



JUSTIITSMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 21.02.2024

Meie 19.03.2024

nr 8-1/24/952, HTM/24-
0174/-1K
nr 8-2/1928

Eesti Vabariigi haridusseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse (õppimiskohustuse kehtestamine) eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Haridus- ja Teadusministeerium saatis Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks haridusseaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (õppimiskohustuse kehtestamine) eelnõu (edaspidi *eelnõu*). Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega.

I. Üldised märkused

1. Eelnõu § 1 p 5 (HaS § 18¹) – Justiitsministeerium ei toeta uute terminite *formaalõpe*, *informaalõpe* ning *mitteformaalõpe* kasutuselevõttu.

Informaalõpe ja *mitteformaalõpe* on ebaõnnestunud valik, sest *in-* ja *mitte-* on sama tähendusega eesliited. Seega on keeleloogika mõttes sõnad *informaalõpe* ja *mitteformaalõpe* sünonüümid. Neid termineid ei soovita ka haridussõnastik. **Haridussõnastikule toetudes soovitame kindlasti *informaalõppe* asemele kasutada terminit *kogemusõpe* ja *mitteformaalõppe* asemel terminit *vabaõpe*.** Soovitatud terminid annavad selgemini edasi mõistete sisu.

Termini *formaalõpe* soovitame asendada haridussõnastikus leiduva terminiga *kooliõpe*.

2. Eelnõu § 1 p 3 (HaS § 10²), § 3 p 17 (KutÕS § 34¹), § 5 p 34 (PGS § 37 lg 5) on suunatud nii lapsevanemale kui eestkostjale. Leiame, et vanemat ja eestkostjat ühiselt hõlmava terminina tuleks edaspidi kasutada väljendit *seaduslik esindaja*, mitte *vanem*. Perekonnaseaduse § 120 lõike 1 ja § 179 lõike 1 kohaselt on nii hooldusõiguslik vanem kui ka eestkostja lapse seaduslik esindaja. Lisaks juhime tähelepanu, et kohus võib määrata eestkostja ka täisealiseks saanud piiratud teovõimega õpilasele.

Palume sätete sõnastust vastavalt täpsustada.

Ühtlasi soovitame ka kehtiva PGS § 1 lõike 1 viia vastavusse perekonnaseaduse käsitlusega ning kasutada vanemat ja eestkostjat hõlmava ühise terminina edaspidi väljendit *seaduslik esindaja*.

3. Eelnõu § 3 p-ga 17 (KutÕS § 34¹) nähakse ette alus arvata koolist välja õpilane, kes õppis vanglas korraldatud kutseõppes, kuid ei jätka õpinguid pärast vanglast vabanemist. Samas ei selgu sättest, millise ajaperioodi jooksul peaks vanglast vabanenud õpilane koolis õppimist jätkama, et välistada enda koolist väljaarvamine. Seletuskirjas on küll näitena mainitud *käimasolevat õppeperioodi*, kuid ka selle sisu on avamata. Palume sätte sõnastust täpsustada või esitada selgitus seletuskirjas.

Eelnõu kõnealune sätte on õiguslikuks aluseks koolist väljaarvamisele ka olukordades, kus vanglas alustatud kutseõpet ei ole vabanedes võimalik jätkata, sest kool ei paku õpet samal õppekaval või samas õppekavarühmas väljaspool vanglat. Sellistel juhtudel ei ole aga õpingute jätkamine õppija valik, vaid koolist tulenev põhjus. Palume kaaluda, kas sätte sõnastust tuleks täiendada või muuta, et oleks üheselt selge ka nimetatud olukordade mahtumine sätte reguleerimisesemesse.

Palume seletuskirjast (lk 27) välja jätta väljend *näidata end soodsas valguses*. Väljend ei ole korrektne. Leiame, et seletuskirjas piisab motivatsiooni puudumise mainimisest.

4. Eelnõu § 5 p 3 (PGS § 7 lg 2¹) kohaselt on õppimiskohustuslikule lapsele põhihariduse omandamiseks munitsipaalkooli määramisel üheks kriteeriumiks lapse elukoht. Seejuures käsitleb PGS elukohana rahvastikuregistrisse kantud elukohta ning esmajärjekorras arvestatakse kooli lähedust elukohale. Sageli on aga lastel mitu faktilist elukohta – lahus elavate vanemate lapsed elavad osaliselt mõlema vanema juures. **Seletuskirjas tuleb põhjendada, kuidas pelgalt rahvastikuregistri kandest lähtumine tagab sellistes olukordades lapsele mugava ja turvalise koolitee.**

Samuti leiame, et seletuskirjas võiks välja tuua, kuidas lahendada olukorrad, kus vanematel ei ole lapse elukoha osas üksmeelt. Lapse elukohaandmeid rahvastikuregistris saavad vanemad muuta kokkuleppel. Kui kokkulepet ei saavutata, tuleb hooldusõiguse muutmiseks või otsustusõiguse andmiseks ühele vanemale pöörduda kohtusse.

5. Justiitsministeerium on alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu kooskõlastamisel 2022. a (18.03.2022 nr 8-2/967) juhtinud tähelepanu vajadusele kaaluda kogu haridussüsteemi tasandil omavalitsusüksustele õppeõiguse või tegevusloa andmise korralduse muutmist. Nagu munitsipaallasteaedadega on ka munitsipaalkoolide näol tegemist omavalitsusüksusele seadusega pandud kohustusega koole pidada ning seadus peaks ette nägema kindlad tingimused, millele asutused ja nende pakutav teenus vastama peavad. Omavalitsusüksus täidab oma seadusejärgset kohustust seaduses kindlaks määratud nõuetest lähtuvalt ning selle tegevuse üle teostatakse järelevalvet. Omavalitsusüksusele õppeõiguse või tegevusloa nõude kehtestamine läheb vastuollu omavalitsusüksuse enesekorraldusõigusega.

Alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu kooskõlastamise käigus nõustus Haridus- ja Teadusministeerium, et seni kehtinud lubade andmise korralduse muutmist tuleks kaaluda kogu haridussüsteemi tasandil ja hõlmata omavalitsusüksustele hariduse valdkonnas väljastatavad kõik load. Justiitsministeeriumi hinnangul tuleb ka käesoleva eelnõu raames kaaluda eeltoodud muudatuste tegemist.

6. Eelnõu § 3 p-ga 8 täiendatakse kutseõppeasutuse seadust §-ga 23². Kõnealuse lõike kohta on seletuskirjas (lk 22) selgitatud, et ettevalmistava õppe läbiviimise õigust koolid ei taotle, selle annab minister omal initsiatiivil alustatud haldusmenetluses, võttes otsuse tegemisel arvesse ettevalmistava õppe õpperühma avamise vajalikkust piirkonnas. Eelnõust ja seletuskirjast ei selgu aga üheselt mõistetavalt, kas tegemist on ministri poolt riigikoolile pandud kohustusega (n.ö riigipoolne tellimus lähtuvalt riigi vajadustest) või on pigem tegemist koolile antava õigusega, mis omakorda eeldaks, et sellist õigust saab kool soovi korral ka ise taotleda.

Lisaks tekitab küsitavusi lõikes 3 ette nähtud kohustus esitada ettevalmistava õppe läbiviimiseks õppekava registreerimise taotlus. Sisuliselt on õppekava registreerimise puhul tegemist tegevusloaga, kuna registreerimiseks peab kool esitama vastavasisulise taotluse. Arvestades meie esimest märkust, tuleks vältida täiendavate loanõuete kehtestamist.

II. Andmekaitsealased märkused

7. Eelnõu § 1 p-ga 3 täiendatakse Eesti Vabariigi haridusseadust §-ga 10³, mille lõikega 1 sätestatakse valla- ja linnavalitsusele kohustus igakuise seire läbiviimiseks, et pidada arvestust õppimiskohustuslike laste üle ning tegeleda õppimiskohustust mittetäitvate laste ja peredega.

Kehtiva seaduse järgi on valla- või linnavalitsusel kohustus pidada arvestust koolikohustuse täitmise üle. Selleks võrreldakse vähemalt üks kord õppeaastas, hiljemalt 10. septembril, Eesti rahvastikuregistri andmeid koolikohustuslike isikute kohta, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) andmetega (põhikooli- ja gümnaasiumi seadus § 10 lg 2). Eelnõuga kavandatakse seire sageduseks vähemalt üks kord kuus. Eelnõust ja seletuskirjast ei selgu seire sageduse põhjendus. Seletuskirjas (lk 15) on igakuist seiret põhjendatud vaid eesmärgiga tuvastada võimalikult kiiresti õppimiskohustuse mittetäitjad ning alustada põhjuste väljaselgitamist ning kohaste lahenduste pakkumist. Samas ei ole selgitatud senise seiresageduse puudusi ega hinnatud, kas piisaks harvemast seirest, näiteks kvartaalselt või kord poolaastas tehtud seirest. Enamgi, sätte sõnastuses on kasutatud väljendit „vähemalt“, mis võimaldab teha seiret veel sagedamini.

