



Õiguskantsler

Teie 12.01.2015 nr

Meie 04.02.2015 nr 6-1/150157/1500550

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Vajaduspõhine õppetoetus

Lugupeetud []

Pöördusite minu poole avaldusega, mis puudutab üliõpilastele makstava vajaduspõhise õppetoetuse saamise tingimusi ja korda. Täpsemalt ei pea Te avaldusest nähtuvalt õigeks, et vajaduspõhise õppetoetuse saamisel loetakse kuni 24-aastase üliõpilase pereliikmete hulka tema vanemad ([õppetoetuste ja õppelaenu seaduse](#), edaspidi ÕÕS § 5¹ lg 2 p 1), mis tähendab, et vanemate sissetulekut arvestatakse toetuse saamise õiguse üle otsustamisel. Samuti tõite välja probleemi, et üliõpilane ei saa arvestada oma ülalpeetavate hulka täisealist last, ehkki viimane on üliõpilase ülalpeetav (ÕÕS § 5¹ lg 2 p 5).

Teatan Teile, et olen eelnevalt juba kujundanud oma seisukoha vajaduspõhise õppetoetuse põhiseaduspärasuse kohta enda algatatud menetluse raames. **Jõudsin vajaduspõhise õppetoetuse regulatsiooni analüüsisid järeldusele, et vajaduspõhise õppetoetuse süsteemi ei saa pidada otseselt põhiseadusvastaseks, kuid regulatsioon pole siiski probleemivaba.** Saatsin oma seisukoha haridus- ja teadusministrile märgukirja vormis. Huvi korral saate minu [seisukohaga](#) lähemalt tutvuda Õiguskantsleri Kantselei kodulehel.

Märgin, et pärast märgukirja saatmist on õppetoetuste ja õppelaenu seadust muudetud ning vajaduspõhise õppetoetuse kõrvale on lisandunud vajaduspõhine eritoetus. Viimane annab võimaluse saada rahalist toetust paindlikumatel tingimustel võrreldes vajaduspõhise õppetoetusega.¹ Eritoetust hakkavad määrama õppeasutused ja neile jäetakse võimalus määrata eritoetust erinevaid elulisi asjaolusid arvesse võttes.² Seda enam pole mul alust pidada regulatsiooni põhiseadusvastaseks.

¹ Selgitusi vajaduspõhise eritoetuse kohta leiate [õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 728 SE](#) juurde koostatud seletuskirjadest.

²ÕÕS § 2 p 5 järgi on vajaduspõhine eritoetus üliõpilasele, välja arvatud doktorandile, õppetoetuste ja õppelaenu seaduses sätestatud tingimustel antav ning isiku majanduslikust olukorrast lähtuv rahaline toetus kõrghariduse omandamisega kaasnevate kulutuste katmiseks, kui üliõpilase vajaduspõhise õppetoetuse taotlus on tagasi lükatud ÕÕS § 5 lg 22 on üliõpilasel, kelle vajaduspõhise õppetoetuse taotlus on asjaomasel semestril jäetud rahuldamata põhjusel, et see ei vastanud ÕÕS § 5 lg 2¹ punktis 3 nimetatud tingimusele, on õigus taotleda vajaduspõhist eritoetust, kui:1) tema ja ÕÕS § 5¹ lõikes 2 nimetatud perekonnaliikmete vajaduspõhise õppetoetuse taotluse esitamisele eelnenud kolme kuu keskmine sissetulek ei ületa igaks aastaks riigieelarvega kehtestatud vajaduspõhise õppetoetuse saamiseks arvestatava keskmise sissetuleku ülemmäära, eelkõige kui nimetatud sissetulek on vähenenud seoses üliõpilase või tema perekonnaliikme töötuna arvele võtmisega või töövõime püsiva kaotusega 80–100

Järgnevalt toon välja peamised põhjused, miks ei ole vajaduspõhise õppetoetuse regulatsioon põhiseadusvastane.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lg 1 sätestab küll iga isiku õiguse haridusele, sealhulgas kõrgharidusele, kuid sellest sättest ei tulene riigile kohustust tagada kõigil haridustasemetel tasuta õppimise võimalus. Mida kõrgem on hariduse tase, seda suurem on seadusandja vabadus valida, millistel tingimustel hariduse omandamist võimaldada.³ Põhiseadusest ei tulene kohustust luua teatud kindel õppetoetuste või stipendiumite süsteem. Riigil on õppetoetuste süsteemi loomisel suur kaalutusõigus, mis hõlmab nii seda, kellele toetust anda, kui seda, milliseid toetusi anda.

Haridus- ja Teadusministeerium selgitas mulle vajaduspõhise õppetoetuse üldist kontseptsiooni järgnevalt. Eesti seadusandja on pidanud vajalikuks toetada vajaduspõhise õppetoetusega püsivalt majanduslikes raskustes peredest pärit noori.⁴ Vajaduspõhise õppetoetuse eesmärk ei ole katta kõiki kõrgkooliõpingutega seotud kulusid, see on vaid üks meede teiste kõrval. Üliõpilastel on võimalus peale õppetoetuse võtta õppelaenu, saada stipendiumi. Lisaks on üliõpilastel võimalus töötada vähemalt kahe kuu ulatuses. Samuti eeldab riik, et vanemad toetavad oma laste õpinguid. Kui üliõpilane soovib kõrgharidust omandada, kuid ükski riiklik toetusmeede ei ole sobiv ning tema perekond õpinguid ei toeta, on tal võimalus asuda õppima osakoormusega ning teenida ise töötades õppimiseks vajalikku raha.

Eeltoodust nähtub, et seadusandja on loonud õppimist toetavate meetmete süsteemi, milles vajaduspõhine õppetoetus on mõeldud püsivalt raskes majanduslikus olukorras isikutele. Samas eeldab seadusandja, et kõrgkoolis õppimise toetamise peavad eelkõige panustama nii isiku pere kui ka isik ise.

Mis puudutab Teie avalduses põhiküsimuseks olevat perekonna mõiste sisustamist vajaduspõhise õppetoetuse kontekstis, siis selgitan, et seadusandja võib seadustes seda mõistet sisustada erinevalt. Nimelt pole Eestis ühegi seadusega antud perekonna mõistet, mis kohalduks kõigi seaduste puhul ühetaoliselt.

Esmalt tõite probleemina välja, et ÕÕS § 5¹ lg 2 p 1 järgi loetakse vajaduspõhise õppetoetuse taotlemisel üliõpilase perekonnaliikmeteks kuni 24-aastase üliõpilase vanemad juhul, kui üliõpilane ei ole abielus ega lapse vanem või eestkostja. Niisiis eeldab seadusandaja, et vanemad toetavad oma last kõrghariduse omandamisel. Seda vaatamata asjaolule, et ükski seadus ei sätesta otseselt vanemate kohustust kuni 24-aastase lapse kõrgkooliõpinguid toetada⁵.

protsenti või 2) ta vastab muudele õppeasutuse kehtestatud tingimustele, mis on seotud üliõpilase majandusliku olukorra halvenemisega või muu raske majandusliku olukorraga, mis takistab üliõpilasel õpingute jätkamist. ÕÕS § 28 lg 14 järgi on vajaduspõhise eritoetust õigus taotleda alates 2013/14. õppeaastast õppeasutusse immatrikuleeritud üliõpilastel alates 2015. aasta 1. veebruarist.

³ Nele Parrest. Kommentaarid §-le 37, komm 3.3. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-37/>.

⁴ Küsisin oma menetluse raames Haridus- ja Teadusministeeriumilt selgitusi vajaduspõhise õppetoetuse regulatsiooni kohta. Ministeeriumi vastusega saate tutvuda dokumendiregistri vahendusel, [otsetee](#). Selgitusi vajaduspõhise õppetoetuse regulatsiooni kohta leiate ka [seletuskirjadest õppetoetuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 236 SE](#) juurde.

⁵ Nt [perekonnaseaduse](#) § 97 lg 2 p 1 ja 2 järgi on ülalpidamist õigustatud saama 1) alaealine laps; 2) laps, kes täisealiseks saanuna jätkab põhi- või keskkooliõppimist omandamist põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses, kuid mitte kauem kui 21-aastaseks saamiseni

Eelduse loomine, et vanemad peaksid oma lapse kõrgkooliõpinguid toetama, pole iseenesest põhiseadusega vastuolus. Kuivõrd kõrghariduse omandamist käsitleb seadusandja muu hulgas investeeringuna tulevikku ning kõrgharidus annab eelised edasiseks edukaks toimetulekuks ja on samal ajal nii avalik hüve (riik on huvitatud omama haritud kodanikke) kui ka erahüve (parem haridus annab eelduse saada paremat töötasu), on asjakohane eeldada, et vanemad toetavad oma järeltulijat.⁶ Mõõnan, et tegelikult see alati nii pole, kas seetõttu, et vanemad ei soovi oma lapse õpinguid toetada või pole neil seda võimalust. On oluline, et olukordades, kus vanemate sissetulek arvestatakse tudengi sissetulekute hulka, kuid vanem tegelikult ei toeta tudengit ja sissetuleku suuruse tõttu ei saa üliõpilane ka vajaduspõhist õppetootust, oleks võimalik majanduslikku tuge siiski saada. Kuivõrd olemas on vajaduspõhine eritoetus, õppelaen, stipendiumid, võimalus õppida osajaga ja teenida ise raha õpinguteks, teatud juhtudel õigus sotsiaaltoetustele (nt toimetulekutoetus, kohalike omavalitsuste makstavad toetused), siis on isikul kasutada peale vajaduspõhise õppetootuse ka muid õpingute toetamise viise. Seetõttu ei saa pidada seadusandja loodud eeldust, et vanemad arvatakse vajaduspõhise õppetootuse saamisel kuni 24-aastase tudengi pereliikmete hulka (v.a kui tudengil on abielus või lapse vanem või eestkostja) põhiseadusvastaseks.

Teiseks viitasite oma avalduses asjaolule, et ÕÕS § 5¹ lg 2 p 5 tulenevalt loetakse üliõpilase perekonnaliikmeks vajaduspõhise õppetootuse taotlemisel tema alaealine laps. Seega tudengi täisealist last pereliikmete hulka ei loeta, ehkki tegelikult võib täisealine laps olla tudengi ülalpidamisel, kuna õpib samuti kõrgkoolis.

Tegu võib olla reaalse olukorraga, kuid ilmselt pigem erandlikult ette tulevaga. Tõepoolest, seadus sellise erandiga ei arvesta ja ei võimalda täisealist last pereliikmete hulka arvata. Esiteks tuleb arvestada, et vajaduspõhise õppetootuse taotlemine ja määramine on automatiseeritud ja registritel põhinev menetlus, mistõttu pole tõenäoliselt võimalik kõiki elus ette tulevaid erisusi selles menetluses arvesse võtta. Registritel põhinev automaatne menetlus võeti aga kasutusele seetõttu, et kulud toetuse määramisega seoses oleks võimalikult madalad ja kokku hoitavat raha saaks maksta välja toetustena.⁷ Teiseks tuleb arvestada juba eespool viidatud seadusandja seisukohta, et vajaduspõhine õppetootus on vaid üks meede muude õppimist toetavate meetmete hulgas. Nagu öeldud, on vajaduspõhise õppetootuse kõrval olemas nt vajaduspõhine eritoetus, mis loodigi eesmärgiga võimaldada õppeasutusel võtta arvesse erinevaid elus ette tulla võivaid olukordi, millega arvestamine vajaduspõhise õppetootuse puhul pole võimalik.

Kokkuvõtteks tõden, et ehkki vajaduspõhise õppetootuse regulatsioon ei arvesta kõiki elus ette tulla võivaid olukordi ja lähtub perekonna mõiste sisustamisel eeldustest, mis alati elus paika ei pea, ei saa seadusandjal oleva ulatusliku kaalutusõiguse tõttu lugeda toetuse saamise tingimusi ja toetuse saamise korda põhiseadusega vastuolus olevaks.

Kui Te peate kehtivat vajaduspõhise õppetootuse süsteemi siiski põhiseadusvastaseks, on Teil või Teie tütreil võimalus pöörduda pärast seda, kui Teie või Teie tütar saate taas eitava vastuse vajaduspõhise õppetootuse taotlusele, halduskohtusse ja taotleda nn konkreetset normikontrolli. Selleks tuleb halduskohtus vaidlustada otsus toetust mitte maksta ning kohtumenetluse raames taotleda asjassepuutuvate õppetootuste ja õppelaenu seaduse sätete põhiseadusvastaseks tunnistamist.⁸

⁶ Vt algataja seletuskiri [õppetootuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 236 SE](#) juurde, lk 4-5.

⁷ Vt algataja seletuskiri [õppetootuste ja õppelaenu seaduse ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus 236 SE](#) juurde, lk 6.

⁸ Rohkem infot kohtusse pöördumise kohta saate kohtute kodulehelt <http://www.kohus.ee/>

Loodan, et minu selgitusest on Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee