



Kärt Muller
Õiguskantsleri Kantslei

Teie: 16.06.2026 nr 7-
4/261058/2605120

Meie: 11.09.2026 nr 9.2-2/26/3264-2

Kutseõppeasutuse eritoetuse määramise tingimused ja kord

Austatud Kärt Muller

Täname Teid pöördumise ning eritoetuse määramisega seotud küsimustele tähelepanu juhtimise eest. Alljärgnevalt vastame Teie esitatud küsimustele.

Küsite, millisel juhul on eritoetuse määramine kutseõppeasutuse õpilasele põhjendatud, arvestades õppetoetuste ja õppelaenu seadust.

Kutseõppeasutuse õpilaste eritoetuse määramist reguleerivad õppetoetuste ja õppelaenu seadus (ÕÕS) ning kutseõppeasutuse seadus (KutÕS). ÕÕS ei loetle konkreetseid olukordi, mille esinemisel tuleb õpilasele eritoetus määrata. Seadusandja on jätnud eritoetuse fondi kasutamise täpsemate tingimuste ja kriteeriumide kujundamise õppeasutuse tasandile. Eritoetuse fondi kasutamise korra kinnitab õppeasutuse nõukogu ning õppeasutus kehtestab toetuse taotlemise, määramise ja maksmise tingimused ja korra (ÕÕS § 5 lõiked 5 ja 8). Selline lahendus võimaldab paindlikult arvestada õpilaste väga erinevate sotsiaalsete ja majanduslike olukordadega.

Eritoetuse eesmärgi sisustamisel saab lähtuda õppetoetuste süsteemi üldisest eesmärgist. ÕÕS § 1 lõige 1 sätestab seaduse üldise eesmärgina, et õppetoetuste ja õppelaenu süsteem peab muu hulgas tagama ligipääsu kutseharidusele ja motiveerima õpilast õppima. ÕÕS § 2 lõike 1 kohaselt on põhitoetus õpilasele antav rahaline toetus hariduse omandamisega kaasnevate kulutuste katmiseks. Riigikohus on kohtuasjas nr 3-4-1-33-14 (punktid 31–34) selgitanud, et õppetoetuste süsteemi, sh eritoetuse eesmärk on toetada hariduse omandamist ja vähendada majanduslikest asjaoludest tulenevaid takistusi hariduse omandamisel. Seega kutsekooli õpilase võimaldatava eritoetuse eesmärk on tagada juurdepääsu kutseharidusele, leevendades õpilase majanduslikust olukorrast tingitud takistusi.

ÕÕS § 5 lõike 5 kohaselt moodustatakse eritoetuse fond õpilastele, kellel ei ole muudel põhjustel võimalik ilma õppetoetuseta õpinguid jätkata. ÕÕS § 6 lõike 1 punkti 2 kohaselt tuleb eritoetuse taotlemisel esitada dokumendid, mis tõendavad asjaolusid, mille tõttu ei ole õpilane ilma õppetoetuseta võimeline õpinguid jätkama. Seega on eritoetuse määramine põhjendatud juhul, kui õpilase konkreetsest olukorrast tulenevad asjaolud takistavad tal õpingute jätkamist või tekitavad reaalse ohu õpingute katkestamiseks ning eritoetus aitab seda takistust vähendada või kõrvaldada. Määrav ei ole konkreetse staatuse, toetuse liigi või elusündmuse olemasolu iseenesest, vaid selle tegelik mõju õpilase võimalusele õpingutes osaleda ja haridust omandada.

Eritoetuse määramisel ei pea kool seega hindama üksnes õpilase või tema perekonna majanduslikku toimetulekut sotsiaalhoolekande tähenduses. Kooli ülesanne on hinnata õpilase esitatud andmete ja tõendite põhjal, kas tema sotsiaalne, majanduslik või muu individuaalne olukord takistab õpingute jätkamist ning kas eritoetuse maksmine aitab seda takistust ületada. Kui selline seos on olemas, on eritoetuse määramine ÕÕS-i eesmärki arvestades põhjendatud.

Esitasite küsimuse täpsustamaks, millisel õiguslikul alusel võivad kutseõppeasutused kehtestada eritoetuse määramise tingimusi ning millega on põhjendatud, et iga kool võib kehtestada omad tingimused.

Õppeasutuse õigus kehtestada eritoetuse fondi kasutamise täpsem kord tuleneb ÕÕS § 5 lõikest 5, mille kohaselt kinnitab eritoetuse fondi kasutamise korra õppeasutuse nõukogu. Seega on seadusandja andnud õppeasutuse nõukogule pädevuse täpsustada seaduses sätestatud raamides, kuidas eritoetuse fondi kasutatakse ja milliste kriteeriumide alusel hinnatakse õpilase vajadust eritoetuse järele.

Selline regulatsioon võimaldab õppeasutusel arvestada õpilaste erinevate olukordade ja vajadustega. Seaduses ei ole võimalik ega otstarbekas ammendavalt ette näha kõiki asjaolusid, mille tõttu võib õpilasel tekkida olukord, kus tal ei ole ilma õppetoetuseta võimalik õpinguid jätkata, ega kõiki nende asjaolude tõendamise võimalusi. Seetõttu on jäetud õppeasutustele eritoetuse rakendamisel teatav kaalutlusruum.

Seetõttu võivad õppeasutuste kehtestatud eritoetuse taotlemise ja määramise tingimused teatud ulatuses erineda. See ei tähenda siiski, et koolidel oleks piiramatu õigus kehtestada toetuse saamise tingimusi. Kooli kord peab jääma seaduse eesmärgi ja volitusnormi piiresse ning tagama läbipaistva, põhjendatud ja võrdse kohtlemise põhimõtet arvestava otsustamise.

Küsite, miks on eritoetuse määramise seaduslik alus piisav.

ÕÕS § 5 lõikes 5 sätestatud õiguslik alus on piisav selleks, et õppeasutus saaks eritoetuse fondi kasutada seaduses ette nähtud eesmärgil ning täpsustada fondi kasutamise korda. Seadus määratleb eritoetuse eesmärgi ja isikute ringi, kelle toetamiseks eritoetuse fond on ette nähtud, ning annab õppeasutuse nõukogule pädevuse kinnitada fondi kasutamise kord. Seega tulenevad seadusest nii eritoetuse andmise üldised alused kui ka õppeasutuse pädevuse piirid.

Seadus ei pea sätestama eraldi alust iga võimaliku elulise olukorra kohta, näiteks toitjakaotuspensioni saava õpilase, ootamatult tekkinud majandusraskuse või muu sotsiaalse olukorra kohta. Selline detailne loetelu ei oleks kooskõlas eritoetuse regulatsiooni eesmärgiga ega võimaldaks piisavalt paindlikult reageerida erinevatele olukordadele.

Samas mõõname, et õigusliku aluse piisavus ei tähenda, et kehtiv regulatsioon oleks kutseõppeasutuste jaoks kõigis praktilistes küsimustes piisavalt selge. Eelkõige vajab selgemat ja terviklikumat käsitlust see, millised on kutseõppeasutuse õigused ja kohustused õpilase abivajaduse hindamisel ning kuidas suhestub eritoetuse regulatsioon muude õpilasele tagatavate tugimeetmetega. Seetõttu peame vajalikuks algetada laiem arutelu ÕÕS-i õppetoetuste regulatsiooni osas ning vajadusel muuta kutseõppeasutusi puudutav regulatsioon selgemaks.

Milliste tõendite alusel saab kool eritoetust määrata? Kas näiteks piisab tõendist toitjakaotuspensioni saamise kohta?

Eritoetuse määramisel tuleb lähtuda õppeasutuse kehtestatud eritoetuse fondi kasutamise korrast. ÕÕS § 6 lg 1 p 2 kohaselt tuleb eritoetuse taotlemisel õpilasel esitada dokumendid, mis tõendavad asjaolusid, millest tingituna ei ole õpilane ilma õppetoetuseta võimeline õpinguid jätkama. Esitatud tõendid peavad võimaldama hinnata mitte üksnes konkreetse asjaolu

olemasolu, vaid ka selle mõju õpilase võimalusele haridust omandada.

Samas tuleb arvestada, et õppeasutustel ei ole juurdepääsu kõigile riigi või kohaliku omavalitsuse valduses olevatele andmetele, mis võiksid olla õpilase abivajaduse hindamisel asjakohased. Seetõttu ei saa eeldada, et kool suudab iseseisvalt kontrollida kõiki õpilase või tema perekonna sotsiaal-majanduslikku olukorda puutuvaid asjaolusid. Sellest tulenevalt peab eritoetuse menetlus olema korraldatud viisil, mis võimaldab teha otsuse õpilase enda esitatud andmete ja tõendite ning koolile seaduslikult kättesaadava muu asjakohase info põhjal.

Oluline on ka see, et eritoetuse vajaduse hindamine ei peaks piirduma üksnes formaalse dokumendi kontrolliga. Koolisisene koostöö on siin väga oluline. Õpilase abivajaduse märkamisel ja hindamisel ning eritoetuse määramise otsuse ettevalmistamisel saavad olulise sisendi anda sotsiaalpedagoogid, tugispetsialistid, õppekorraldusega seotud töötajad ning teised õpilasega igapäevaselt kokku puutuvad kooli töötajad. Selline lähenemine võimaldab hinnata õpilase olukorda terviklikumalt ning ei muuda eritoetuse menetlust üksnes dokumentide kontrollimiseks.

Samuti on oluline koostöö kohalike omavalitsustega. KOV-il võib olla teavet õpilase sotsiaalse ja majandusliku olukorra ning talle osutatava toe kohta, mida koolil endal ei ole. Koostöö peab seejuures toimuma õiguslikul alusel ja kooskõlas isikuandmete kaitse nõuetega. Eesmärk ei ole anda koolile piiramatut juurdepääsu KOV-i andmetele, vaid võimaldada vajalikus ulatuses koostööd õpilase abivajaduse hindamisel ja talle sobiva toe tagamisel.

Küsimusele, milliste andmete töötlemine on eritoetuse määramisel põhjendatud ja õiguspärane, vastame järgnevalt.

Eritoetuse määramisel võib töödelda üksnes neid isikuandmeid, mis on toetuse määramise otsuse tegemiseks vajalikud ja asjakohased. Näiteks võib olla põhjendatud töödelda andmeid õpilase õppimise, taotluse ning konkreetse eritoetuse määramise aluseks oleva asjaolu kohta. Kui toetuse alus on toitjakaotuspensioni saamine, võib olla vajalik töödelda infot selle kohta, kas õpilane sellist pensioni saab.

See ei tähenda automaatselt vajadust töödelda kõiki õpilase või tema perekonna majanduslikku ja sotsiaalset olukorda puudutavaid andmeid. Järgida tuleb isikuandmete minimaalsuse põhimõtet ning hinnata iga andmekategooria puhul, kas selle töötlemine on konkreetse otsuse tegemiseks vajalik.

Samuti tuleb koolisiseses koostöös lähtuda sellest, et õpilase andmeid jagatakse üksnes nende töötajatega, kelle tööülesannete täitmiseks on vastav teave vajalik.

Koolidele antavad juhised

Nõustume, et õppeasutused vajavad eritoetuse regulatsiooni rakendamisel praktilisi ja selgeid juhiseid. Eelkõige vajavad koolid tuge selles, milliseid asjaolusid on põhjendatud arvesse võtta, milliseid tõendeid võib küsida ning kuidas korraldada koolisisesest koostööd ja koostööd kohaliku omavalitsusega.

Haridus- ja Teadusministeerium kavandab selgitada välja erinevates kutseõppeasutustes kehtivad erinevad praktikad eritoetuse määramise tingimuste ja korra sätestamisel ning analüüsib nende rakendamist. Kogutud teabe ja heade praktikate näitel koostame koolidele juhised eritoetuse määramise korra ja tingimuste kehtestamiseks selliselt, et need oleksid ühetaolisemad ja õigusselgemad ning aitaks tagada eritoetuse määramisel läbipaistvuse ja võrdse kohtlemise. Juhised ei asenda õppeasutuse nõukogu kehtestatud korda ega seadusest tulenevaid nõudeid, vaid aitavad õppeasutustel neile antud pädevust õiguspäraselt ja

ühetaoliselt rakendada.

Õppimiskohustus ja vajadus vaadata ÕÕS laiemalt üle

Lisaks peame oluliseks juhtida tähelepanu sellele, et õppimiskohustuse kehtestamine toob kaasa vajaduse vaadata õppetoetuste ja õppelaenu seadust laiemalt üle ning muuta õppetoetusi puudutav regulatsioon selgemaks.

Õppimiskohustuse kontekstis tuleb uuesti läbi mõelda ka see, milliste õppimisega seotud kulude kandmine kuulub õppeasutuse kohustuste hulka ja millised kulud võivad jääda õppija enda kanda. Varem, kui keskhariduse taseme õpe ei olnud kohustuslik, tuli praktikas ette olukordi, kus õpilased pidid teatud õppe- või töövahendeid ise soetama. Näiteks võib tuua kokaõppes vajalikud noad, juuksuriõppes kasutatavad käärid või praktiliste tundide jaoks vajalikud tööriided. Kui õpilasel puudus nende ostmiseks raha, võis kool teatud juhtudel aidata õpilast eritoetuse fondist.

Õppimiskohustuse olukorras ei ole selline lähenemine enam piisav ega eesmärgipärane. Kui õppijal on kohustus õppida, peab õppeasutus tagama talle võimaluse õppekava täita. Õppimiseks vältimatult vajalike õppe- ja töövahendite puudumine ei tohi saada õppimiskohustuse täitmise takistuseks üksnes seetõttu, et õppijal või tema perekonnal puuduvad vahendite ostmiseks rahalised võimalused.

Õppimiskohustuse rakendamine annab seetõttu täiendava põhjuse hinnata ÕÕS-i ja kutseõppega seotud regulatsiooni tervikuna. Vajalik on selgemalt määratleda nii õppeasutuse kohustused kui ka õppija enda võimalikud kulud ning tagada, et õppimiskohustuse täitmine ei sõltuks õppija majanduslikest võimalustest kanda õppe läbimiseks vältimatuid kulusid.

Kokkuvõttes on eritoetuse regulatsiooniga loodud üldine õiguslik raamistik ning jäetud õppeasutustele paindlikkus, et arvestada oma õppijate erinevate vajaduste ja olukordadega. Samas nõustume, et kutseõppeasutusi puudutav regulatsioon võib vajada ÕÕS-is selgemat ja terviklikumat käsitlust. Seda eriti olukorras, kus rakendunud on õppimiskohustus ning tuleb senisest selgemalt määratleda õppeasutuse kohustused õppe kättesaadavuse tagamisel, sealhulgas õppimiseks vajalike õppe- ja töövahendite osas.

Samuti vajavad õppeasutused praeguse paindliku regulatsiooni rakendamiseks praktilisi juhiseid ning tuge koolisisese koostöö, tugispetsialistide kaasamise ja kohalike omavalitsustega koostöö korraldamisel. Teie pöördumine aitas esile tuua nii praktilisi rakendusküsimusi kui ka vajaduse vaadata ÕÕS-is terviklikult üle kutseõppeasutusi puudutav regulatsioon.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Vallo Koppel

üld- ja kutsehariduse ning noortepoliitika asekancler

Rita Kask-Klesmann

735 0226

rita.kask-klesmann@hm.ee