

Jätan välja kuulutamata Riigikogus 9. veebruaril 2012 vastu võetud "Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse".

Olen seisukohal, et nimetatud seadus on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 10, 11, 13, 38 lg 2 ja § 87 p 6.

1. Põhiseaduse § 38 lg 2 kohaselt on ülikoolid seaduses ette nähtud piirides autonoomsed. See tähendab, et ülikoolile on antud põhiseaduslikud tagatised ülemäärase riikliku sekkumise vastu. Nende tagatiste eesmärk on kindlustada teadustöö ja õpetamise vabadus. Ülikooli autonoomia tähendab rahvusvaheliselt tunnustatud seisukohtade järgi seda, et ülikool on oma rolli täitmiseks piisavalt sõltumatu organisatsiooni ja juhtimisstruktuuri, ressursside ülikoolisese jagamise ja ressursside erasektorist hankimise, töötajaskonna värbamise, õppetöö tingimuste määramise ning teadus- ja õpetamistegevuse asjus.

Eesti põhiseaduse järgi on lubatud ülikooli autonoomiat piirata. Piirangud peab aga kehtestama Riigikogu ja need peavad lähtuma avalikust huvist, olema eesmärgipärased ja eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Valitsusele või ministriale on põhiseaduspäraselt võimalik delegeerida vaid nende piirangute täpsustamine ja rakendamise üksikasjade otsustamine. Valitsuse volitamine seaduses sätestamata piirangute kehtestamiseks on põhiseadusvastane, põhiseadusvastane oleks ka selle volitusnormi alusel antav praeter legem määrus. Riigikohtu praktika on selles küsimuses olnud järjekindel (vt nt RKPJKo 24.12.2002, 3-4-1-10-02; 02.07.2007, 3-4-1-2-07 jpt).

Ülikooliseaduse kavandatavate muudatustega (§ 501 lg 5) soovitakse jätta valitsuse otsustada tingimused, mille täitmisest sõltub ülikooli riigieelarveline rahastamine (õppetöö ulatuse, kvaliteedi ja tulemuslikkuse indikaatorid, indikaatorite abil mõõdetavate nõuete täitmise mõju tegevustoetuse suurus jms). Ülikooli tegevustoetuse mahu määramise aluseks olevad nõuded ning nõuete täitmise ja raha eraldamise seos on ülikooli autonoomia piirangu tegelikuks sisuks. Järelikult saab need kehtestada üksnes Riigikogu. Erarahastuse kaasamise sisuline keelamine eestikeelse õppe läbiviimisel samaaegselt ülikoolile antava riikliku rahastamise tingimuste otsustamise volitamisega valitsusele seab ülikoolid valitsusest otsesesse sõltuvusse, tekitades seega olukorra, mille eest kaitsmine on PS § 38 lg 2 eesmärk.

Kui PS nõuab piirangute kehtestamist seadusega, siis on sellel sisuline, mitte pelk vormiline mõte. Seaduse vastuvõtmisel, muutmisel ja kehtetuks tunnistamisel on ette nähtud pikem, oluliselt enam osapooli, ka parlamendi opositsiooni kaasav ning põhiseaduspärasuse eelkontrollile allutatud menetlus. Seepärast ei saa põhiseadust tõlgendada nii, et seaduse asemel võib piirangute kehtestamiseks kasutada ka määrust. Seaduse ja määruse vastuvõtmisel on põhimõtteline vahe.

Loomulikult ei ole ega saagi olla ülikooli autonoomia piiramatut, ent piirangud ei tohi PS § 38 lg 2 kohaselt moonutada ülikooli olemust (nt muuta ülikooli sisuliselt täidesaatva võimu riigiasutuseks) ja need saab seada vaid Riigikogu seadusega.

2. Ülikooliseaduse kavandatava § 56 lg 19 ja rakenduskõrgkooli seaduse § 32 lg 24 keelatakse ülikoolil ja rakenduskõrgkoolil lubada akadeemilisel puhkusel oleval üliõpilasel sooritada eksameid ja arvestusi juba alates 1. jaanuarist 2013, s.o enne tasuta kõrghariduse süsteemi jõustumist. Õppekulud hüvitamata õppimise õigus tekib kõikidele eesti keeles õppivatele üliõpilastele sõltuvalt õppima asumise ajast kas 2013. või 2016. aasta sügissemestrist. Kavandatav § 56 lg 19 piirab ebaproportsionaalselt nii PS § 38 lg 2 kaitstud ülikooli õigust korraldada õppetööd parimal võimalikul moel kui ka üliõpilase õigust korraldada oma õpinguid. Taoline piirang võib olla põhiseaduspärane juhul, kui õppimine on õppemaksuta ja vajaduspõhiselt toetatud ning kui see meede loetakse õppekava läbimise kiirendamise parimaks mõeldavaks, s.o proportsionaalseks abinõuks.

Enne seaduse jõustumist õpinguid alustanud üliõpilaste suhtes, eriti nende suhtes, kes tasuvad õppe eest, samuti ülikoolide suhtes, kes korraldavad nimetatud üliõpilaste õppekava täitmist, on taolise piirangu sisseseadmine sõnamurdlik ja ebaproportsionaalne, seega vastuolus õigusriigi põhimõttest tuleneva õiguskindluse põhimõttega (PS § 10), proportsionaalsuse põhimõttega (PS § 11) ja ülikooli autonoomiast tulenevate tagatistega (PS § 38 lg 2).

3. Lahendamist vajavad ka probleemid õppekulude hüvitamise sätetes.

3.1. Seaduses on jäetud lahtiseks nõutavate õpitulemuste mittesaavutamise korral õppekulude osalise katmise alused ja kord. Ülikooliseaduse kavandatava § 133 lg 1 p 1 kohaselt: "Õppekulude hüvitamist ei ole õigust nõuda üliõpilaselt, kes õpib õppekaval, mille õppekeel on eesti keel ja täidab õppekava kumulatiivselt kõikide semestrite lõikes." Taolise lause

mõistmiseks on mitu võimalust. Kõige loogilisem neist on, et õppekulude hüvitamise nõudmise alus tekib alles pärast nominaalse õppeaja lõppu. Sellist arusaama toetab kehtiva seaduse § 23 lg 1 ja kavandatava § 23 lg 2 sõnastus. Kavandatavat § 133 lg 11 silmas pidades näib siiski võimalik ka tõlgendus, mille kohaselt tuleb asuda õppekulusid osaliselt hüvitama juba pärast esimest semestrit, mil on nõutav punktisumma jäänud saavutamata. Need küsimused on võimalik ja tulekski seadusega arusaadavalt lahendada, vastasel korral tekib tõenäoliselt hulk kohtuvaidlusi, mille käigus võidakse algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus ja tekib lisakulusid.

3.2. Ülikooliseadusesse kavandatava § 133 lg 3 kohaselt kehtestab õppekulude osalise hüvitamise ülemmäärad õppeaastas Vabariigi Valitsus ja konkreetsed määrad ülikooli nõukogu (kavandatav § 133 lg 11). Seaduse kohaselt tasumisele kuuluvate avalik-õiguslike tasude ülemmäära kehtestamise delegeerimine valitsusele on põhiseaduspärane juhul, kui seadusandja näitab põhimõtteid, millest lähtudes ülemmäär seatakse. Sarnaste avalik-õiguslike tasude kehtestamise korraldust on selliselt käsitletud Riigikohus (vt nt RKJPKo 19.12.2003, 3-4-1-22-03; RKPJKo 12.10.2011, 3-4-1-15-11 jt). Seadus ei näe aga ette ühtki valitsust siduvat tingimust ülemmäära otsustamisele ega reguleeri ka õppekulude osalise hüvitamise korda, jättes seega lahti küsimuse, kas tasuda tuleb üliõpilasele esitatud nõuete täitmisest puudu jäänud ainepunktide eest või muul alusel arvestatav summa valitsuse määratud piirides. Kavandatava § 133 lg 11 sõnastuse põhjal võib oletada, et summa arvestatakse mingil muul alusel.

Eelnevalt punktides 3.1 ja 3.2 kirjeldatud puudused on ka rakenduskõrgkooli seaduse § 27 kavandatavates muudatustes.

3.3. Ülikooliseaduse § 501 lg 2 p 1 on märgitud, et tulemuslepingus võidakse kokku leppida erandid § 133 lg 1 p 1 nimetatud nõuete osas. On ebaselge, milles seaduse suhtes valitsuse otsusel tehtavad erandid võivad seisneda. Põhimõtteliselt on võimalik tõlgendus, mille kohaselt valitsuse otsusel on siiski lubatud teatud õppekavadel täiskoormusega eesti keeles õppijailt kulude hüvitamist nõuda. Seda tõlgendust toetab § 501 lg 2 p 3 ette nähtud võimalus lubada valitsuse otsusel mõnel õppekaval läbi viia ainult osakoormusega, s.o tasulist õpet.

3.4. Kuivõrd tasuta kõrgharidusele üleminekul ülikooli ja üliõpilase õigusliku suhte olemus muutub ja senisest suhete korraldusest enam lähtuda ei saa, tuleb seaduses reguleerida ka see, kes ja millises korras õppekulude osalist hüvitamist (avalik-õigusliku rahalise kohustuse sissenõudmist) korraldab, milline on vaidluste lahendamise kord jmt.

Tõenäoliselt on eelkirjeldatud õppekulude tasumise küsimuste sätestamisel rikutud lisaks seaduslikkuse põhimõttele ja avalik-õiguslike rahaliste kohustuste sätestamise põhimõtetele ka õigusselguse põhimõtet (PS § 13). Seaduse enese teksti lugedes ei ole võimalik mõista, millises korras õppekulude hüvitamine toimub ja kui suured on tasumisele kuuluvad summad. Seaduse uuel arutamisel oleks soovitatav sõnastada viidatud sätted selgemalt.

Eestikeelse kõrghariduse probleemid (õppekavade kvaliteet ja õppejõudude koormus ning kvalifikatsioon, liiga nõrkade tulemustega üliõpilastele kõrgharidust tõendava dokumendi andmine, üliõpilaste majanduslik võimalus keskenduda õppimisele, ülikoolide sisemised juhtimiskeskused, ebaotstarbekas riigieelarvelise ressursi kasutamine jm) vajavad lahendamist ja sellekohane töö on tervitatav. Lahendus peab aga olema põhiseaduspärane ning selle mõjud peavad viima soovitud eesmärkide saavutamiseni.

Pean vajalikuks 9. veebruaril 2012 vastu võetud "Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seadust" Riigikogus uuesti arutada ning viia see vastavusse Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Alus: Eesti Vabariigi põhiseaduse § 107.

Toomas Hendrik Ilves

Avaldatud Riigi Teatajas III, 29.02.2012, 13