



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohtu esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie nr
Meie 01.11.2022 nr 6-3/211797/2205688

Taotlus tunnistada kehtetuks haridus- ja teadusministri 16.08.2019 määruse nr 37 „Üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused ning nende määramise üldtingimused ja kord“ § 2 lõike 1 punkt 5

Lugupeetud Riigikohtu esimees

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõike 2, õiguskantsleri seaduse § 18 lõike 1 ja põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluse seaduse § 6 lõike 1 punkti 1 alusel esitan Riigikohtule taotluse tunnistada kehtetuks haridus- ja teadusministri 16.08.2019 määruse nr 37 „[Üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused ning nende määramise üldtingimused ja kord](#)“ (edaspidi: stipendiumite määrus) § 2 lõike 1 punkt 5, kuna see on vastuolus [kõrgharidusseaduse](#) (KHaS) § 15 lõikega 4 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 lõikes 1 ja § 94 lõikes 2 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega, mille kohaselt peab määrus olema kooskõlas seadusega.

KHaS § 15 lõike 4 järgi kehtestab üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused ning nende määramise üldtingimused ja korra valdkonna eest vastutav minister määrusega. KHaS § 15 lõike 4 alusel antud stipendiumite määruse § 2 lõike 1 punkt 5 sätestab aga, et rakenduskõrgharidusõppe, bakalaureuseõppe, magistriõppe ning integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppe üliõpilasel on õigus taotleda stipendiumite määruse § 1 lõike 2 punktides 1, 2, 4 ja 5 nimetatud stipendiumit, kui ta vastab muudele õppeasutuse või Haridus- ja Noorteameti poolt stipendiumite määruse alusel stipendiumi määramiseks kehtestatud ja eelnevalt avalikustatud tingimustele, mis tehakse teatavaks stipendiumi maksja veebilehel. Seega volitab stipendiumite määrus stipendiumite saamise tingimusi kehtestama õppeasutust või Haridus- ja Noorteametit, kuigi KHaS § 15 lg 4 kui volitusnorm ei anna haridus- ja teadusministrile õigust volitada stipendiumite määramise muude tingimuste kehtestamist edasi õppeasutusele või Haridus- ja Noorteametile.

Tegin 13.12.2021 haridus- ja teadusministrile [ettepaneku](#) viia stipendiumite määrus seadusega kooskõlla, kuid vaatamata lubadustele pole seda tehtud.

I. Vaidlusalune säte

1. Stipendiumite määruse § 2 lõike 1 punktis 5 on sätestatud:

„§ 2. Stipendiumite taotlemine

(1) Rakenduskõrgharidusõppe, bakalaureuseõppe, magistriõppe ning integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppe üliõpilasel on õigus taotleda käesoleva määruse § 1 lõike 2 punktides 1, 2, 4 ja 5 nimetatud stipendiumit, kui ta vastab järgmistele tingimustele:

[---]

Õiguskantsleri Kantselei

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

5) ta vastab muudele õppeasutuse või Haridus- ja Noorteameti (edaspidi stipendiumi maksja) poolt käesoleva määruse alusel stipendiumi määramiseks kehtestatud ja eelnevalt avalikustatud tingimustele, mis tehakse teatavaks stipendiumi maksja veebilehel.“

II. Õiguskantsleri seisukoht

2. 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 2.¹

Riigikogu pädevuses oleva küsimuse delegerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega koosõlas oleva volitusnormi alusel.²

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

4. Kuigi seadus ei sätesta iga üliõpilase õigust saada stipendiumit, võib otsustus, kellele ja mis tingimustel stipendiumit maksta, piirata üliõpilaste mitmeid põhiõigusi. Stipendiumi saamine võib piirata PS §-s 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 stipendiumit maksta, piirata inimese õigust võrdsele kohtlemisele (PS § 12 lg 1). Niisiis ei saa pidada ebaoluliseks otsust, kellele ja mis tingimustel riiklikku stipendiumit makstakse, eriti juhul, kui riigi rahalised võimalused stipendiumeid maksta on piiratud ja hüvest saavad osa vaid vähesed.

5. Riigikogu on siiski leidnud, et stipendiumite maksmise tingimuste ja korra kehtestamine võib delegerida ministri. Nii on KHaS § 15 lõikes 4 sätestatud volitusnorm, mille järgi kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused ning nende määramise üldtingimused ja korra.

6. Haridus- ja teadusminister ongi seda volitusnormi silmas pidades kehtestanud stipendiumite määruse.

7. Stipendiumite määruse § 2 lõike 1 järgi on rakenduskõrgharidusõppe, bakalaureuseõppe, magistriõppe ning integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppe üliõpilasel on õigus taotleda selle määruse § 1 lõike 2 punktides 1, 2, 4 ja 5 nimetatud stipendiumit, kui ta vastab selles sättes loetletud tingimustele. Lisaks neljale ministri kehtestatud tingimusele peab üliõpilane vastama ka muudele õppeasutuse või Haridus- ja Noorteameti poolt stipendiumite määruse alusel stipendiumi määramiseks kehtestatud ja eelnevalt avalikustatud tingimustele, mis tehakse teatavaks stipendiumi maksja veebilehel (stipendiumite määruse § 2 lg 1 p 5).

8. Haldusmenetluse seadus (HMS) 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. Sõna *üldtingimused* kasutamine võib viidata sellele, et sätestada võib ka määruses tooduga võrreldes

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

² Samas, p 63.

täpsemaid tingimusi või lisatingimusi. Kuskilt ei nähtu kes neid täpsemaid või lisatingimusi kehtestada võiks. Muu hulgas ei ole ministrile antud õigust volitada neid täpsemaid tingimusi kehtestama õppeasutust või Haridus- ja Noorteametit. Õppeasutusele ning Haridus- ja Noorteametile ei tulene KHaSist ega mõnest muust seadusest õigust seada nende stipendiumite määramiseks lisatingimusi.

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 selguma 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.

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 saamiseks lisatingimusi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: õiguskantsleri kiri haridus- ja teadusministrile

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

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