Õiguskantsler

Teie 02.09.2026 nr

Meie 09.11.2026 nr 6-1/262552/2609457

Tasemeõppes osalemise toetus

Lugupeetud avaldaja

Pöördusite õiguskantsleri poole, sest Eesti Töötukassa keeldus Teile tasemeõppes osalemise toetust määramast, kuna asusite õppima õppekohale, mida ei rahastata riigieelarvest. Teie arvates on otsus vastuolus tasemeõppes osalemise toetuse eesmärgiga ja võrdse kohtlemise põhimõttega. Olete varem kõrghariduse omandanud 2019. aastal.

Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud tööhõiveprogrammi 2024-2029 (THP) § 24 lõige 2 näeb ette, et tasemeõppes osalemise toetust ei maksta, kui inimene ei õpi riigieelarvest rahastataval õppekohal. Riigil on põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse kohaselt avar otsustusõigus, kuidas kujundada ja rahastada täiskasvanute ümberõppesüsteemi.

Eesti Vabariigi põhiseadus ei kohusta riiki tasemeõppes osalemise toetust maksma. Kui riik seda siiski teeb, võib ta inimesi erinevalt kohelda, kui selleks on mõistlik ja asjakohane põhjus. Praegusel juhul see nii ongi. Seega, abstraktselt hinnates pole THP § 24 lõige 2 põhiseadusega vastuolus.

Küsisime Teie avalduse lahendamisel selgitusi Eesti Töötukassalt. Õiguskantsleri nõunikule selgitati, et olete esitanud uue taotluse tasemeõppe toetuse saamiseks varasemast erineval õiguslikul alusel. Teie taotlus on läbivaatamisel. Seetõttu vastame vaid Teie küsimusele, kas võrdsuspõhiõigusega on kooskõlas olukord, kus õigust saada tasemeõppes osalemise toetust pole inimesel, kes on varem omandanud eriala riigieelarvest rahastatud õppekohal ja kes on mõne aja pärast asunud õppima õppekohale, mida ei rahastata riigieelarvest.

1. Põhiseaduse § 29 lõige 3 paneb riigile kohustuse korraldada kutseõpet ja abistada tööotsijaid töö leidmisel. Koos rahvusvahelisest õigusest tulenevate kohustustega[1] tähendab see, et riik peab rakendama tõhusat majandus- ja tööhõivepoliitikat. Seega peab riik kujundama täiskasvanute ümber- ja täiendõppesüsteemi, mis võimaldab inimestel enda kutseoskusi täiendada ning uusi oskusi õppida, ja nõnda kohaneda tööturu vajadustega.

2. Selle süsteemi kujundamisel ja finantseerimise korraldamisel on Riigikogul üsna vabad käed. Nii on Riigikogul õigus otsustada, milliseid tööturumeetmeid rakendada ning kellele ja mis tingimustel neid meetmeid pakkuda.

3. Põhiseaduse § 37 lõige 1 sätestab õiguse haridusele, sealhulgas kutseharidusele, kuid selle sätte kohaselt ei pea riik pakkuma täiskasvanud inimestele võimalust omandada teine kutse- või

[1] Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta art 1 lg 3 ja art 9 ning Euroopa sotsiaalsete õiguste komitee järeldused nende sätete kohta; ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti art 6 ja seda puudutav üldkommentaar nr 18 (eelkõige p-d 12 ja 26).

erialane haridus tasuta. Tasuta õppe võimalused ja õppimiseks toetuste saamise tingimused sõltuvad muu hulgas riigi majanduslikust olukorrast, mis võib ajas muutuda.

4. Kõrghariduse omandamise tingimused ja tasemeõppes osalemise toetuse saamise tingimused reguleerivad erinevaid küsimusi. Kõrgharidust reguleerivate õigusaktidega määratakse kindlaks, millistel tingimustel saab inimene kõrgharidust omandada tasuta. Tööturumeetmeid reguleerivate õigusaktidega sätestatakse tingimused, millisel juhul toetatakse inimese toimetulekut õpingute ajal.

5. Kõrgharidusseaduse (KHaS) § 16 lõige 1 näeb ette, et üliõpilane saab õppida eestikeelse õppekava alusel tasuta, kui ta õpib täiskoormusega ja täidab igal semestril nõutava õppe mahu. Samas on KHaS § 16 lõike 6 punktis 3 sätestatud, et kogu õppekava ulatuses võib nõuda tasu üliõpilaselt, kes on juba tasuta õppinud kõrgharidustaseme esimesel või teisel astmel vähemalt 365 kalendripäeva ning kelle samal astmel eksmatrikuleerimisest on möödas vähem kui kümme aastat.

6. Tasemeõppes osalemise toetust makstakse THP alusel. THP § 24 lõikega 1 on kehtestatud toetuse eesmärk: toetada inimest kutse- või kõrghariduse omandamisel, arvestades majandustegevusaladel vajaliku tööjõu ja oskuste nõudlust.

7. THP § 24 lõikega 3 on sätestatud, et kui inimene on varem omandanud kutse- või erihariduse, siis makstakse talle tasemeõppes osalemise toetust 15 aasta möödumisel õpingute lõpetamisest. Tasemeõppes osalemise toetuse saamise tingimuste kehtestamisel on lähtutud sellest, et tööturul toimunud muudatuste tõttu võivad inimeste oskused olla aegunud, kui varasema erialase hariduse omandamisest on möödunud juba 15 aastat. Seega on tasemeõppe osalemise toetuse saamise tingimused mõnevõrra rangemad kui õigus omandada teine kõrgharidus tasuta.

8. THP § 24 lõike 2 kohaselt makstakse tasemeõppes osalemise toetust, kui inimene asub õppima õppekohale, mida rahastatakse riigieelarvest.

9. Tasemeõppes osalemise toetuse maksmise tingimusi on selgitatud sellega, et esmalt peab ühelt haridustasemelt teisele liikumise ja tasemehariduse omandamise võimalused tagama haridussüsteem. Üksnes juhul, kui see pole õnnestunud mõistliku aja jooksul, läheb vastutus üle tööturusüsteemile (vt tööhõiveprogrammi 2024–2029 eelnõu § 24 lõike 3 selgitus, seletuskirja lk 20).

10. Seega pole tasemeõppes osalemise toetuse eesmärk kompenseerida õppimist tasulisel õppekohal, vaid toetada nende inimeste hariduse omandamist, kes on kutse- või erihariduseta või vananenud haridusega või kes on terviseseisundi tõttu sunnitud kutse- või eriala vahetama (vt tööhõiveprogrammi 2024–2029 eelnõu § 24 lõike 1 selgitus, seletuskirja lk 20).

11. Võrdse kohtlemise põhimõte (PS § 12) nõuab, et sarnases olukorras olevaid inimesi koheldaks võrdselt, välja arvatud juhul, kui erinevaks kohtlemiseks on asjakohane ja mõistlik põhjus. Sarnases olukorras on praegusel juhul inimesed, kes omandavad oma oskuste arendamiseks kõrgharidust ning soovivad saada selleks tasemeõppes osalemise toetust. Võrreldavates gruppideks on inimesed, kes asuvad õppima õppekohal, mida riigieelarvest ei rahastata, ja inimesed, kes asuvad õppima õppekohal, mida riigieelarvest rahastatakse.

12. Erinev kohtlemine seisneb selles, et inimene, kes asub õppima õppekohal, mida riigieelarvest ei rahastata, jäetakse toetusest ilma, aga riigieelarvelisel õppekohal õppijal on võimalik toetust saada.

13. Põhiseaduse § 12 ei keela igasugust erinevat kohtlemist, vaid keelab meelevaldse erineva kohtlemise. Riigikogul ja Vabariigi Valitsusel on piiratud ressursside jagamisel küllalt suur otsustusvabadus. Riik finantseerib õppekohti kindlaks määratud koolitustellimuse ja eelarve piires. Piiratud ressursside jagamisel on riigil õigus suunata ka tööturumeetmeteks ettenähtud

vahendid eelkõige sellele sihtgrupile, kellel on suurem oht jääda töötuks (vt tööturumeetmete seaduse § 2). Seejuures pole eesmärk vähendada riigieelarve kulutusi, vaid maksta toetust sihtrühmale, kes seda toetuse eesmärgist tulenevalt kõige enam vajab. See eesmärk on põhiseadusega kooskõlas (vt nt Riigikohtu 17.04.2026 otsuse 5-25-67 p 55 ja 59).

14. Põhiseadus ei anna õigust nõuda, et iga inimene, kes on juba riigi kulul kutse- või erihariduse omandanud, peaks saama riigi kulul omandada ka teise kutse- või erihariduse (vt nt ka õiguskantsleri seisukohta 01.08.2025 „Kutseõppe tasemeõppe eest tasu küsimine“). Kuigi tasemeõppes osalemise toetus pole mõeldud tasulise õppimisega seotud kulutuste hüvitamiseks, makstakse seda toetust riigieelarve rahast. Seega selle toetuse maksmine inimesele, kes ei õpi riigieelarvelisel kohal, tähendaks sisuliselt seda, et riik toetaks ikkagi inimese tasulisel õppekohal õppimist. Toetuse saamise õiguse sidumine riigieelarvest rahastatud õppekohal õppimisega võimaldab kasutada tasemeõppe toetamiseks ette nähtud raha nende õpingute toetamiseks, mida riik on pidanud haridus- ja tööjõuvajadust arvestades prioriteediks. Seega on THP § 24 lõike 2 eesmärgiks ka haridus- ja tööturumeetmete rahastamise kooskõlastamine.

15. Abstraktselt hinnates pole võimalik öelda, et Vabariigi Valitsus on rikkunud põhiseadust, kehtestades THP § 24 lõikes 2 tingimuse, et tasemeõppes osalemise toetust saavad täiskasvanud, kes õpivad riigieelarvest rahastatud õppekohal. Tingimus, et õppida tuleb just riigieelarvelisel kohal, pole meelevaldne. Samamoodi ei saa pidada meelevaldseks, et toetusest jäävad ilma need, kes on asunud õppima tasulisel õppekohal.

16. THP § 24 lõike 6 kohaselt on tasemeõppes osalemise toetuse saamise üks lisatingimus see, et inimene asub õppima õppekaval, mille lõpetamisel võib ta töötada põhikutsealal, millel vajatakse üha rohkem tööjõudu ja mille tööjõu nõudlus ületab pakkumist.

17. Soovisite asuda õppima õenduse erialal. OSKA tervishoiuvaldkonna uuringus on kirjas, et Eestis on õdedest suur puudus (vt Tervishoid | OSKA uuringud, ptk 3.3 „Õed“, eriti p 3.3.3 „Tööjõu- ja koolitusvajaduse prognoos aastani 2033“).

18. Kuigi THP § 24 lõikes 2 sätestatud tingimus pole põhiseadusega vastuolus, ei tähenda see, et riik ei võiks seda tingimust uuesti läbi vaadata nende erialade puhul, millel napib töötajaid. Kuna üks Teie küsimus õiguskantslerile oli see, kas regulatsioon võib vajada muutmist nii, et tööturul vajalikku eriala õppima asuv inimene ei jääks tasemeõppes osalemise toetusest ilma üksnes seetõttu, et tal puudub õigus uut kõrgharidust tasuta omandada, saadame selle vastuse ka määruse välja töötanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ning Eesti Töötukassale.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Olari Koppel
õiguskantsleri asetäitja-nõunik, õiguskantsleri kantselei direktor
õiguskantsleri ülesannetes

Teadmiseks (avaldaja andmeteta): Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Eesti Töötukassa

Merle Malvet 693 8426
Merle.Malvet@oiguskantsler.ee