



Õiguskantsler

Teie 29.05.2013 nr

Meie 27.06.2013 nr 6-1/130839/1302923

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
ülikooli õppekulude hüvitamine**

Lugupeetud [ ]

Pöördusite minu poole avaldusega, milles palusite kontrollida ülikooliseaduse § 13<sup>3</sup> lõike 3 kooskõla Eesti Vabariigi põhiseadusega. Nimetatud säte annab ülikoolile õiguse nõuda õppekulude osalist hüvitamist üliõpilaselt, kes on eksmatrikuleeritud ja kahe aasta jooksul uuesti immatrikuleeritud samale õppekavale.

Analüüsinud Teie avaldust ja asjakohaseid õigusakte, leian, et

- **ülikooliseaduse § 13<sup>3</sup> lõike 3, mille järgi võib ülikool nõuda õppekulude osalist hüvitamist üliõpilaselt, kes on kahe aasta jooksul eksmatrikuleeritud ja uuesti immatrikuleeritud samale õppekavale, on kooskõla Eesti Vabariigi põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega.**

Järgnevalt selgitan lähemalt, miks ma sellisele järeldusele jõudsin. Esmalt annan ülevaate menetluse asjaoludest (I) ja toon välja vaidlusaluse õigusnormi (II), seejärel esitan õigusliku hinnangu (III).

**I Menetluse asjaolud**

1. Selgitasite oma avalduses, et kõrgharidusreformi tagajärjel on võimalik ülikoolides tasuta kõrgharidust omandada. Samas need, kes on varem õppinud tasulisel kohal või viimase kahe aasta jooksul eksmatrikuleeritud, seda võimalust ei saa. Teie avaldusest nähtub, et Teid eksmatrikuleeriti 14.09.2011. a. Kui tahaksite oma õpinguid selle aasta sügisel jätkata, et järgmisel kevadel lõpetada, siis peaksite võtma lisaaaineid ja selle kõige eest õppeteenustasu maksuma. Kirjutasite, et kui teid oleks eksmatrikuleeritud 30.08.2011. a, siis Te õppeteenustasu maksuma ei peaks.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

## II Vaidlusalused õigusnormid

2. Ülikooliseaduse (edaspidi ÜKS) § 13<sup>3</sup> lõige 3 sätestab:

„§ 13<sup>3</sup>. Õppekulude hüvitamine

[---]

(3) Ülikoolil on õigus nõuda õppekulude osalist hüvitamist üliõpilaselt, kes on kahe aasta jooksul eksmatrikuleeritud ja uuesti immatrikuleeritud samale õppekavale.

[---].”

## III Õiguskantsleri seisukoht

3. Avaldusaluses asjas on põhiküsimus, kas ÜKS § 13<sup>3</sup> lõige 3 on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 12 lõikes 1 sätestatud üldise võrdsuspõhiõigusega.

4. PS § 12 lõike 1 esimene lause sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse ning selle põhiõiguse kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdses seisundis olevate isikute erinev kohtlemine.<sup>1</sup> Seega tuleb sätte võrdsuspõhiõigusega kooskõla tuvastamiseks **esmalt välja selgitada, kas on olemas isikud, kes konkreetse asja lahendamise mõttes on võrdses positsioonis.**

5. Käesoleval juhul on esiteks tegu üliõpilastega, kes on ülikooli immatrikuleeritud ning kellel on ÜKS § 42 lõike 1<sup>1</sup> järgi õigus õppida ülikoolis õppekulusid hüvitamata (ÜKS § 56 lõike 16 järgi saavad selle õiguse esmakordselt 2013/2014. õppeaastal ülikooli immatrikuleeritavad üliõpilased). Teise grupi moodustavad üliõpilased, kes on kahe aasta jooksul eksmatrikuleeritud ja uuesti immatrikuleeritud samale õppekavale, kuid neil tuleb ÜKS § 13<sup>3</sup> lõike 3 järgi oma õppekulud hüvitada. Õppekulude hüvitamise küsimuse mõttes on minu hinnangul tegu sarnases olukorras olevate isikutega: mõlema grupi üliõpilased immatrikuleeritakse ülikooli (alates 2013/2014. õppeaastast). Kahte gruppi eristab asjaolu, et teise grupi üliõpilased on immatrikuleerimisele eelneva kahe aasta jooksul samalt õppekavalt eksmatrikuleeritud, esimese grupi üliõpilaste puhul see nii ei ole.

