



Õiguskantsler

Liina Kersna
minister
Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie nr
Meie 13.12.2021 nr 6-3/211797/2108504

Õpetajakoolituse erialastipendiumi maksmise tingimused

Lugupeetud Liina Kersna

Tallinna Ülikooli üliõpilane palus kontrollida, kas on õiguspärane, et ülikool eelistab õpetajakoolituse erialastipendiumi määramisel magistriõppe loodus- ja täppisteaduste õpetajakoolituse õppekavadel õppivaid üliõpilasi teistele õpetajakoolituse üliõpilastele.

[Kõrgharidusseaduse](#) (KHaS) § 15 lõikes 4 sätestatud volitusnorm ei anna haridus- ja teadusministrile õigust volitada stipendiumide määramise lisatingimuste kehtestamist edasi õppeasutusele või Haridus- ja Noorteametile. Õpetajakoolituse riiklikult esmatähtsad õppekavad, mille üliõpilastele makstakse riigi huvides õpetajakoolituse erialastipendiumi, saab määrata üksnes seaduses eneses või nõuetekohase volitusnormi alusel määruses, samuti on võimalik need otsustused teha halduslepingus (vt p 13).

Seega palun Teil viia haridus- ja teadusministri määruse „[Üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused ning nende määramise üldtingimused ja kord](#)“ (edaspidi määrus) § 2 lõike 1 punkt 5 kõrgharidusseadusega kooskõlla.

Kuna näiteks Tallinna Ülikooliga lõpeb haldusleping aastal 2021, soovitan uue halduslepingu sõlmimisel arvestada selles kirjas esitatud põhjendusi.

Palun vastust ettepaneku täitmise kohta hiljemalt 17. jaanuariks 2022.

1. Põhiseaduse (PS) § 3 lõike 1 kohaselt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused tegema Riigikogu ja põhiõiguste piirangul peab olema seaduslik alus (seadusliku aluse nõue). Viimati mainitud nõue ministri määruste kohta on sätestatud ka PS § 94 lõikes 2¹. Riigikogu pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel².

¹ RKPJK otsus asjas nr [5-20-12](#), p 62.

² Samas, p 63.

2. KHaS § 15 lõike 1 punkti 8 järgi on üliõpilasel õigus saada KHaS § 15 lõike 4 alusel kehtestatud tingimustel ja korras riiklikke stipendiume.

3. Kuigi seadus ei sätesta iga üliõpilase õigust saada stipendiumi, võib otsustus, kellele ja mis tingimustel stipendiumi maksta, piirata üliõpilaste mitmeid põhiõigusi. Stipendiumi saamine võib piirata PS § 37 sätestatud põhiõigust haridusele (stipendiumi maksmine võib mõjutada hariduse kättesaadavust, õppe jätkamist, vt ka Riigikontrolli audit „[Kõrgharidusreform ja tööjõuvajadused](#)“). Samuti võib otsustus, kellele ja mis tingimustel stipendiumi maksta, piirata inimese õigust võrdsele kohtlemisele (PS § 12 lg 1). Niisiis ei saa pidada ebaoluliseks otsust, kellele ja mis tingimustel riiklikku stipendiumi makstakse, eriti juhul, kui riigi rahalised võimalused stipendiume maksta on piiratud ja hüvest saavad osa vaid vähesed.

4. Riigikogu on siiski leidnud, et stipendiumide maksmise tingimuste ja korra kehtestamise võib delegeerida ministrile. Nii on KHaS § 15 lõikes 4 volitusnorm, mille järgi kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega üliõpilaste riiklike stipendiumide liigid, suurused ning nende määramise üldtingimused ja korra.

5. Haridus- ja teadusminister ongi seda volitusnormi silmas pidades kehtestanud määruse. Määruse § 4 lõike 1 kohaselt on erialastipendiumi eesmärk motiveerida üliõpilasi õppima täiskoormusega riigile prioriteetsetes valdkondades.

6. Määruse § 2 lõike 1 järgi on üliõpilasel õigus taotleda erialastipendiumi juhul, kui ta vastab selle sätte punktides 1–5 kehtestatud tingimustele. Seejuures peab üliõpilane vastama ka muudele õppeasutuse või Haridus- ja Noorteameti (stipendiumi maksja) kehtestatud ja eelnevalt avalikustatud tingimustele, mis tehakse teatavaks stipendiumi maksja veebilehel (määruse § 2 lg 1 p 5).

7. Niisiis on minister andnud õppeasutusele või Haridus- ja Noorteametile edasi volitused kehtestada stipendiumi saamise tingimused.

8. Haldusmenetluse seadus sätestab, et haldusorgan, keda on volitatud määrust andma, võib määruse andmise teisele haldusorganile edasi volitada ainult juhul, kui see võimalus on volitusnormis ette nähtud (HMS § 91 lg 1).

9. KHaS § 15 lõikes 4 sisalduv volitusnorm ei sätesta sõnaselgelt edasivolitamise õigust. Kuigi sõna „üldtingimused“ kasutamine võib viidata sellele, et sätestada võib ka määruses tooduga võrreldes täpsemaid tingimusi, ei tulene volitusnormist ministri õigust volitada neid täpsemaid tingimusi kehtestama õppeasutust või Haridus- ja Noorteametit.

10. Nagu eespool on öeldud, ei keela põhiseadus Riigikogu pädevuses olevate küsimuste delegeerimist täitevvõimule, kui seaduses on piisavalt määratud täitevvõimu tegutsemise alused ja tingimused, et välistada täitevvõimu omavoli.³ Volitusnormist peab nähtuma haldusorgan, keda volitatakse määrust andma. Sama nõuet tuleb silmas pidada ka juhul, kui Riigikogu peab võimalikuks, et täitevvõim volitab tingimuse seadmise edasi mõnele teisele haldusorganile. See tähendab, et volitusnormist peab lisaks edasivolitamise loale ilmnema haldusorgan, keda võib edasi volitada.

³ RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-3-16](#), p 111.

11. Järelikult ei saa pidada lubatavaks tõlgendust, et KHaS § 15 lõike 4 volitusnormi alusel võib haridus- ja teadusminister volitada õppeasutust või Haridus- ja Noorteametit kehtestama stipendiumi saamise lisatingimusi.

Riigile prioriteetsed valdkonnad

12. Valdkonna eest vastutav minister sõlmib ülikooliga kolmeks kuni viieks aastaks halduslepingu, kus lepatakse kokku ülikooli missioonist, eesmärkidest ja riigi vajadustest lähtuvad kohustused ning nende täitmiseks toetuste määramine (KHaS § 43 lg 1). Halduslepingus lepatakse muu hulgas kokku üliõpilaste stipendiumifondi eraldamise alused ja vajaduse korral muude vahendite määramise tingimused (KHaS § 43 lg 3 p 5 ja 6). Ülikooliga sõlmitava halduslepingu ja rahastuskokkuleppe üle peab valdkonna eest vastutav minister ülikooliga läbirääkimisi. Läbirääkimistel juhendatakse riigi strateegilistest eesmärkidest ning võetakse arvesse ülikooli missiooni, eesmärke ja ülesandeid, prognoositavat kõrgharidusega spetsialistide vajadust tööturul, ministriumide, omavalitsusüksuste liitude, registreeritud kutse- ja erialaliitude ning ülikoolide ettepanekuid ja kõrgharidustaseme õppe korraldamiseks riigieelarves ette nähtud vahendeid (KHaS § 43 lg 4).

13. Eelnevat arvestades pole välistatud, et õpetajakoolituse erialastipendiumi maksmiseks vajalikud lisatingimused (mh riigi jaoks prioriteetsed õppekavad, mille üliõpilastele võib riiklikku stipendiumi maksta) ei kehtestata määrusega, vaid lepatakse kokku ülikooliga sõlmitavas halduslepingus. Sel juhul tuleb aga arvestada haldusmenetluse seaduse (HMS) nõuetega. Nii sätestab HMS § 101 lg 4, et piiritlemata arvu juhtumeid reguleeriv haldusleping jõustub määruse jõustumiseks ettenähtud korras.

14. Ministriumist selgitati, et ka praegu tuleneb Tallinna Ülikooliga sõlmitud halduslepingust juhis ülikoolile, milliste õppekavade üliõpilastele on lubatud stipendiumi riigi huvides maksta. Seda väljendavat halduslepingu punkt 3.1.10, mille järgi peab Tallinna Ülikool arvestama õppekavade avamisel, arendamisel ja õppe korraldamisel muu hulgas õppe- ja teadustegevuse kvaliteedi välishindamise tulemusi, tööjõu ja oskuste vajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA valdkondlike aruannete tulemusi ja soovitusi ning üliõpilaste tagasisidet. 2018. aastal ilmunud OSKA uuringuaruande järgi on Eestis aineõpetajate puudus ning eriti napib Eesti koolides loodusteaduslike ainete ja matemaatikaõpetajaid.

Paraku ei saa üldisest kohustusest järgida erinevaid prognoose ja uuringuid järelda, et ülikool peab asuma õpetajate puudust leevendama sellega, et ülikool maksab riigi eraldatava raha arvelt õpetajakoolituse erialastipendiumi eelisjärjekorras loodus- ja täppisteaduste õpetajakoolituse õppekavadel õppivatele üliõpilastele. Ministrium ei saaks ülikoolile ette heita, kui ülikool otsustaks riigi eraldatud rahast maksta stipendiumi eelisjärjekorras mõne muu õpetajakoolituse õppekava üliõpilastele. Nt võiks ülikool eelistada tulevasi eesti keele õpetajaid, sest neidki on vähe ja õpetajate keskmine vanus kõrge (vt nt artikkel).

15. Niisiis ei ole riik andnud nt Tallinna Ülikoolile ühtki selget suunist, mis eriala üliõpilasele peaks eelisjärjekorras stipendiumi maksta, kuigi raha kõigile õpetajakoolituse õppekavade üliõpilastele ei jätku. Samas tuleb ministriumil tagada, et määruse § 4 lõikes 1 sätestatud erialastipendiumi makstes täidetakse eesmärki motiveerida üliõpilasi õppima täiskoormusega riigile prioriteetses valdkonnades.

16. Ministeeriumi ja Tallinna Ülikooli vahel sõlmitavas halduslepingus õpetajakoolituse erialastipendiumide osas täpsemate tingimuste kokkuleppimine ei oleks halduslepingu muid kokkuleppeid arvestades liiga detailne regulatsioon, mis hakkaks ülikooli või riigi tegevust takistama (vrd detailseid kokkuleppeid punktides 3.1.1.8, 3.1.3, 3.1.8, 3.2.6, tabelid 1 ja 2). Pealegi on ministeerium ja ülikool teinud halduslepingus mitmeid muudatusi, mistõttu poleks ka õpetajakoolituse erialastipendiumi maksmise tingimuste muutmine halduslepingus, kui selline vajadus peaks tekkima, midagi erakordset.

17. Ülikoolide autonoomiat (PS§ 38 lg 2) ei ole rikutud, kui riik määrab täpsemalt riiklike stipendiumide saajad. Kuigi institutsionaalne autonoomia tähendab, et ülikoolid on asutusesiseselt ressursse jagades piisavalt iseseisvad, ei rikuta ülikoolide autonoomiat sellega, kui riik suunab ülikoolide tegevust, määrates kindlaks rahastamise prioriteetid⁴.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: avaldaja, Tallinna Ülikool

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁴ Ivo Pilving, Hent Kalmo. Põhiseaduse § 38 kommentaar, komm 19 ja 22. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5., täiend. vlj. Tartu: sihtasutus Iuridicum 2020.