



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 28.02.2014 nr 6-1/140298/1400972

**Selgitus vastuolu puudumise kohta
Täiendava õppetoetuse maksmine pingerea alusel**

Lugupeetud []

Täna Teid, et pöördusite minu poole avaldusega, milles palusite kontrollida õppetoetuse maksmise tingimuste vastavust põhiseadusele. Täpsemalt selgitasite, et kõrgkoolid ei maksa transporditoetust mitte kõigile neile, kes elavad kaugemal, vaid õppeedukuse pingerea alusel ainult eespoole jäävatele. Kirjutasite, et selline õppeedukusest lähtuv toetuse maksmise kord võib põhjustada kaugemal elavate üliõpilaste ebavõrdset kohtlemist.

Teatan Teile, et analüüsinud Teie avaldust ja asjakohaseid õigusakte, **leian, et õppetoetuste ja õppelaenu seaduse § 7 lõige 5 ei riku Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lg 1 esimesest lausest tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust osas, milles täiendav toetus määratakse vastavalt paremusjärjestusele.**

Alljärgnevalt selgitan, kuidas ma sellisele järeldusele jõudsin. Selleks annan esmalt põgusa ülevaate kehtivast üliõpilastele mõeldud õppetoetuste süsteemist.

Käesoleva, 2013/2014. õppeaasta algusest hakkas kehtima õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muudatus, mille järgi makstakse alates 2013/2014. õppeaastal ülikooli astunud üliõpilasele (välja arvatud doktorandile) lähtuvalt üliõpilase majanduslikust olukorrast vajaduspõhist õppetoetust. Need üliõpilased, kes astusid ülikooli enne 2013/2014. õppeaastat, saavad kuni 2015/2016. õppeaasta lõpuni õppetoetust enne käesoleva õppeaasta algust kehtinud toetuste süsteemi alusel ([õppetoetuste ja õppelaenu seadus](#), edaspidi nimetatud ÖÖS, § 42 lg 2). Neile üliõpilastele makstakse seega :

- põhitoetust, kui üliõpilane õpib täiskoormusega ega ole ületanud õppekava nominaalkestust ja
- täiendavat toetust, kui üliõpilane vastab põhitoetuse saamise nõuetele ja tema elukoht Eesti rahvastikuregistri andmetel asub väljaspool seda omavalitsusüksust ja sellega piirnevaid omavalitsusi, kus asub õppeasutus.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Eeltoodust tuleneb, et nii põhitoetust kui ka Teie avalduses põhiküsimusena tõstatatud isiku elukoha tõttu makstavat täiendavat toetust (nn transporditoetust) makstakse samadel tingimustel. Käesoleval juhul on oluline, et tulenevalt ÕÕS § 7 lõikest 5 määratakse nii põhitoetus kui täiendav toetus riigieelarves selleks otstarbeks ettenähtud ja õppeasutusele eraldatud vahendite piires vastavalt paremusjärjestusele.

Järgnevalt selgitan, miks pole minu hinnangul üliõpilase elukohast sõltuva täiendava toetuse maksmine paremusjärjestuse ehk õpitulemuste alusel vastuolus isikute võrdse kohtlemise nõudega.

Ehkki [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi PS) § 12 lõike 1 esimeses lauses sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse järgi on kõik seaduse ees võrdsed, ei tähenda see, et võrdses seisundis olevate isikute erinev kohtlemine poleks üldse lubatud. PS § 12 lg 1 esimese lausega on vastuolus vaid selline erinev kohtlemine, millel puudub legitiimne eesmärk või mis on selle eesmärgi suhtes ebaproportsionaalne.¹

Käeoleval juhul kohtleb riik täiendava toetuse saamisel erinevalt üliõpilasi lähtuvalt nende õppeedukusest. Ühel juhul saab väljaspool seda omavalitsusüksust ja sellega piirnevaid omavalitsusi, kus asub õppeasutus, elav üliõpilane täiendavat toetust, kuna asub õppeedukuse pingereas toetust võimaldaval kohal². Teisel juhul ei saa väljaspool seda omavalitsusüksust ja sellega piirnevaid omavalitsusi, kus asub õppeasutus, elav üliõpilane täiendavat toetust, kuna ei asu pingereas toetust võimaldaval kohal.

Kuna riik kohtleb üliõpilasi õppeedukuse põhjal erinevalt, tekib küsimus, mis eesmärgil riik nii talitab. Sellele küsimusele vastamiseks selgitan lähemalt hariduspõhiõiguse sisu.

PS § 37 lg 1 sätestab igäihe õiguse haridusele. See säte hõlmab endas kõiki haridustasemeid, alustades alusharidusest ja lõpetades kõrgharidusega. Kui põhiseaduse järgi lisandub põhihariduse osas õigusele haridust saada kohustus seaduses sätestatud vanuses lastel haridust omandada, siis kõrghariduse omandamine on vaid isiku võimalus, mitte kohustus. Sellest johtuvalt ei pea riik võimaldama kõigile soovijatele kõrgkoolis õppimist. Ka ei kohusta põhiseadus Eestit looma teatud kindlat õppetoeuste süsteemi.

Seadusandja valis 2003. a vastu võtud õppetoeuste ja õppelaenu seadusega õppeedukusel põhineva õppetoeuste süsteemi ning tegi otsuse jagada raha eelkõige parimatele.³ Seega oli riigi **eesmärgiks motiveerida üliõpilasi saavutama paremaid õpitulemusi**. Leian, et selline eesmärk on põhiseadusega kooskõlas.

Nagu märgitud, õigustab eesmärk ebavõrdset kohtlemist juhul, kui ebavõrdne kohtlemine on seatud eesmärgi suhtes proportsionaalne. Järgnevalt vaatlengi, kas erinev kohtlemine õppeedukusest sõltuvalt on proportsionaalne. Proportsionaalsuse hindamiseks tuleb muu hulgas kaaluda ühelt poolt võrdsuspõhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piiranguga taotletava eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.⁴

¹ Riigikohtu üldkogu 07.06.2011. a otsus asjas nr [3-4-1-12-10](#), p 35.

² Tulenevalt ÕÕS § 5 lõikest 8 kehtestab õppeasutus õppetoeuste, välja arvatud vajaduspõhise õppetoeute, taotlemise, määramise ja maksmise tingimused ja korra iga aasta 1. septembriks ja teeb selle õpilastele, üliõpilastele ning Haridus- ja Teadusministeeriumile teatavaks.

³ Õppetoeuste ja õppelaenu seaduse eelnõu 94 SE algtekst ja algataja seletuskiri kättesaadav veebis aadressil: http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=032110001.

⁴ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 05.08.2001. a otsus asjas nr [3-4-1-2-01](#), p 17.

Riive intensiivsuse seisukohast on oluline vastata küsimusele, kas ja kuivõrd takistab täiendava õpetoetuse mitte saamine vähem edukal üliõpilasel ülikoolis õppida.

Minu arvates on selge, et toetuse mitte saamine ei takista üldjuhul otseselt ülikoolis õppimist. Ülikoolis õppimine võib olla siiski raskendatud, kuna üliõpilane peab ise leidma raha selleks, et koolist kaugemal asuvasse koju ja tagasi sõita.

Selliseid muid raha saamise võimalusi on riik üliõpilasele ka loonud. Nii on kehvamate tulemustega õppijatel võimalus saada õppimise ajal toetust õppelaenu näol. Veel moodustavad õppeasutused ÕÕS § 5 lõike 5 järgi eritoetuse fondi, millest võib anda toetusi põhitoetuse ja täiendava toetuse saamise nõudeid arvestamata ning võttes arvesse muid õpilase õpingute jätkamist takistavaid asjaolusid. Olenevalt asjaoludest on majanduslikes raskustes perel võimalik saada ka riiklikku toimetulekutoetust ning mitmed kohalikud omavalitsused maksavad erinevaid toetusi oma üliõpilastele, nii pere sissetulekust sõltuvaid kui sõltumatuid. Lõpuks, kuna kõrgkoolis õppimine on vabatahtlik, siis on asjakohane eeldada, et ka isik isiklikult panustab oma õpingute jätkamisse, näiteks võttes akadeemilist puhkust ja teenides mõnda aega õpingute jätkamiseks raha.

Kokkuvõtvalt hindan võrdsuspõhiõiguse riivet, mis tuleneb täiendava toetuse õppeedukuse pingerea alusel maksmisest, väheintensiivseks.

Väheintensiivsele võrdsuspõhiõiguse riivele vastandub kaalukas riigi eesmärk. Nagu selgitasin, ei pea riik pakkuma kõrgharidust kõigile isikutele. Riik on loonud süsteemi, mis motiveerib õppima head tulemustega. Kui head õppeedukust motiveerivad meetmeid (nt täiendava toetuse maksmine õppeedukuse alusel) mitte kasutada, võib eeldada, et üliõpilased pingutavad oluliselt vähem. Seetõttu leian, et riigi eesmärk motiveerida üliõpilasi saavutama paremaid tulemusi on oluline eesmärk.

Kuna minu hinnangul ei riiva õppeedukusel põhinev täiendava toetuse maksmine võrdsuspõhiõigust intensiivselt, kuid riigi eesmärk motiveerida üliõpilasi saavutama paremaid õpitulemusi, on oluline, ei pea ma ÕÕS § 7 lõiget 5 võrdsuspõhiõigust ebaproportsionaalselt riivavaks.

Täna Teid veel kord pöördumise eest. Loodan, et minu selgitustest oli Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Aigi Kivioja 693 8428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee