



Õiguskantsler

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

Teie nr

Meie 29.05.2014 nr 6-8/131332/1402387

## Märgukiri Vajaduspõhine õppetoetus

Austatud härra minister

Teile teadaolevalt alustasin omaalgatuslikku menetlust vajaduspõhise õppetoetuse regulatsiooni põhiseaduspärasuse kontrollimiseks.

Menetlust alustama ajendasid mitme isiku pöördumised, milles muu hulgas ei oldud rahul sellega, et vajaduspõhise õppetoetuse saamise üle otsustatakse õppetoetuse taotlemise õppeaastale eelnenud kalendriaasta tulumaksuga maksustatava tulu põhjal ning et üliõpilase pereliikmena, kelle maksustatav tulu läheb pere tuluna arvesse, peetakse üliõpilase vanemat, kes ei ela (pole kunagi elanud) perega koos. Leiti, et kasutusele võetud automatiseeritud ja eelmise aasta tuludeklaratsioonidel põhinev menetlus võimaldab saada toetust neil, kes seda tegelikult ei vaja, ning jätab ilma need, kellel taotlemise ajal on selleks tegelik vajadus.

Õigusaktide ja minister Aaviksoolt saadud selgituste põhjal tõden, et **kuigi loodud vajaduspõhise õppetoetuse süsteemi ei saa pidada otseselt põhiseadusvastaseks, pole regulatsioon siiski probleemivaba ning ei täida täiel määral eesmärki toetada halvemas sotsiaalmajanduslikus olukorras üliõpilasi õpingute nominaalajaga läbimisel.**

Palun Teil mulle hiljemalt 01.09.2014 teatada, kas ja kuidas on Teil kavas vajaduspõhise õppetoetuse regulatsiooni muuta, tagamaks selle jõudmise kõigi tegelikult toetust vajavate üliõpilasteni.

Alljärgnevalt selgitan, millised on minu arvates kehtiva vajaduspõhise õppetoetuse süsteemi olulised puudused.

Õppetoetuste ja õppelaenu seaduse (edaspidi nimetatud ÕÕS) § 2 punkti 4 järgi on vajaduspõhine õppetoetus üliõpilasele, välja arvatud doktorandile, õppetoetuste ja õppelaenu seaduse sätestatud tingimustel antav ning isiku majanduslikust olukorrast lähtuv rahaline toetus kõrghariduse omandamisega kaasnevate kulutuste katmiseks. Täpsemalt on üliõpilasel

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

ÕÕS § 5 lõike 2<sup>1</sup> punkti 3 järgi õigus saada vajaduspõhine õppetoot juhul, kui tema ÕÕS § 5<sup>1</sup> alusel arvestatud keskmine sissetulek kuus ei ületa igaks aastaks riigieelarvega kehtestatud vajaduspõhise õppetootuse saamiseks arvestatava keskmise sissetuleku ülemmäära (299 eurot). Seega antakse vajaduspõhine õppetoot selleks, et majanduslikult vähemkindlustatud üliõpilane saaks pühenduda õpingutele, ei peaks kooli kõrvalt või selle asemel tööl käima ja lõpetaks ülikooli nominaalajaga. Eeltoodust järeldub minu hinnangul, et vajaduspõhise õppetootuse võtmesõnaks on „vajadus“, st toetust tuleb maksta neile, kelle õpinguid raha puudus muidu takistaks<sup>1</sup>. Veel on oluline, et toetus on mõeldud üliõpilasele (see pole mõeldud tema pere ülalpidamiseks) ning just õpingutega kaasnevate kulude katteks.

Eelnev ei haaku aga Haridus- ja Teadusministeeriumi mulle esitatud seisukohaga, et vajaduspõhine õppetoot pole mõeldud mitte kõigile majanduslikes raskustes üliõpilastele, vaid ainult püsivate majanduslike raskustega peredest pärit üliõpilastele. Lugeses [õppetootuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduseelnõu 236 SE seletuskirju](#) ei leia ma toetust väitele, et ainult püsivate majanduslike raskustega üliõpilaste toetamine oleks olnud vajaduspõhise õppetootuse kehtestamise põhjuseks.<sup>2</sup> See on ka mõistetav, sest nominaalajaga ja edukalt õppekava läbimise seisukohast pole ju oluline, kas üliõpilase rahalised raskused on püsivad või ajutised. Ka ajutine raskus (11 kuud, pool aastat) võib viia selleni, et õpilane peab õppimisest kas üldse loobuma või asuma õppimise kõrvalt tööle, mistõttu nominaalajaga ta kooli lõpetada ei suuda (hinded halvenevad, peab hakkama maksma õppimise eest). Raskest majanduslikust seisust tingitud õppetöö takistuste vähendamine oli aga minu arusaamise kohaselt just vajaduspõhise õppetootuse kehtestamise eesmärk.

Minu hinnangul pole ka asjakohane väita, et ajutiste raskuste puhul peaks üliõpilane abi saama sotsiaaltoetustest. Esiteks on arvesse tulla võimalik sotsiaaltoetustel (toimetulekutoetus<sup>3</sup>, vanemale makstud töötutoetus jne) oma eesmärk<sup>4</sup> ja selleks pole pereliikmeks oleva üliõpilase õpingutega kaasnevate kulude katmine. Teiseks on need toetused üldjuhul niivõrd väikesed, et võimaldavad vaid hädapärase äraelamise.<sup>5</sup> On raske ette kujutada, et pere, kes saab toimetulekutoetust (olgu või pool aastat), suudaks sellest rahast peale pereliikmete esmavajaduste rahuldamise veel katta ülikooliõpingutega kaasnevaid lisakulusid.

<sup>1</sup> On tähelepanuväärne, et sotsiaalhoolekande seaduses reguleeritud vajaduspõhise peretoetuse puhul selgitatakse vajadus toetuse järele välja toetuse taotlemise lähiaja vajadusest lähtuvalt, mitte aastataguste sissetulekute põhjal. Seega õigustab vajaduspõhine peretoetus oma nime. Ma ei leia, et vajaduspõhine peretoetus ja vajaduspõhine õppetoot teineteisest oma idee poolest niivõrd erineksid, et sõnale „vajaduspõhine“ saaks anda sedavõrd erineva tähenduse.

<sup>2</sup> Eelnõule antud selgitustes öeldakse, et kõrgharidusreformi tulemusena saavad võimekad isikud asuda kõrgharidust omandama õppekulud hüvitamata. Leiti, et vajaduspõhine õppetoot on vältimatult vajalik, et toetada halvemas sotsiaalmajanduslikus olukorras üliõpilast kõikide semestrite lõikes vajaliku õppe mahu täitmisel. Seega minu hinnangul ei peetud toetuse loomise algse eesmärgina silmas vaid püsivalt halvas olukorras olevate üliõpilaste toetamist. Püsivalt majanduslikes raskustes üliõpilaste toetamine sai teoks seetõttu, et võimalike muude variantide kõrval otsustati luua pere eelmise aasta tuludel baseeruv automaatne toetuse andmise menetlus. Oleks valitud muu toetuse maksmise korraldus, oleks ka toetuse saajate sihtgrupp kujunenud tõenäoliselt teistsuguseks.

<sup>3</sup> Sotsiaalhoolekande seaduse § 22 lg 1 järgi lähtutakse toimetulekupiiri kehtestamisel minimaalsetest tarbimiskuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks. Sama seaduse § 22<sup>2</sup> lõike 2 punkti 6 järgi ei arvata toimetulekutoetuse arvestamisel üksi elava isiku või perekonna sissetulekute hulka õppetootuste ja õppelaenu seaduse alusel makstud vajaduspõhine õppetootust.

<sup>4</sup> Võimalik, et on kohalikke omavalitsusi, kes maksavad spetsiaalselt üliõpilaste õpingute toetamiseks mõeldud stipendiumi vms, kuid sellist kohustust kohalikel omavalitsustel ei lasu.

<sup>5</sup> Vt RKPJK 05.05.2014. a otsus asjas nr 3-4-1-67-13, p 51: „Kollegium kahtleb ka sotsiaalhoolekande seaduses toimetulekutoetuse määramise aluste ja suuruse sobivuses erandlikes olukordades.“

Eeltoodud arvestades pole minu arvates toetuse algse eesmärgiga kooskõlas kitsendada vajaduspõhise õppetoetuse saajate ringi nii, et toetust saavad vaid püsivalt<sup>6</sup> majanduslikes raskustes perest pärit üliõpilased. Vajaduspõhist õppetoetust peaksid seaduses toodud toetuse eesmärgi järgi saama siiski need, kellel on vajadus toetuse järele selle taotlemise ajal, olgu see vajadus üle aasta kestev või alla selle.

Peale selle, et eelmise aasta tuludel põhinev automatiseeritud menetlus kitsendab põhjendamatult toetuse saajate hulka, on vajaduspõhise õppetoetuse süsteemi probleemiks minu hinnangul seegi, mil viisil sätestab ÕÕS § 5<sup>1</sup> lg 2 üliõpilase perekonna koosseisu. Täpsemalt arvestatakse selle sätte punkti 1 järgi üliõpilase perekonna liikmeks (kui üliõpilane pole abielus ega lapse vanem või eestkostja) eranditult mõlemad vanemad. Selle tulemusena jäävad toetusest ilma need üliõpilased, kes tegelikult elavad ühe vanemaga peres ning reaalselt on pere kasutada vaid ühe vanema sissetulek.<sup>7</sup> On teada, et Eestis on suuri probleeme perest lahus elavalt vanemalt lapsele elatise saamisega. Pole usutav, et isik, kes on oma lapsed juba enne täiskasvanuks saamist toetuseta jätnud, hakkab toetama nende ülikooliõpinguid täiskasvanueas. Ka juhul kui üliõpilasest lahus elav vanem toetab üliõpilast rahaliselt, tundub põhjendamatult arvata selle vanema kogu tulu üliõpilase tegeliku pere sissetulekute hulka, sest vanem toetab oma last siiski teatud summa ulatuses ning lahus elava vanema tegelik varanduslik seis ei ole üliõpilasele ja tema perele ülekantav.

Seega leian, et kuigi seadusandja on õigustatud perekonna mõistet vajaduspõhise toetuse maksmise eesmärgil suhteliselt vabalt sisustama, pole seaduses sõnaga „vajaduspõhine“ väljendatud toetuse maksmise eesmärki silmas pidades aus lähtuda üksnes traditsioonilisest peremudelitest olukorras, kus on üldteada, et väga suur hulk peresid sellele mudelile ei vasta.

Märgin veel, et kui alaealisel lapsel on seadusest tulenev õigus oma vanemalt elatist nõuda, siis täisealisel üliõpilasel sellist õigust pole.<sup>8</sup> Vanem toetab oma last vaid moraalsel kaalutlusel. Seda öeldes mõenan, et suur osa vanemaid oma lapsi ülikooliõpingute ajal ka toetavad. Murettekitav on aga otsus jätta vajaduspõhisest toetusest ilma suur hulk neid noori, kel pole niivõrd pühendunud vanemat/vanemaid, arvestades veel, et üliõpilane ise ei saa selles osas midagi muuta.

Kõike eelnevat kokku võttes leian, et vajaduspõhise õppetoetuse korraldus, mis lähtub üksnes pere eelmise aasta majanduslikust seisust ning pere tulude hulka arvatakse eranditult üliõpilase mõlema vanema tulud, ei taga toetuse jõudmist kõigi seda tegelikult vajavate üliõpilasteni.

<sup>6</sup> Vajaduspõhise õppetoetuse regulatsiooni kontekstis on küsitav, kes siis ikkagi on püsivalt raskes olukorras olev üliõpilane. Kas see, kui isikul on aastaid olnud korralik sissetulek, kuid eelmine aasta juhtus olema kehv, teeb temast püsivalt raskes majanduslikus olukorras oleva isiku. Või vastupidi, pere elab toimetuleku piiril, kuid kuna eelmine aasta läks paremini, jääb üliõpilane toetusest ilma, ehkki taotlemise hetkel on raskused endised. Viimasel juhul ei saaks peret püsivalt majanduslikes raskustes olevaks justkui pidada.

<sup>7</sup> Statistikaameti väljaandest „Lapse heaolu“ (Tallinn 2013) selgub näiteks, et täisperes ehk kahe vanemaga peres kasvab 76% lastest, ülejäänud lapsed elavad poolikus ehk üksikvanemaga peres (lk 15). Kõige suuremas vaesusriskis on teismelised (22% 11–17-aastastest), kuna nende puhul on suurem tõenäosus, et peres on rohkem lapsi (nooremad õed-vennad), samuti on selleks vanuseks suurenenud üksikvanemaga peredes kasvavate laste osatähtsus (lk 27). Veel selgub, et 2012. aastal oli lastega leibkondade rahuldatud toimetulekutoetuse taotlusi kokku 41 718, millest üle poole olid ühe täiskasvanu ehk üksikvanemaga perede taotlused (lk 136). Veebis on väljaanne kättesaadav alljärgneval aadressil: [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/laste\\_heaolu.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/laste_heaolu.pdf).

<sup>8</sup> Vt nt õppetoetuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduseelnõu 236 SE seletuskirja II lugemise juurde: „Mõlemad komisjonid [Riigikogu põhiseaduskomisjon ja õiguskomisjon] tõdesid aga, et ülikoolihariduse finantseerimise kohustust perekonnaseadusest ei tulene. Põhiseaduskomisjon pidas seejuures kaheldavaks, kas regulatsioon, millest tuleneb vanemate poolse rahalise toetuse eeldus ilma vastava kohustusega, tagab eelnõu eesmärgi täitmise ehk vajaduspõhise õppetoetuse jõudmise alati just nende isikuteni, kes seda enim vajavad.“

Mõistan, et raha, mida jagada, on alati vähe, ning keeruline on leida samaaegselt kõiki rahuldavat ja ökonoomset lahendust. Samas näitab kehtiv lahendus, et ainult lihtsa ja kokkuhoidliku süsteemi loomisele keskendumine jätab palju abivajajaid vaatamata toetuse lubavast nimetusest ja seaduses deklareeritud toetuse eesmärgist sellest toetusest ilma.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Hent Kalmo  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel