltoodud arvestades, oleme seisukohal, et PPVS-s sätestatud siduvusaeg pooleteisekordse nominaalõppeaja ulatuses, on politseiteenistuses siduvusajana proportsionaalne.“

Täiendav teabenõudmine Sisekaitseakadeemiale

25. Teie üks olulisemaid põhjendusi oli erinevate erialade erinev kulukus. Seetõttu pöördusin ka SKA poole erinevate erialade õppe maksumusega seonduvate asjaolude täpsustamiseks. Teabenõudmine oli ajendatud Siseministeriumi hinnangust, mille järgi lähtub erinevate erialade erinev regulatsioon õppe erinevast maksumusest.

26. Otsustasin samuti uurida õppekulude sisse nõudmise praktikat viimase kolme aasta vältel ning pöördus seetõttu PPA, Päästeameti ning MTA poole.

Sisekaitseakadeemia vastus

27. Et erinevatest rakendusaktidest lähtuvalt peab õppekulude arvestust SKA¹⁰, palusin SKA-lt selgitusi erinevate erialade õppekulude kohta, palvega tuua välja kõigi erialade õppekulude suurused kolme viimase aasta lõpetajate osas. SKA rektor vastas 18.12.2012, et **SKA-l ei ole võimalik tuua välja ühest summat erialade kohta, kuna kõik õppekulud on seotud konkreetse isiku õppeperioodi ning õpingutest osavõtuga.**

28. Õppekulude tagasinõudmise regulatsiooni rakenduspraktika kohta selgitas SKA rektor, et SKA ei ole pöördunud kohtutäiturite poole õppekulude väljanõudmiseks, kuna tulenevalt RakkKS § 18 lõikest 6 on üliõpilastel võimalus lõpetada SKA eksternina või § 27 lg 5 kohaselt taotleda reimmatrikuleerimist. RakkKS § 27³ lg 1 p 1, VangS § 118 lg 1 p 1 ja PPVS § 69 lg 1 p 1 sätestavad koolituskulude sissenõudmise kohustuse isikute suhtes, kes katkestasid mõjuva põhjuseta õpingud. Tulenevalt RakkKS § 18 lõikes 6 ja § 27 lõikes 5 sätestatud üliõpilaste õigustest ei saa ka ebarahuldava õppeedukuse või distsiplinaarsüüteo eest eksmatrikuleeritud üliõpilasi käsitleda õpingud katkestanud isikutena senikaua, kui nad pole ise soovi avaldanud õpingud katkestada.

29. 2012. aastal lõpetas eksternina 8 isikut, 2011. aastal 3 isikut ja 2010. aastal 13 isikut. Reimmatrikuleeritud on 2010. aastal 17 isikut, 2011. aastal 8 isikut ja 2012. aastal 14 isikut. Sellest tulenevalt on SKA tegelenud ainult nende isikutega, kes on kirjutanud avaldused õppekulude hüvitamise ajatamiseks. 2010. aastal on õppekulude hüvitamise ajatamiseks esitanud avaldused 12 isikut, mille kohta on sellised isikud vormistanud SKA kasuks võlatunnistused kokku summas 16 898 eurot ja 18 senti. 2011. aastal on õppekulude hüvitamise ajatamiseks esitanud avaldused 17 isikut, mille kohta on SKA kasuks võlatunnistusi vormistatud kokku summas 56 473 eurot ja 95 senti. 2012. aastal on õppekulude hüvitamise ajatamiseks esitanud avaldused 9 isikut, mille kohta on nimetatud isikud vormistanud SKA kasuks võlatunnistused kokku summas 25 651 eurot ja 27 senti. Alates 2010. aastast on väljastatud teadete ja vormistatud võlatunnistuste alusel laekunud kokku 62 011 eurot 84 senti.

¹⁰ Pääste- ja finantskolledži kohta kehtib siseministri 25.07.2007 määrus „Sisekaitseakadeemia õppekulude arvestamise ja hüvitamise kord“ nr 61, mille § 2 sätestab, et Sisekaitseakadeemiast eksmatrikuleeritud isiku õppekulud arvestab Sisekaitseakadeemia. Politsei- ja piirivalvekolledži õppekuludega seonduvat reguleerib siseministri 21.12.2009 määrusega nr 85 kehtestatud „Koolituskulude arvestamise ja hüvitamise kord“, mis paneb samuti kohustusi Sisekaitseakadeemiale. Justiitskolledži suhtes kehtib justiitsministri 21.01.2004 määrusega nr 12 kehtestatud „Vanglaametikukandidaadi ettevalmistusteenistuse kulude arvestamise ja hüvitamise kord“, millega samuti kohustatakse Sisekaitseakadeemiat teatise esitama ja arvestust pidama.

30. Justiitsministri 21.01.2004 määruse nr 12 „Vanglaametnikukandidaadi ettevalmistusteenistuse kulude arvestamise ja hüvitamise kord“ § 7 sätestab, et kui vanglaametnik on teenistusest vabastamise korral kohustatud hüvitama ettevalmistusteenistuse kulud, edastab tema teenistusjärgne asutus sellekohase teate ja ettevalmistusteenistuse kulude teatise teenistusest vabastamisest alates ühe kuu jooksul õppeasutusele, kus vanglaametnikukandidaat oli ettevalmistusteenistuses. SKA-le on esitatud ainult üks teatis isiku lahkumisest teenistusest enne kohustusliku teenistustaja lõppu ning see teatis esitati Tartu Vangla poolt 21.11.2012. Nimetatud teate alusel väljastas SKA isikule uue õppekulude hüvitamise teatise 13.12.2012, milles oli arvestatud õppekulude hüvitamise vähendamine proportsionaalselt vanglateenistuses oldud ajaga.

Politsei- ja Piirivalveameti vastus

31. PPA selgitas 14.12.2012 vastuses, et PPA sõlmib kõigi politseiametnikega, kes ei ole pärast õppeasutuse lõpetamist olnud teenistuses ajavahemikku, mis on võrdne pooleteistkordse koolitusajaga, kuid mitte vähem kui kolm aastat, koolituskulude hüvitamise kokkuleppe. Koolituskulude hüvitamise kokkuleppes lepitakse kokku täpsem koolituskulude tasumise kord ja enamasti sõlmitakse politseiametnikuga maksegraafik.

32. Alates 2010. aastast on PPA sõlminud koolituskulude hüvitamise kokkuleppe 11 politseiametnikuga, kes on lõpetanud SKA alates 2010 ning ei ole politseiteenistuses olnud PPVS § 69 lõike 2 punktis 2 sätestatud tähtaega. Nendest kolmel isikul on koolituskulud tasutud, ülejäänud isikutel saabub koolituskulude hüvitamise tähtpäev tulevikus. Samuti on üks koolituskulude hüvitamise kokkuleppe sõlmimine menetluses.

Päästeameti vastus

33. Päästeamet selgitas 14.12.2012 kirjas, et Päästeamet pole alates 2010 üheltki isikult õppekulusid tagasi nõudnud. Päästeametis tekkis 2012. aastal neljal isikul õppekulude tagasimaksmise kohustus. Ükski neist neljast isikust pole Päästeametit kirjalikult teavitanud tööleasumisest teises organisatsioonis (vastavalt määruse nr 61 § 7 lg 1). Päästeamet ei ole antud isikutelt õppekulusid sisse nõudnud, kuid on asunud õppekulude sissenõudmist ette valmistama.

Maksu- ja Tolliameti vastus

34. MTA vastas 14.12.2012, et ei ole SKA finantskolledži vilistlastelt õppekulude hüvitamist nõudnud, põhjendades seda MTA personalijuhtimispõhimõtetega, ebavõrdse olukorraga erinevate SKA kolledžite vahel ja võrrelduna teiste kõrgkoolidega ning nüansside rohkusega rakenduskõrgkooli seaduse ja siseministri 25.07.2007 määruse tõlgendamisel:

„1. Erinevalt teistest teabenõudes märgitud ametitest võtab Maksu- ja Tolliamet uusi töötajaid tööle läbi tavapärase värbamis- ja valikuprotsessi. Kohustust Maksunduse ja tolli eriala terve aastakäigu riigieelarvelistel kohtadel õppinuid tööle võtta ametil ei ole. Meile on tähtis värvata parimate kompetentsidega inimesi ning seetõttu satuvad läbi valikuprotsessi tööle nii riigieelarvelistel kui -välistel kohtadel õppinud inimesed. Valikuhetkel ei ole ka infot, millisel õppekohal kandidaat on õppinud, sest kandidaatidel pole kohustust seda öelda ning andmed ei kajastu ka SKA teatistes.

2. Teistesse organisatsioonidesse tööle asumisel on SKA lõpetajatel teavitamiskohustus, kuid tavaliselt nad seda ei tee. Seetõttu on meil keeruline õppekulude hüvitamist nõuda. Seda nii koheselt peale lõpetamist, kui ka peale esialgset Maksu- ja Tolliametis töötamist. Näiteks, kui peale paari aastat MTA-s töötamist jätkavad inimesed tööd mõnes teises avaliku teenistuse

organisatsioonis, kuid lahkuvad sealt peagi erasektorisse, ei tea me oma endise töötaja edasisest käekäigust midagi ning kulude sissenõudmine on tegelikult võimatu.

3. Rakenduskõrgkooli seaduse §27 kohaselt ei pea õppekulusid hüvitama need, kellele tema kvalifikatsioonile vastavat töökohta ei pakuta.

Seda punkti võib mõista kaheti:

- pakutav töö nõudis väiksemat kvalifikatsiooni ja töötaja ei ole pakutava tööga nõus ning ütleb sellest ära.
- kandidaadile ei pakutud tööd, st. ta ei läbinud valikuprotsessi.

Viimasel juhul on valituks mitteosutumine soodsam, sest õppekulusid ei pea hüvitama. Valituks osutunud inimesel aga tekib automaatne hüvitamiskohustus.

Avalike konkursside puhul võib hüpoteetiliselt tekkida ka olukord, kus ühe aasta vilistlased kandideerivad samal konkursil ühele ametikohale. Üks osutub valituks, teised mitte. Viimase tõlgenduse kohaselt kõik, v.a. üks värvatu, vabastatakse automaatselt õppekulude hüvitamisest.

Nii võib tekkida olukord, kus kompetentsinõudmistele vastavad töötajad on sattunud halvemasse olukorda kui valituks mitteosutunud inimesed. Lisaks on ebavõrdses olukorras ka erinevate kõrgkoolide vilistlastest Maksu- ja Tolliameti enda töötajad.

4. Me töötame aktiivselt selle nimel, et organisatsiooni maine tööturul oleks kõrge, et meil oleks võimalus värvata parimate kompetentsidega inimesi, et töötajad oleksid motiveeritud ja rahul oma organisatsiooniga ning nende palgad oleksid tööturul konkurentsivõimelised. Lepinguline kinnihoidmine seda ei saavuta.

5. Oleme seisukohal, et õppekulude hüvitamise kohustus ja piirangud liikumisele erinevate organisatsioonide vahel, takistavad kompetentside arendamist ja jagamist kokkuvõttes terves avalikus teenistuses.“

35. Lõpetuseks märkis peadirektor, et MTA ei toeta sellise kohustuse panemist SKA vilistlastele ning amet on varasemalt esitanud asutustevahelisel koosolekul suuliselt Siseministeeriumile ka esialgse ettepaneku kaotada õppekulude hüvitamise nõue.

2. Õiguskantsleri seisukoht

2.1. Võrdse kohtlemise põhimõte

36. Vastavalt põhiseaduse (PS) § 12 lg 1 lausele 1 on kõik seaduse ees võrdsed: „Põhiseaduse § 12 lg 1 esimene lause "Kõik on seaduse ees võrdsed" sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mille kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi.“¹¹

37. PS § 12 esimese lõike esimene lause tagab sõnastuse järgi võrdsuse õiguse kohaldamisel. Riigikohus on märkinud, et PS § 12 lg 1 esimest lauset tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi¹².

38. Riigikohus on korduvalt väljendanud mõtet: „Võrdse kohtlemise põhimõtte kohaselt käsitletakse ühetaoliselt kõiki isikuid ühtedes ja samades oludes ning samadel eeldustel.

¹¹ RKPJKo 12.06.2002, nr 3-4-1-6-02, samuti RKÜKo 17.03.2003, 3-1-3-10-02, p 36; RKPJKo 06.03.2002, 3-4-1-1-02, p 13; 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13.

¹² RKÜKo 17.03.2003, nr 3-1-3-10-02, p 36.

Ühetaoline kohtlemine peab olema tagatud ühesuguste asjaolude korral.”¹³ Riigikohus on rõhutanud seejuures, et: „PS § 12 lõike 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid”.¹⁴

2.2. Võrreldavad grupid

39. Seega tuleb esmalt tuvastada, kas antud juhul leiab aset sarnases olukorras olevate isikute ebavõrdne kohtlemine.

40. SKA on sisekaitsealine rakenduskõrgkool RakkKS tähenduses, mille eesmärk on sisejulgeolekualase õppe-, teadus- ja arendustegevuse ning ausate ja pädevate riigiametnike koolituse kaudu suurendada turvalisust ning luua tingimused ühiskonna stabiilseks arenguks kogu Eestis (Vabariigi Valitsuse 28.01.2010 määrusega nr 12 kehtestatud SKA põhimääruse §-d 1 ja 2). SKA-s toimub rakenduskõrgharidusõpe järgmistes sisejulgeoleku valdkondades: politsei; pääste; vanglateenistus; maksundus ja toll (põhimääruse § 3 lg 2).

41. SKA-s toimub seega väljaõpe riigi oluliste tuumikfunktsioonide valdkondades, millega kaasneb ka riigivõimu jõumonoopoli rakendamine. Nendes valdkondades on riik volitanud ametnikke kasutama teatud juhtudel riigi nimel vahetut sundi: füüsilist jõudu, erivahendeid, tulirelvi.¹⁵ Seega võib SKA erinevatel erialadel õppinuid pidada sarnases olukorras olevateks isikuteks.

2.3. Sisekaitseakadeemia erinevate erialade erinev kohtlemine

42. Järgnevalt tuleb veenduda, kas sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse ebavõrdselt. Asjakohastest õigusaktidest ilmnevad SKA erinevaid erialasid puudutavad mitmed erisused¹⁶. Esiteks siduvusaja kestus. Kui näiteks finants- või päästekolledži lõpetaja peab RakkKS § 27³ lg 3 p 1 kohaselt töötama vähemalt kahekordse nominaalse õpinguteaja avalikus teenistuses (3-aastase kõrghariduse korral seega **kuus aastat**), siis vanglaametniku eriala lõpetajal piirdub kohustuslik töötamine **kolme aastaga** vanglaametnikuna või Justiitsministeeriumis (VangS § 118 lg 2 p 1), politsei- ja piirivalvekolledži lõpetaja suhtes aga on kehtestatud pooleteistkordse õpinguaja piirang („pärast õppeasutuse lõpetamist on olnud politseiteenistuses ajavahemiku, mis on võrdne **poolteisekordse koolitusajaga**, kuid **mitte vähem kui kolm aastat**“ – PPVS § 69 lg 2 p 1 ja lg 2¹). Alates 01.04.2011 võib isik peale politseiteenistuse töötada ka Siseministeeriumis, Justiitsministeeriumis või Kaitseministeeriumis või nende valitsemisala asutuses.

43. Teiseks, nagu eespool juba kirjeldatud, on erinev ametikohtade ring, millel siduvusaja jooksul töötamine täidab õppekulude hüvitamise kohustusest vabanemise.

44. Kolmandaks on erinevalt sätestatud ka hüvitamise kohustuse tingimused ning kohustusest vabanemise tingimused – kui näiteks politsei- ja piirivalvekolledži lõpetaja peab hüvitama koolituskulud teenistusest omal algatusel lahkumisel, siis vanglaametniku eriala lõpetaja ei pea kulusid hüvitama, kui omal algatusel lahkumiseks oli mõjuv põhjus (PPVS § 69 lg 1 p 4 ja VangS § 118 lg 1 p 5). Kui politsei- ja piirivalvekolledžis ning korrektsioonikolledžis õppinu pääseb hüvitamiskohustusest, kui ta on vabastatud teenistusest omal algatusel seoses püsiva töövõimetuse või püsivalt töövõimetu perekonnaliikme hooldamise vajadusega (VangS § 118 lg 2 p 2; PPVS § 69 lg 2 p 3 – antud juhul lisaks ka puudega perekonnaliikme hooldamise

¹³ RKHKo 20.12.2001, 3-3-1-61-01, p 5; 12.12.2006, 3-3-1-65-06, p 25.

¹⁴ RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 36.

¹⁵ Vt PPVS § 26 jj; § 66 jj; [päästeseaduse](#) § 28 lg 1; [tolliseaduse](#) § 20 lg 1.

¹⁶ Väljavõtted vastavatest õigusaktidest on esitatud käesoleva kirja lõpus olevas lisamaterjalis.

vajadusega), siis finants- ja päästekolledžis õppinu suhtes on sarnane alus sõnastatud hoopis teisiti ning on seega ka teise ulatusega: „kui ta on oma algatusel vabastatud teenistusest või töölt päästeasutuses seoses püsiva töövõime kaotusega 40–100 % või perekonnas oleva puudega isiku või vanaduspensionieas kõrvalabi või järelevalvet vajava isiku hooldamise vajadusega.“

45. Neljandaks, erinevused hakkavad silma ka õppekulude koosseisudes. Kui politsei- ja piirivalve-, pääste- ning finantskolledži õppesuundades kuuluvad õppekulude koosseisu riikliku koolitustellimuse õppekoha või koolituskoha baasmaksumus; põhistipendiumi kulud; vormiriietuse kulud; toitlustamiskulud ja majutuskulud, siis vanglaametnike puhul võetakse aluseks vaid kulutused, mis on tehtud stipendiumi maksmiseks ja õpetamisega seotud kulude katmiseks.¹⁷

46. Seega võib järeldada, et SKA siseselt toimub erinevatel erialadel õppinud isikute erinev kohtlemine. Järgnevalt tuleb hinnata, kas ja millega selline erinev kohtlemine on põhjendatud ehk teisisõnu, mis ebavõrdse kohtlemise eesmärk ning kas ebavõrdne kohtlemine on eesmärgi suhtes proportsionaalne.

2.4. Ebavõrdse kohtlemise põhiseaduspärasuse analüüs

47. Riigikohus on tõdenud, et võrdsuspõhimõtte piiramine ei ole iseenesest veel selle põhimõtte rikkumine. Seadusloome võrdsuse põhimõtet on rikutud, kui ebavõrdset kohtlemist ei ole võimalik põhiseaduslikult õigustada.¹⁸ Üldise võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse kontrollimiseks tuleb vastata kolmele küsimusele. Esiteks tuleb määratleda, milline on ebavõrdse kohtlemise legitiimne eesmärk. Teiseks on vaatluse all üldise võrdsuspõhiõiguse riive formaalse põhiseaduspärasuse küsimused.¹⁹ Kolmandaks on tähelepanu keskmes kriteerium, mille järgi tuleb kontrollida üldise võrdsuspõhiõiguse riive materiaalselt põhiseaduspärasust (s.o erineva kohtlemise legitiimset eesmärki ja selle proportsionaalsust).²⁰

2.4.1. Ebavõrdse kohtlemise eesmärk

48. Ülalpool andsin ülevaate sama küsimuse varasemast menetlusest, kus eelmised siseministrid ei toonud välja erinevat kohtlemist piisavalt õigustavaid põhjuseid. Viimases vastuses minu teabe nõudmisele märkisite, et SKA erinevate erialade erinev kohtlemine võib olla põhjendatav **õppe erineva kulukusega** (ülal p 23) – nagu kirjutasite, kaasnevad ametkondadele väljaõppeks tehtavad kulutused erivahenditele ja eritehnikale, sh eriteenistuste sõidukitele (näiteks politseibuss erivarustuse, valgustuse, löögikindlate akendega jm, täisvarustuses alarmsõiduauto, päästeteenistuse väljaõppeks vajalikud päästeautode näol).

49. Kahjuks ei toonud Te oma vastuses välja täpsemaid andmeid erinevate erialade kulukuse kohta ning ka SKA-st ei õnnestunud mul saada selle kohta andmeid. Proportsionaalsuse analüüsimisel tuleb lähtuda reeglist: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.²¹ Kuivõrd mul puuduvad andmed, kui kulukas on ühe või teise eriala spetsialisti väljaõpetamine SKA-s, ei ole mul võimalik võtta seisukohta eesmärgi

¹⁷ Väljavõtted rakendusaktidest, mis sisaldavad õppekulude koosseisusid, on esitatud käesoleva kirja lõpus olevas lisas.

¹⁸ RKPJKo 02.05.2005, 3-4-1-3-05, p 20; vrd RKPJKo 27.12.2011, 3-4-1-23-11, p 56.

¹⁹ Antud juhul on täidetud formaalse põhiseaduspärasuse nõuded (õigusaktid on vastu võetud ette nähtud menetluskorda järgides, vastavad määratletuse põhimõttele jne), mistõttu seda eraldi ei ole järgnevalt analüüsitud.

²⁰ Põhiseaduse kommentaarid PS § 12 kohta, p 2.2. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-12/>.

²¹ Põhiseaduse kommentaarid PS § 11 kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://pohiseadus.ee/ptk-2/pg-11/>.

kaalukuse ega riive intensiivsuse suhtes. Seega ei saa ma analüüsida ka ebavõrdse kohtlemise proportsionaalsust.

50. Isegi kui SKA erinevate erialade kulukus on erinev, on oluline silmas pidada, et ebavõrdne kohtlemine toimub neljas erinevas olukorras (vt ülal p 42-45), mistõttu on erinevatel alustel võrreldavaid grupe väga erinevaid. On äärmiselt kaheldav, et kulukus õigustaks kõiki eelkirjeldatud erineva kohtlemise olukordi võrdsel määral.

51. Kui jaatada ainsa eesmärgina SKA erialade kulukust, siis tõusetub paratamatult ka küsimus, kuidas õigustada SKA erialade erinevat kohtlemist võrreldes teiste riigile kulukate erialadega nagu piloodid, lennujuhid, arstid, loomaarstid jt.²²

52. Märgin samuti, et aastate jooksul kogutud seisukohti uurides tekkis mul kahtlus, et erinevate erialade erinev kohtlemine ei olegi olnud seadusandja teadlik ja eesmärgistatud valik, vaid Sisekaitseakadeemia iga eriala on reguleeritud erinevate valdkondade eestvedamisel, mistõttu on erinev kohtlemine killustatud ajaloolise kujunemise tagajärg.

53. SKA-s õppinud isikute ebavõrdse kohtlemise eesmärki (s.o kulukust) täpsemalt teadmata ei ole mul võimalik erineva kohtlemise proportsionaalsust eesmärgi suhtes hinnata. Arvestades seda ning muid eelkirjeldatud asjaolusid, olen seisukohal, et SKA erinevatel erialadel õppinud isikute ebavõrdne kohtlemine ei ole põhiseadusega kooskõlas.

2.5. Õiguskantsleri kaalutlused

54. SKA erinevatel erialadel õppinud isikute erinevat kohtlemist ei saa siiski täielikult välistada. Selgitan esmalt, miks minu hinnangul on põhimõtteliselt ja üldiselt õigustatud SKA erialade n-ö koolijärgne sidumine teenistusega ning varasema teenistusest lahkumise korral õppekulude hüvitamiseks kohustamine.

55. Riigikohus on märkinud, et „mida ulatuslikumad on mingis valdkonnas põhiõiguste piiramise legaalsed võimalused, seda vastutusrikkamalt peab riik toimima isikute kaitsmisel ja sellise olukorra kujundamisel, mis peab vältima põhiõiguste põhjendamatud riived. Põhiseaduse §-st 13 tulenevalt on igaühel õigus riigi ja seaduse kaitsele ning § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Nendest põhiseaduse sätetest tuleneb igaühe õigus korraldusele ja menetlusele [---]. Õigus korraldusele ja menetlusele sisaldab endas õigust riigi normatiivsele ja faktilisele tegevusele, et isik saaks end kaitsta ja turvaliselt tunda“.²³ Riigi jõumonopolist võib tuletada riigi kohustuse kujundada riigi nimel sündi rakendavate ametnike teenistusnõuded nii, et need aitaksid tagada

²² Eesti Ekspressi 2011.a andmetel on kõige kallim õhusõiduki piloodi haridus, mille nelja-aastane õpinguteaeg maksab 111 240 eurot. Lennuliikluse juhi eriala kulukus on 49 440 eurot (õpingute aeg 4 aastat), arstil ja loomaarstil mõlemal 48 686 eurot (õpinguteaeg mõlemal 6 aastat). H. Kaio „Kõige kallimate erialade edetabel“ . Eesti Ekspress 22. 09.2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ekspress.ee/news/paevauudised/estiuudised/koige-kallimate-erialade-edetabel.d?id=58253074>.

²³ RKÜKo 16.05.2008, nr 3-1-1-86-07, p 23. Samas lahendist punktis 24 süüteomenetluse kontekstis: „Isiku võimalus end kaitsta ja turvaliselt tunda süüteomenetluste kontekstis tähendab nii avaliku võimu poolt süüteomenetluse reeglite kehtestamist kui ka seda, et **avalik võim vastutab süütegude menetlejate koolitamise ja kestva täiendkoolitamise eest** ning tagab ametkondliku kontrolli nende tegevuse üle, sealhulgas ka selle üle, et iga konkreetse väärteomenetluse raames ei riivataks ülemääraselt põhiõigusi.“. Ka põhiseaduse kommentaarides on viitega Euroopa Inimõiguste Kohtule tõdetud: „Politseiametnikele, kellele on usaldatud teenistusrelvad, tuleb tagada vajalik praktiline väljaõpe“. Põhiseaduse kommenteeritud väljaanne. [Kommentaariid §-le 16](#).

põhiseadusest tulenevate väärtuste ja eesmärkide saavutatavuse, sh riigi suveräänse võimu võime tagada põhiseaduse preambulis sätestatud rahu.²⁴

56. Riigi nimel jõudu kasutavatele ametkondadele – politseiteenistusele, vanglateenistusele, kaitseväeteenistusele jt – on riik kehtestanud eraldi teenistusseadused ja selle alusel kutseobivusnõuded füüsilisele ettevalmistusele, haridusele ja tervise seisundile.²⁵ Riik on näinud ette vastava erialase väljaõppe, üliõpilased omandavad teenistusülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja oskused põhjaliku teoreetilise ja praktilise õppe näol, neile makstakse õpingute ajal stipendiumit.²⁶

57. Olen varem väljendanud seisukohta, et riigi võime oma ülesandeid täita, sh tagada rahu eeldab ülevaadet riigivõimu oma ressurssidest, mida selleks kasutada. **Riik peab igal juhul tagama ja säilitama miinimumressursid** (nii õiguslikke instrumentide kui ka personali, tehniliste vahendite ja finantsressursside vallas) avalike ülesannete täitmiseks, et säilitada identiteet riigina ja käituda mis tahes sisemiste või väliste kitsendusteta oma äranägemise järgi.²⁷ Riik peab suutma ära hoida olukordi, kus ühel hetkel kõik või suurem osa sisejulgeoleku ametnikke otsustab teenistusest lahkuda, mistõttu on riik võimetu teatud teenuseid, see tähendab ka põhiõigusi tagama. Teenistusest lahkumisega kaasnev õppekulude hüvitamise kohustus võib mõjutada ametnikku mitte lahkuma, kuni selline kohustus veel kestab. Kui siduda hilisem riigi heaks töötamise piirang vastava eriala ametniku väljaõpetamise ajaga, siis võimaldab see planeerida SKA vastuvõetavate tudengite arvu vastavate teenistuste reaalsete vajadustega.

58. Minu hinnangul võib ebavõrdse kohtlemise eesmärk tuleneda seega näiteks sellest, et sisejulgeoleku erineva valdkonna eksperdi väljakoolitamiseks kuluv aeg on erinev või et teatud erialadele on raskem üliõpilasi värvata. Seega tuleks selle eesmärgi puhul analüüsida kaadri voluvust, SKA-sse sisseastujate arvukust erinevate erialade lõikes jm. Eraldi tähelepanu tuleks pöörata finantskolledži erialale, mille õppekava ei sisalda vahetu sunni väljaõpet.

59. Märgin siinkohal ka, et finants- ja päästekolledži lõpetajatele jäetud võimalus töötada kuus aastat mistahes avaliku teenistuse ametikohal võib küll vähendada riive intensiivsust, kuid samas ei aita see kaasa eesmärgile tagada sisejulgeoleku valdkondade mehitatus (utreeritud näide päästekolledži lõpetajast, kes asub teenistusse kohalikus omavalitsuses kultuurinõunikuna).

Kokkuvõte

Austatud siseminister, aastate jooksul on SKA erinevate erialade õppekulude hüvitamise regulatsioonide ebavõrdsus tõusetunud õiguskantsleri menetlustes mitmel korral. Ka seekord

²⁴ Näiteks kehtestab põhiseadus ametnikele kodakondsuse nõude, rõhutades nende kodakondsussidemest tulenevat lojaalsuskohustust riigi ees. Põhiseaduses seisab lisaks ettevõtlusvabaduse ja poliitilise veendumuse vabaduse piirang, mis juhib tähelepanu ametnike huvide konflikti vältimise vajadusele sõltumatuse ja erapooletuse tagamise eesmärgil. Lojaalsuskohustus riigile ning era-, poliitilistest jms huvidest (ka näiliselt) sõltumatu ja erapooletu ülesannete täitmine on eriti oluline kaitseväge ja politsei puhul, aga ka teistes valdkondades, kus kõne alla võib tulla rahu tagamise eesmärgil füüsilise jõu kasutamine ning seeläbi ka isikute põhiõiguste ja -vabaduste intensiivne riive. Ma ei nõustu võimaliku vastuväitega, et kodakondsusest tulenev lojaalsuskohustus on vaid abstraktne deklaratsioon, mille praktiline tähendus on minimaalne.

²⁵ Seevastu n-õ tavalistele ametnikele, kel puudub õigus isikute põhiõigusi nii intensiivsel määral riivata, kui see võib toimuda jõu kasutamise käigus, on seadusandja andnud kvalifikatsiooninõuete kehtestamise õiguse asutuse juhile (ATS § 17 lg 2 ls 2: "Täiendavaid kvalifikatsiooninõudeid võib kehtestada ametiasutuse juht või temast kõrgemalseisev ülemus või ametiasutus").

²⁶ Siseministri 26.08.2009 määrusega nr 35 kehtestatud [Sisekaitseakadeemia üliõpilasele, kadetile ja õpilasele makstava stipendiumi suurus, maksmise tingimused ja kord](#).

²⁷ Õiguskantsleri [2006.a tegevuse ülevaade](#), lk 80.

peab analüüsi lõpptulemusena tõdema, et õppekulude hüvitamise reguleerimisel ei ole järgitud võrdse kohtlemise põhimõtet.

Minu hinnangul nähtub menetluse käigus kogutud teabest, et lahknevused erialati õppekulude hüvitamisel on kujunenud ajalooliselt ilma selge põhjenduse ja erialade omavahel võrdlemiseta. Palun Teil seetõttu asuda välja töötama eelnõu, mille raames analüüsitakse võrdlevalt SKA erialade maksumust, kohustusliku töötamise aega ja ulatust, võimalikku legitiimset eesmärki erinevaks kohtlemiseks ja selle proportsionaalsust ning viiakse SKA erinevate erialade erinevused põhiseadusega kooskõlla.

Palun Teil hiljemalt 31.08.2013 teada anda, kas nõustute märgukirjas toodud kaalutlustega ning mida kavatsete ette võtta märgukirjas esitatud ettepanekute täitmiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

LISA: Väljavõtted õigusaktidest

1. Õppekulude hüvitamise tingimused ja ajaline kestus

Finants- ja päästekolledži erialade suhtes kehtiv regulatsioon	Politsei- ja piirivalvekolledži erialade suhtes kehtiv regulatsioon	Justiitskolledži erialade suhtes kehtiv regulatsioon
<p>RakkKS § 27³. Õppekulude hüvitamine sisekaitselises rakenduskõrgkoolis</p> <p>(1) Sisekaitselisest rakenduskõrgkoolist eksmatrikuleeritud isik on kohustatud hüvitama riigi poolt tema õpingutele tehtud õppekulud, kui ta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) katkestas mõjuva põhjuseta õpingud; 2) eksmatrikuleeriti ebarahuldava õppeedukuse tõttu; 3) eksmatrikuleeriti distsiplinaarsüüteo tõttu. <p>(2) Sisekaitselise rakenduskõrgkooli lõpetanud isik on kohustatud hüvitama riigi poolt tehtud õppekulud, kui ta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ei asunud sisekaitselise rakenduskõrgkooli lõpetamisel kolme kuu jooksul avalikku teenistusse või tööle päästeasutusse, välja arvatud, kui temale ei pakutud tema kvalifikatsioonile vastavat töökohta; 2) vabastati avalikust teenistusest või töölt päästeasutuses süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel; 3) vabastati avalikust teenistusest või töölt päästeasutuses distsiplinaarsüüteo eest; 4) vabastati avalikust teenistusest või töölt päästeasutuses oma algatusel 	<p>PPVS § 69. Koolituskulude hüvitamine</p> <p>(1) Politseiametnik, kadett ja sisekaitselise rakenduskõrgkooli politsei või piirivalve eriala lõpetanud isik on kohustatud hüvitama riigi poolt tema koolitusele või välisriigis korraldatud erialasele täiendusõppele tehtud otsesed kulutused, kui ta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) katkestas mõjuva põhjuseta õpingud või erialase täiendusõppe; 2) vabastati teenistusest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel; 3) vabastati teenistusest distsiplinaarsüüteo eest; 4) vabastati omal algatusel teenistusest; 5) arvati sisekaitselise rakenduskõrgkooli politsei või piirivalve eriala nimekirjast välja õppetööst mõjuva põhjuseta mahajäämuse või mitterahuldava õppeedukuse tõttu või distsiplinaarsüüteo eest; 6) ei astu pärast sisekaitselise rakenduskõrgkooli politsei või piirivalve eriala lõpetamist või erialase täiendusõppe läbimist politseiteenistusse. <p>(2) Koolituskulusid ei pea hüvitama politseiametnik, kes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) pärast õppeasutuse lõpetamist on olnud 	<p>VangS § 118. Ettevalmistusteenistuse kulude hüvitamine</p> <p>(1) Isik on kohustatud hüvitama riigi poolt tema ettevalmistusteenistusele tehtud kulutused, kui ta:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) katkestas mõjuva põhjuseta ettevalmistusteenistuse; 2) arvati ettevalmistusteenistusest välja ebarahuldava õppeedukuse tõttu; 3) arvati ettevalmistusteenistusest välja distsiplinaarsüüteo tõttu; 4) ei asunud ettevalmistusteenistuse lõpetamisest kolme kuu jooksul teenistusse vanglas või Justiitsministeeriumis, välja arvatud juhul, kui temale ei pakutud tema kvalifikatsioonile vastavat ametikohta; 5) vabastati teenistusest vanglaametnikuna või teenistusest Justiitsministeeriumis oma algatusel mõjuva põhjuseta; 6) vabastati teenistusest vanglaametnikuna või teenistusest Justiitsministeeriumis süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel; 7) vabastati teenistusest vanglaametnikuna või teenistusest Justiitsministeeriumis

<p>mõjuva põhjusega.</p> <p>(3) Sisekaitse rakenduskõrgkooli lõpetanud isik ei ole kohustatud hüvitama riigi poolt tehtud õppekulusid:</p> <p>1) kui ta on töötanud avalikus teenistuses või päästeasutuses vähemalt kahekordse nominaalse õppeaja või</p> <p>2) kui ta on oma algatusel vabastatud teenistusest või töölt päästeasutuses seoses püsiva töövõime kaotusega 40–100 protsenti või perekonnas oleva puudega isiku või vanaduspensionieas kõrvalabi või järelevalvet vajava isiku hooldamise vajadusega.</p> <p>(4) Õppekulude arvestamise, hüvitamise määra, tingimused ja korra kehtestab siseminister määrusega.“</p>	<p>politseiteenistuses ajavaheajaku, mis on võrdne poolteisekordse koolitusajaga, kuid mitte vähem kui kolm aastat;</p> <p>2) pärast käesoleva paragrahvi lõikes 1 mainitud erialase täiendusõppe läbimist on olnud politseiteenistuses ajavaheajaku, mis on võrdne poolteisekordse koolitusajaga, kuid mitte vähem kui üks aasta;</p> <p>3) on politseiteenistusest vabastatud omal algatusel seoses püsiva töövõimetusega või vajadusega hooldada püsivalt töövõimetut või puudega perekonnaliiget;</p> <p>4) on nimetatud või määratud muule ametikohale ja tema politseiteenistussuhe on peatunud käesoleva seaduse kuni 2011. aasta 31. detsembrini kehtiva § 66 alusel või alates 2012. aasta 1. jaanuarist kehtiva 5. peatüki 41. jao alusel;</p> <p>5) ei ole nimetatud politseiametniku ametikohale seoses vaba politseiametniku ametikoha puudumisega Politsei- ja Piirivalveametis, sisekaitse rakenduskõrgkoolis või Kaitsepolitseiametis.</p> <p>(2¹) Koolituskulud ei pea hüvitama politseiametnik, kadett ega sisekaitse rakenduskõrgkooli politsei või piirivalve eriala lõpetanud isik, kes on jätkanud õpinguid sisekaitse rakenduskõrgkooli muul sisejulgeolekuvaldkonna õppekaval või asunud pärast kooli lõpetamist teenistusse Siseministriesse,</p>	<p>distsiplinaarsüüteo eest.</p> <p>(2) Ettevalmistusteenistuse kulud ei pea hüvitama vanglaametnik, kes:</p> <p>1) pärast ettevalmistusteenistust on olnud teenistuses vanglaametnikuna või teenistuses Justiitsministeeriumis vähemalt kolm aastat või</p> <p>2) on teenistusest vanglaametnikuna või teenistusest Justiitsministeeriumis vabastatud omal algatusel seoses püsiva töövõimetuse või püsivalt töövõimetu perekonnaliikme hooldamise vajadusega.</p> <p>(3) Ettevalmistusteenistuse kulude arvestamise ja hüvitamise korra kehtestab määrusega justiitsminister kooskõlastatult siseministri ning haridus- ja teadusministriga.“</p>
---	--	--

	<p>Justiitsministeeriumisse või Kaitseministeeriumisse või nende valitsemisala asutusse ja on olnud teenistuses ajavahemiku, mis on võrdne poolteisekordse koolitusajaga, kuid mitte vähem kui kolm aastat.</p> <p>(3) Koolituskulude arvestamise ja hüvitamise korra kehtestab siseminister määrusega.</p> <p>(4) Politseiametnikule, kadetile ja sisekaitselise rakenduskõrgkooli politsei või piirivalve eriala lõpetanud isikule ei laiene rakenduskõrgkooli seaduse § 27³.“</p>	
--	---	--

2. Õppekulude koosseis

Finants- ja päästekolledži erialade suhtes kehtiv regulatsioon	Politsei- ja piirivalvekolledži erialade suhtes kehtiv regulatsioon	Justiitskolledži erialade suhtes kehtiv regulatsioon
Siseministri 25.07.2007 määruse „Sisekaitseakadeemia õppekulude arvestamise ja hüvitamise kord“ nr 61 (edaspidi: määrus 61).	Siseministri 21.12.2009 määrusega nr 85 kehtestatud „Koolituskulude arvestamise ja hüvitamise kord“ (edaspidi: määrus 85).	justiitsministri 21.01.2004 määrusega nr 12 kehtestatud „Vanglaametnikukandidaadi ettevalmistusteenistuse kulude arvestamise ja hüvitamise kord“ (edaspidi: määrus 12).
<p>§ 3. Õppekulude arvestamise alused</p> <p>(1) Hüvitatavad õppekulud koosnevad järgmistest kulukomponentidest:</p> <p>1) riikliku koolitustellimuse õppekoha või koolituskoha baasmaksumus;</p> <p>2) põhistipendiumi kulud;</p> <p>3) vormiriietuse kulud;</p> <p>5) majutuskulud.</p> <p>(2) Õppe- või koolituskoha baasmaksumuseks on «Ülikooliseaduse» § 131</p>	<p>§ 2. Koolituskulud</p> <p>(1) Koolituskulud on:</p> <p>1) riikliku koolitustellimuse õppekoha või koolituskoha baasmaksumus;</p> <p>2) väljamakstud põhistipendium;</p> <p>3) väljastatud vormiriietuse maksumus;</p> <p>4) majutuskulud;</p> <p>5) toitlustamiskulud.</p> <p>(2) Õppe- või koolituskoha baasmaksumus on vastavalt immatrikuleerimise hetkel kehtiv Vabariigi Valitsuse</p>	<p>§ 2. Kulude arvestamise alused</p> <p>(1) Paragrahvis 1 nimetatud kulude arvestamise aluseks võetakse kulutused, mis on tehtud:</p> <p>1) stipendiumi maksmiseks;</p> <p>2) õpetamisega seotud kulude katmiseks.</p> <p>(2) Kandidaadi ettevalmistusteenistuse kulude hulka ei arvata vangla tehtud kulutusi, näiteks vormiriietusele ja tööandja eluruumile tehtud kulutused.</p>

<p>lõike 3 alusel ja kooskõlas «Rakenduskõrgkooli seaduse» § 27 lõikega 1 Vabariigi Valitsuse kinnitatud ja immatrikuleerimise hetkel kehtiv riikliku koolitustellimuse rakenduskõrgharidusõppe õppekoha baasmaksumus või «Kutseõppeasutuse seaduse» § 331 lõike 4 alusel Vabariigi Valitsuse kinnitatud ja immatrikuleerimise hetkel kehtiv riikliku koolitustellimuse kutseõppeasutuse koolituskoha baasmaksumus.</p>	<p>määrusega kehtestatud riikliku koolitustellimuse rakenduskõrgharidusõppe õppekoha baasmaksumus või Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud riikliku koolitustellimuse kutseõppeasutuse koolituskoha baasmaksumus.</p>	
---	---	--