



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 18.11.2022  
Meie 19.12.2022

nr 5-22-11/2  
nr 10-3/8073

### **Justiitsministri arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-22-11**

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-22-11.

#### **I Asjaolud**

Õiguskantsler pöördus Riigikohtu poole taotlusega tunnistada kehtetuks haridus- ja teadusministri 16.08.2019 määruse nr 37 „Üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused ning nende määramise üldtingimused ja kord“ (stipendiumite määrus) § 2 lõike 1 punkt 5 vastuolu tõttu kõrgharidusseaduse (KHaS) § 15 lõikega 4 ja Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lõikes 1 ja § 94 lõikes 2 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega, mille kohaselt peab määrus olema kooskõlas seadusega.

Riigikohus palus justiitsministril esitada stipendiumite määruse § 2 lõike 1 punkti 5 põhiseaduspärasuse kohta arvamus.

#### **II Taotluse lubatavus**

Põhiseaduslikkuse järelvalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 6 lõike 1 punkti 1 alusel võib õiguskantsler esitada Riigikohtule taotluse tunnistada jõustunud seadusandliku või täidesaatva riigivõimu või kohaliku omavalitsuse organi õigustloov akt või selle säte kehtetuks. Tulenevalt PS § 142 lõikest 1 ja õiguskantsleri seaduse §-dest 17 ning 18 peab menetlusele Riigikohtus eelnema kohtueelne menetlus, mis tagab õigustloova akti vastu võtnud või andnud organile võimaluse akt üle vaadata ja viia see kooskõlla põhiseadusega. Enne Riigikohtule taotluse esitamist tegi õiguskantsler 13.12.2021 haridus- ja teadusministrile ettepaneku viia KHaS-iga kooskõlla 16.08.2019 määruse nr 37 „Üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused ning nende määramise üldtingimused ja kord“ § 2 lõike 1 punkt 5, kuid seda ei tehtud. Seega on õiguskantsleri taotlus lubatav.

#### **III Vaidlustatud säte**

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:

„§ 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:

[---]

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.“

#### **IV Vaidlustatud sätte kooskõla põhiseadusega**

1. Stipendiumite määrus on haridus- ja teadusministri õigustloov akt, millega on minister muu hulgas kehtestanud tingimused, millele vastamise korral on üliõpilasel õigus taotleda riiklike stipendiume. Kuigi seadus ei sätesta iga üliõpilase õigust saada stipendiumit, võib otsustus, kellele ja mis tingimustel stipendiumit maksta, mõjutada hariduse kättesaadavust, õppe jätkamist ja ka eriala valikut. Seega stipendiumi saamine või mitte saamine võib piirata põhiõigust haridusele (PS §-st 37). Samuti võib otsustus, kellele ja mis tingimustel stipendiumit maksta, piirata isikute õigust võrdsele kohtlemisele (PS § 12 lg 1).

2. Põhiõigusi piirava õigustloova akti põhiseaduspärasuse esmaseks eelduseks on selle akti formaalne kooskõla põhiseadusega. Põhiõigusi piirav õigustloov akt on formaalselt põhiseaduspärane, kui ta vastab pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning määratuse ja seadusereservatsiooni põhimõtetele.<sup>1</sup> Seega põhiõiguste piirang peab olema kooskõlas PS § 3 lõike 1 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Ministri määruse puhul kordab seadusliku aluse nõuet PS § 94 lõige 2. Õiguskantsler leiab, et vaidlusalune norm on antud selle aluseks oleva volitusnormi piire ületades, mistõttu on see vastuolus PS § 3 lõikega 1 ja § 94 lõikega 2.

3. Üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja ja põhiõiguste riivel peab olema seaduslik alus. Määrusandluse puhul tähendab see täitevvõimu jaoks kohustust järgida talle delegatsiooninormiga antud volitusi ja neid mitte ületada. Seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi (määrusandlusvolituse) alusel.<sup>2</sup> Määrus on põhiseadusega vastuolus juhul, kui see on antud põhiseadusvastase volitusnormi alusel, ilma volitusnormita või ei ole volitusnormiga kooskõlas.<sup>3</sup>

4. Üldise seadusereservatsiooni põhimõtet täpsustab haldusmenetluse seadus (HMS). HMS § 90 lõike 1 kohaselt võib määruse anda ainult seaduses sisalduva volitusnormi olemasolul ja kooskõlas volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga. 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). Määrus, mis ületab delegatsiooninormiga antud volituse eesmärgi, sisu ja ulatust, ei ole kooskõlas põhiseadusega.<sup>4</sup>

5. Haridus- ja teadusminister kehtestab vaidlusaluse normi KHaS § 15 lõike 4 alusel, mis sätestab, et üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused ja nende määramise üldtingimused ja korra kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega. Kohtupraktikas on rõhutatud, et volitusnormis sätestatakse määrusandliku volituse selge eesmärk, sisu ja ulatus, mis on vajalik selleks, et igaüks saaks aru, missugust halduse üldakti tohib anda.<sup>5</sup> KHaS-is sätestatud volitusnormiga delegerib seadusandja stipendiumite maksmise üldtingimuste ja korra kehtestamise selgesõnaliselt ministrile. KHaS § 15 lõikes 4 sisalduv määrusandlusvolitus ei võimalda haridus- ja teadusministril stipendiumi saamise tingimuste kehtestamist edasi volitada, kuna sättest ei nähtu vastavat õigust ega ka haldusorganit, kellele edasi volitada (vt HMS § 91 lg 1). Kehtiv kõrgharidusseadus näeb ette, et stipendiumi saamise üldtingimused peavad olema loetletud ministri määruses. Kuigi ka õiguskantsler märgib Riigikohtule esitatud taotluses, et sõna „üldtingimused“ kasutamine volitusnormis võib viidata sellele, et sätestada võib ka määruses tooduga võrreldes täpsemaid tingimusi või lisatingimusi, siis ei tulene seaduses sätestatud volitusnormist ministrile õigust volitada selliste lisatingimuste kehtestamine edasi stipendiumi maksjale (õppeasutusele või Haridus- ja Noorteametile).

6. Volitusnormi alusel kehtestatud stipendiumite määruse § 2 lõike 1 järgi on rakenduskõrgharidusõppe, bakalaureuseõppe, magistriõppe ning integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppe üliõpilasel 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

<sup>1</sup> RKPSJK 13.06.2005 otsus nr 3-4-1-5-05, p 8.

<sup>2</sup> RKÜK 15.03.2022 otsus nr 5-19-29/38, punkt 57, RKPSJK 06.04.2021 otsus nr 5-20-12, p 63.

<sup>3</sup> RKÜK 15.03.2022 otsus nr 5-19-29/38, p 57 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>4</sup> RKPSJK 08.02.2001 otsus nr 3-4-1-1-01, p 13.

<sup>5</sup> RKPSJK 20.12.1996 otsus nr 3-4-1-3-96, otsuse III osa.

p 5). Vaidlusaluse normi kehtestamise eelnõu seletuskirjas<sup>6</sup> ei ole minister põhjendanud § 2 lõike 1 punkti 5 kehtestamist, kirjeldatud on vaid punktides 1–4 nimetatud tingimusi. Kuna määrusandja, ehkki tal ei ole seadusest tulenevat edasivolitamisõigust, on stipendiumite määruse § 2 lõike 1 punktiga 5 delegeerinud stipendiumi saamise lisatingimuste kehtestamise stipendiumi maksjatele, siis on stipendiumite määruse selline säte vastuolus KHaS § 15 lõikega 4. Ka on minister, kehtestades määruse § 2 lõike 1 punkti 5, ületanud KHaS § 15 lõikes 4 sätestatud delegatsiooninormi, mistõttu on vaidlustatud norm vastuolus PS § 94 lõikega 2, mille järgi minister annab määrusi seaduse alusel ja täitmiseks. Vaidlustatud säte on vastuolus ka PS § 3 lg 1 esimese lausega, mis sätestab, et riigivõimu teostatakse üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

#### **V Justiitsministri seisukoht**

**Kokkuvõttes leian, et haridus- ja teadusministri kehtestatud stipendiumite määruse § 2 lõike 1 punkt 5 on vastuolus KHaS § 15 lõikega 4 ja PS § 3 lõikes 1 ja § 94 lõikes 2 sätestatud seaduslikkuse põhimõttega.**

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Lea Danilson-Järg  
Minister

Ivika Nõukas 6208268  
Ivika.Noukas@just.ee

---

<sup>6</sup> Stipendiumite määruse eelnõu seletuskiri. Kättesaadav:  
<https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/8df1ba34-2ad9-458f-b506-d6c1497a64eb?activity=1#2BWsUjIMG>.