Eelnõu kohaselt tehakse seiret riigi infosüsteemi kuuluvate andmekogude toel. Seletuskirja järgi mõeldakse nende all eelkõige EHIS-t ja rahvastikuregistrit. Vabariigi Valitsuse 05.08.2004. a määruse nr 265 „Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimäärus“ § 23 lõike 1 järgi on õpilaste, üliõpilaste ning arst-residentide alamregistri pidamise eesmärk pidada arvestust alus-, põhi-, üldkesk-, kutsekesk-, kõrg- ja huviharidust omandavate ning residentuuris ja kutseõppes õppijate üle, et tagada koolitusvajaduse prognoosimine ning haridussüsteemi metoodilise teenindamise korraldamine. Põhimääruse § 26 kohaselt riskasutab EHIS rahvastikuregistri andmeid, muu hulgas on registriandmeteks rahvastikuregistrijärgse elukoha kohaliku omavalitsuse üksus ja elukoht või sideandmed.

Palume seletuskirjas täpsustada, kuidas seire tegemine täpsemalt on planeeritud ja milliste andmekogude andmete põhjal, lisaks EHIS-ile ja rahvastikuregistrile, seiret tehakse, samuti kas seire läbiviimine on kavandatud EHIS baasil aruandena või võrdleb seire tegija EHIS-st, rahvastikuregistrist ja muust andmekogust saadavaid andmeid eraldi oma andmebaasis.

8. Eelnõu § 1 p-ga 6 koos § 3 p-ga 9 ja § 5 p-ga 18 kavandatakse täiendav andmetöötlus EHIS-s õppimiskohustusega isikute õpitee jätkamise tagamiseks ning koolide vastuvõtu korraldamiseks.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 5 lõike 1 punktide b ja c kohaselt peab isikuandmete töötlemine vastama eesmärgipärasuse ja minimaalsuse nõudele. Eelnõuga täiendatakse EHIS-ee eesmärki, kuid eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, milliseid andmeid selle eesmärgi täitmiseks töötleva hakatakse, st kas haridusseaduses ja EHIS-ee põhimääruses sätestatud andmekategooriad on piisavad. Kui selleks on vaja lisaandmeid, tuleks eelnõu vastavalt täiendada, pidades silmas ka eelnõu sätteid, mis kohustavad kooli korraldama õpilaste vastuvõttu hariduse infosüsteemi elektroonilises keskkonnas.

9. Eelnõu § 5 p-ga 28 täiendatakse PGS eksamitööga seotud teabele juurdepääsu osas.

PGS § 32 lg 1 alusel on Vabariigi Valitsuse 14.02.2013 määrusega nr 27 „Testide andmekogu asutamine ja põhimäärus“ asutatud andmekogu eksamitega seonduvate andmete töötlemiseks. Testide andmekogu peetakse veebipõhise andmekoguna ning see koosneb digitaalsest andmebaasist ja veebipõhisest kasutajaliidesest (põhimääruse § 4 ja § 5 lg 1). Põhimääruse § 12 lg 1 kohaselt on andmekogu andmetele kehtestatud juurdepääsupiirang avaliku teabe seaduse alusel ning § 12 lg 5 punkti 1 järgi on isikul teda puudutavatele andmetele juurdepääs. Seetõttu tekib küsimus, miks on eelnõus vaja täiendavalt sätestada teabe asutusesiseseks kasutamiseks tunnistamise kohustus. Samuti ei ole põhjendatud isiku juurdepääsu piiramine enda andmetele läbi taotluse esitamise kohustuse ja andmetega tutvumise võimaldamine andmekogu vastutava töötleja esindaja juuresolekul.

10. Eelnõu § 5 p-ga 41 sätestatakse kooli õppe- ja kasvatustegevust kajastavad andmed ning nende töötlemise kord (PGS § 70).

Isikuandmete töötlemine on põhiseaduse §-s 26 sätestatud isiku eraelu puutumatuse riive, mida võib teha ainult kooskõlas seadusega (põhiseaduse § 3 ja § 11). Sealjuures tuleb tagada, et põhiõiguse riive on vajalik ja proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes. Igasuguse isikuandmete töötlemise puhul tuleb lähtuda andmetöötamise üldpõhimõtetest vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse artiklile 5. See tähendab, et isikuandmete töötlemine peab olema seaduslik, õiglane ja läbipaistev, andmeid tuleb koguda konkreetsel eesmärgil, minimaalselt ning töödeldavad andmed peavad olema kooskõlas selle eesmärgiga, tagada tuleb andmete õigsus, sätestatud peavad olema säilitamistähtajad, töötlemine peab olema turvaline ja toimuma IKÜM artiklis 6 või 9 sätestatud õiguslikul alusel.

Riik, omavalitsusüksused ja haridusasutused töötlevad haridusvaldkonna seadustest tulenevate ülesannete täitmiseks isikuandmeid, sealhulgas ka eriliigilisi andmeid (näiteks HEV õpilased). Seetõttu leiame, et eelnõu § 5 punktis 41 kavandatud muudatus on andmekaitse kontekstis väga tervitatav. Seaduses sätestatud ülesannete täitmiseks vajalike andmete töötlemise olulisemad reeglid tulebki seaduse tasandil kehtestada. Siiski ei peaks vajalik regulatsioon piirduma ainult põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega, vaid hõlmama kõiki õppeastmeid haridusvaldkonnas tervikuna. Seetõttu teeme ettepaneku kaaluda andmetöötamise nõuete regulatsiooni toomist üldseaduseks olevasse haridusseadusesse.

11. Eelmise ettepaneku valguses palume hinnata ka eelnõus kavandatud volitusnorme rakendusaktide andmiseks (eelnõu § 3 p 14, § 3 p 17, § 5 p 29 ja § 5 p 41). Seaduslikkuse põhimõtte osaks on seaduse reservatsiooni põhimõte, mille kohaselt peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja ning seadusandja pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiseadusega kooskõlas oleva volitusnormi alusel. Määrus peab olema kooskõlas ka muude seaduste ja põhiseadusega¹. Kui volitusnormi alusel antav rakendusakt võib käsitleda isikuandmete töötlemist, peab see olema kooskõlas isikuandmete töötlemise nõuetega, samuti volitusnormi piiride, mõtte ja eesmärgiga.

III. Märkused eelnõu mõju kohta

12. Eelnõu koostajad on seletuskirjas põhjendanud väljatöötamiskavatsuse (VTK) koostamata jätmist eelnõu sisu kiireloomulisusega. Justiitsministeerium ei nõustu, et eelnõu vastuvõtmine oleks selle sisu arvestades põhjendatult kiireloomuline. Vaatamata sellele, et tegemist on Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi punktiga, oleks tulnud eelnõule VTK koostada. HÕNTE § 1 lg 2 p 1 all mõeldakse kiireloomulisena olukordi, kus õigusloomemenetluse paindlikus on kriitiliselt tähtis olulise probleemi lahendamiseks. Eelnõu seletuskirjast ei ilme, miks on vajalik seadusemuudatus jõustada kiirustades. Samuti leiame, et VTK oleks aidanud lahendusi põhjalikumalt kaaluda ja erinevaid osapooli avatumalt kaasata.

Juhime tähelepanu, et kui VTK on jäetud kiireloomulisuse tõttu koostamata, siis vastavalt Õigusloomepoliitika põhialused aastani 2030 punkti 12.4.1 järgi tuleb kavandada muudatuste järelhindamine. Palume kavandada seaduseelnõusse muudatuste järelhindamise kohustust sisaldav sätte. [Juhend järelhindamise sätte sõnastamiseks ja järelhindamise korraldamiseks](#) on kättesaadav Justiitsministeeriumi veebilehelt. Oleme valmis igakülgselt aitama järelhindamise sätte sõnastamisel.

13. Seletuskirjas ei ole piisavalt hinnatud muudatuste võimalikke ebasoovitavaid mõjusid. Näiteks vajab põhjalikumalt käsitlemist, milliseid negatiivseid tagajärgi võib õppimiskohustuse ees tõstmine koolidele kaasa tuua, milliseid probleeme võib ilmneda mitteformaalõppe ja muus haridusasutuses omandatud õpitulemuste arvestamisega ning milline ebasoovitud mõju võib laiemalt kaasneda statsionaarse üldhariduse pakkumise võimaluse loomisega kutseõppeasutustele.

IV. Normitehnilised ja keelemärkused ning täiendavad märkused eelnõu mõju kohta

¹ Riigikohtu 15.03.2022 otsus 5-19-29, p 57–58.

14. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalle Laanet
justiitsminister

Lisa: eelnõu ja seletuskirja failid Justiitsministeeriumi märkustega

Mari Käbi 5865 8226
Mari.Kabi@just.ee
Kristel Vaino
Anu Suviste
Greete Jalast
Mariann Salomets
Birgit Hermann