6. Kuna tegu on sarnases olukorras olevate isikute gruppidega, tuleb välja selgitada, **kas neid isikuid koheldakse omavahel erinevalt.**

7. Ülikooliseadusest tuleneb, et eelnimetatud kahte gruppi koheldakse erinevalt, kuivõrd esimese grupi üliõpilased saavad õiguse seaduses toodud tingimuste täitmise korral õppida ülikoolis õppemaksu hüvitamata. Teise grupi üliõpilastelt võib ülikool nõuda õppekulude hüvitamist.

8. Järgnevalt tuleb hinnata, **kas leidub legitiimne, st põhiseadusega kooskõlas olev, eesmärk, mis õigustab nende kahe isikute grupi erinevat kohtlemist.**

9. Selleks vaatlen, miks seadusandja pidas vajalikuks ÜKS § 13<sup>3</sup> lõike 3 sätestamist. ÜKS § 13<sup>3</sup> lõige 3 moodustab ühe osa ulatuslikust ülikoolide õppekorralduse reformist, mille üheks eesmärgiks oli selle ettevalmistajate sõnul tagada õppekulude hüvitamise kohustuseta õppimise

<sup>1</sup> RKPJKo 07.06.2011. a, nr 3-4-1-12-10, p 36.

võimalus võimekatele ja motiveeritud üliõpilastele<sup>2</sup> Reformiga otsustati kaotada senine mitmel põhjusel ebaefektiivne riikliku koolitustellimuse süsteem ja selle kõrvale kujunenud tasulise õppe süsteem ning selle asemel rakendada süsteemi, kus üliõpilasel on õigus õppida ülikoolis üldjuhul õppekulud hüvitamata (ÜKS § 42 lg 1 p 1<sup>1</sup>). Õppekulud hüvitamata saavad õppida vaid kindlaid kriteeriume täitvad üliõpilased. Eelkõige on oluline, et üliõpilane täidab ettenähtud ajal ja mahus oma õppekava (ÜKS §13<sup>3</sup> lõige 1). Sätestatud tingimusi mittetäitvad üliõpilased peavad hakkama uue süsteemi kohaselt oma õppekulud (osaliselt) hüvitama.

10. Tagamaks, et tasuta õppimise võimalust ei kuritarvitataks ning et riigi pakutav tasuta õppimise võimalus oleks eelkõige tagatud esmakordselt ülikooli astuvatele ja hästi õppivatele üliõpilastel, otsustati ülikooliseadusesse lisada § 13<sup>3</sup> lõige 3.<sup>3</sup> Säte aitab tagada, et need üliõpilased, kes ei suuda tasuta õppimiseks vajalikku õppekava mahtu täita ja kes peaksid seetõttu õpingute eest tasuma hakkama, lasevad end eksmatrikuleerida ning astuvad seejärel ülikooli uuesti sisse, et õppida sama õppekava järgi. Nii saaksid nad õppekulud hüvitamata õppida vähemalt ühe semestri (poleks välistatud sellise skeemi korduv kasutamine). Teiseks aitab säte tagada, et need üliõpilased, kes asusid õppima enne eelnõuga kavandatud muudatuste jõustumist tasulistel kohtadel, ei eksmatrikuleeriks ega immatrikuleeriks end muudatuste jõustumise järel samale õppekavale tasuta õppesse. Õppekohtade arv ülikoolis on siiski piiratud ning kuna tasulises õppes oli/on ülikoolides ligi pooled üliõpilastest, siis oleks selline tasulisest õppest tasuta õppesse liikumise korral tekkinud oht, et uutele, esmakordselt ülikooli astuda soovijatele, kohti ei jätkuks.

11. Kokkuvõtvalt leian, et seadusandja eemärk ÜKS §13<sup>3</sup> lõike 3 sätestamisel oli tagada kohtade olemasolu ning tasuta õppimise võimalus neile üliõpilastele, kes astuvad esmakordselt ülikooli. Selline eesmärk on minu hinnangul põhiseadusega kooskõlas ja seega lubatav.

12. Legitiimne eesmärk õigustab erinevat kohtlemist juhul, kui erinev kohtlemine on seatud eesmärgi suhtes proportsionaalne. Järgnevalt vaatlengi, **kas võrdsuspõhiõiguse piirang** (erinev kohtlemine sõltuvalt sellest kas isik on eelnevalt kahe aasta jooksul samalt õppekavalt eksmatrikuleeritud) **on proportsionaalne**.

13. Meetme proportsionaalsuse hindamiseks tuleb ühelt poolt kaaluda võrdsuspõhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu taotletava eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused.

14. Kohustust hüvitada õppekulud, kui isik on eksmatrikuleeritud ja kahe aasta jooksul samale õppekavale immatrikuleeritud, võib esmapilgul pidada küllaltki intensiivseks võrdsuspõhiõiguse riiveks. Riive intensiivsus aga väheneb, kui arvestada alljärgnevate asjaoludega.

<sup>2</sup> Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus 89 SE on kättesaadav Riigikogu kodulehel [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee), otselink <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=8f59b0ea-7e53-ffe0-aa74-b982fa53950a&>, vt eelnõu algataja seletuskiri, lk 6.

<sup>3</sup> Kõnealune säte lisati ülikooliseadusesse 10.05.2012. a vastu võetud eelnõuga nr 89 SE. Eelnõu algtekstis nimetatud säte puudus, kuid eelnõu menetlemise käigus (I ja II lugemise vahelisel ajal) tegi Haridus- ja Teadusministeerium ning Rektorite Nõukogu Riigikogule sellesisulise muudatusettepaneku. Kui Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanek oli sätestada üliõpilase kohustus hüvitada õppekulud, kui ta on eksmatrikuleeritud ja uuesti samale õppekavale immatrikuleeritud ilma, et oleks kehtestatud eksmatrikuleerimise ja immatrikuleerimise vaheline aeg, siis Riigikogu kultuurikomisjon pidas piisavaks kaheaastast perioodi ja ei pidanud õigeaks, et vastav tingimus kehtib ajalise piiranguta (vt seaduseelnõu 89 SE seletuskiri teiseks lugemiseks).

15. Eksmatrikuleerimine saab aset leida isiku omal algatusel või ülikooli algatusel. Kui isik lahkub ülikoolist õpinguid lõpetamata omal algatusel, on tegu isiku teadliku tegevusega ning seda olenemata lahkumise põhjusest. Enda eksmatrikuleerimise soovi esitades peab isik olema teadvustanud ka sellise otsuse tagajärgi. Üheks tagajärjeks on, et kui kahe aasta jooksul tekib soov samal erialal õppimist jätkata, tuleb õppekulud hüvitada. Tegu ei saa olla üllatusega, vaid teadliku otsuse tegemisele järgneva ettenähtava tagajärjega. Järelikult ei saa võrdsuspõhiõiguse riivet üliõpilase enda algatatud eksmatrikuleerimise puhul pidada isiku jaoks kuigi intensiivseks.

16. Kui isik eksmatrikuleeritakse ülikooli algatusel (va õpingute lõpuleviimine), saavad selle põhjuseks olla üliõpilase probleemid õppekava täitmisega või muu kehtestatud nõuetega vastuolus olev tegevus (nt ebaväärikas käitumine, praegu ka tasulisel õppekohal õppiva üliõpilase probleemid lepinguliste kohustuste täitmisega). Eeltoodud juhul ei saa üliõpilane minu arvates eeldada, et riik peab tema õpinguid uuesti ülikooli astudes toetama nii nagu toetatakse neid, keda ülikooli algatusel pole kunagi ülikoolist välja arvatud.

17. Riive intensiivsust vähendab minu hinnangul seegi, et riik on loonud terve rea abinõusid toetamaks üliõpilast olukorras, kus ülikoolis õppimine võib majanduslikel põhjustel raskeks osutuda. Loodud on õppelaenusüsteem ja võimalus saada õppetootust. Vajadusel saab taotleda riiklikku toimetulekutoetust, ka on kohalikud omavalitsused kehtestanud sotsiaaltoetusi. Võimalik on võtta akadeemilist puhkust. Eeltoodust tuleneb, et kõigi nende meetmete abil peaks olema võimalik viia miinimumini vajadus lahkuda ülikoolist majanduslikel põhjustel. Kui isik siiski eksmatrikuleeritakse, on suur tõenäosus, et selleni viisid muud kui majanduslikud põhjused. Näiteks suutmatus või tahe ettenähtud mahus ja aja jooksul õppida, muud prioriteetid elus.

18. Veel märgin, et ÜKS §13<sup>3</sup> lõikega 3 põhjustatud võrdsuspõhiõiguse riive võib osutuda väheintensiivseks või koguni olematuks, kuna seadusandja selgituste kohaselt ei ole õppeasutustel kohustust õppekulude osalist hüvitamist nõuda.<sup>4</sup> Samuti peab kool lähtuma üliõpilase õppekava täitmata jäänud õppe mahuga. Õppekulude hüvitamine peab olema kulupõhine. Tasu on õigus nõuda vaid reaalselt vajaliku õppe eest (ei saa näiteks kahe täitamata ainepunkti eest nõuda kogu semestri õpingute hüvitamist).

19. Kokkuvõtvalt, kuigi ülikool võib eksmatrikuleeritud ja kahe aasta jooksul samale õppekavale immatrikuleeritud üliõpilaselt nõuda edasiste õpingute kulude hüvitamist, ei ole tegu siiski kuigi intensiivse võrdsuspõhiõiguse riivega, kuna eksmatrikuleerimine sõltub isiku enda tegevusest ja valikutest.

20. Erinevalt ÜKS §13<sup>3</sup> lõikega 3 põhjustatud võrdsuspõhiõiguse riive vähesest intensiivsusest pean ma ÜKS §13<sup>3</sup> lõikega 3 taotletud eesmärgi (tagada kohtade olemasolu ning tasuta õppimise võimalus neile üliõpilastele, kes astuvad esmakordselt ülikooli) saavutamist riigi jaoks väga oluliseks. Ehkki riigi huvides on soodustada ülikoolihariduse andmist, on kõrgharidussüsteemi loomine ja käigushoidmine riigi jaoks väga kulukas. Ühelt poolt seab raha piirid sellele, kui palju õppekohti ülikoolis luuakse. Pole võimalik anda kõigile võimalust ülikoolis käia. Teiselt poolt on riigil vaja leida vahendeid loodud kohtadel õppetöö läbiviimiseks ning needki kulud ei saa olla lõputud, vaid arvestada tuleb konkreetse kasutada oleva raha hulgaga. Eeltoodu põhjal on selge, et riik peab otsustama, kuidas piiratud rahalist ressursi jagada ühiskondlikult kõige kasulikumal ja õiglasemal moel. Eesti seadusandja on seadnud eesmärgiks toetada vaid võimekaid ja õpingutele pühendunud üliõpilasi, kes astuvad ülikooli esmakordselt ning ei toeta riigi rahaga

---

<sup>4</sup> Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus, eelnõu 89 SE, vt algataja seletuskiri, lk 3, 7; seletuskiri teiseks lugemiseks, lk 6.

isikute korduvaid katsetusi õppekava läbimisel. Kui ÜKS §13<sup>3</sup> lõiget 3 seaduses poleks, tuleks riigil panustada ka nende isikute toetamisse, kes on kord juba ülikoolist välja arvatud (vt p 10). Samal ajal väheneks võimalus võtta ülikooli vastu ja rahaliselt toetada esmakordselt õppida soovijaid. Eeltoodu tähendab, et ÜKS § 13<sup>3</sup> lõike 3 seaduses sätestamine on väga oluline tagamaks seadusandja eesmärgi elluviimist.

21. Võrreldes omavahel riive intensiivsust ja legitiimse eesmärgi tähtsust leian seega, et käesoleval juhul kaalub ÜKS §13<sup>3</sup> lõikega 3 taotletud eesmärk tagada kohtade olemasolu ning tasuta õppimise võimalus neile üliõpilastele, kes astuvad esmakordselt ülikooli, üles võrdsuspõhiõiguse riive, mille see säte eksmatrikuleeritud ja kahe aasta jooksul uuesti immatrikuleeritavale üliõpilasele kaasa toob. Järelikult pole mul alust pidada ÜKS § 13<sup>3</sup> lõikega 3 sätestatud võrdsuspõhiõiguse riivet ebaproportsionaalseks.

Loodan, et minu selgitusest on Teile abi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Koopia: Haridus- ja Teadusministeerium