

Väljatöötamiskavatsus

Ühisdiplomi ja e-diplomi ning Euroopa kraadi märgise väljastamise võimaluste loomine

1. Lahendatav probleem

Käesolev väljatöötamiskavatsus on koostatud vajadusest ajakohastada Eesti kõrghariduse lõpudokumente puudutavat õigusraamistikku ning viia see paremini kooskõlla Euroopa kõrgharidusruumi arengute, kõrgkoolide rahvusvahelise koostööpraktika ja riigi digiteenuste arengusuundadega. Kehtiv regulatsioon ei võimalda piisava selguse ja paindlikkusega väljastada piiriüleste ühisõppekavade lõpetajatele ühte partnerkõrgkoolide poolt ühiselt välja antavat ühisdiplomit ega loo kõrghariduses terviklikku alust e-diplomile üleminekuks. VTK eesmärk on kaardistada vajalikud õiguslikud muudatused, mille abil vähendada ühisõppekavadega seotud halduslikku dubleerimist, toetada Eesti kõrgkoolide osalemist Euroopa ülikoolivõrgustikes ja muudes rahvusvahelistes koostöövormides, võimaldada Euroopa kriteeriumidele vastavate ühisõppekavade puhul Euroopa kraadi märgise kasutamist ning luua eeldused kõrghariduse lõpudokumentide järkjärguliseks digitaliseerimiseks. Muudatustega soovitakse tagada, et lõpetaja kvalifikatsiooni tõendav dokument oleks õiguskindel, usaldusväärset kontrollitav ja kasutatav nii Eestis kui ka rahvusvahelises keskkonnas.

Väljatöötamiskavatsuses analüüsitakse eelkõige kahte omavahel seotud õiguslikku ja praktilist probleemi, mille lahendamine eeldab kehtiva õigusraamistiku muutmist:

- 1) **Ühisdiplomi väljastamise õigusliku aluse puudulikkus.** Kehtiv õigusraamistik ei võimalda piisava selguse ja paindlikkusega väljastada piiriülese ühisõppekava lõpetajale ühte partnerkõrgkoolide poolt ühiselt välja antavat lõpudokumenti. Praktikas tähendab see, et ühisõppekava lõpetajale väljastatakse nii Eesti riiklikul vormil lõpudokument kui ka partnerkõrgkoolide kokkuleppel koostatud ühisdiplom. Selline lahendus toob kaasa dokumentide dubleerimise, ei vasta täielikult ühisõppekava sisulisele loogikale ning võib takistada Eesti kõrgkoolide osalemist Euroopa kõrgharidusruumis kujunevates tavapärastes koostöövormides, kus eeldatakse ühe ühise diplomi väljastamise võimalust. Ühisdiplomi väljastamise õigusliku võimaluse loomine on vajalik ka seetõttu, et Euroopa kraadi märgise kasutamine eeldab, et Euroopa kriteeriumidele vastava ühisõppekava lõpetajale on võimalik väljastada üks õiguslikult kehtiv ja partnerkõrgkoolide poolt ühiselt välja antud ühisdiplom.
- 2) **E-diplomile ülemineku õigusliku aluse ebapiisavus.** Kehtiv lõpudokumentide väljastamise süsteem tugineb valdavalt paber kandjal dokumentidele ja riiklikult kehtestatud blankettidele, mille väljastamine, säilitamine, duplikaatide koostamine ning kasutamine toob kaasa halduskoormuse ja kulud nii riigile, kõrgkoolidele kui ka dokumendi omanikule. E-diplomile üleminekuks eeldab õiguslikult selget regulatsiooni, mis sätestab elektroonse lõpudokumendi või registriandmetel põhineva kinnitatud väljavõtte õigusliku tähenduse, andmekoosseisu, autentsuse kinnitamise viisi ning selle

samaväärsuse paberkandjal lõpudokumentiga. Samuti tuleb ette näha selge ja õiguskindel üleminekukord, mis võimaldab elektrooniliste lõpudokumentide kasutuselevõttu järk-järgult ning tagab vajaduse korral võimaluse kasutada üleminekuperioodil ka paberkandjal dokumenti.

Ühisdiplomi väljastamise võimaluse loomine.

Ühisõppekava on kõrgkoolidevaheline koostöö vorm, mille puhul kaks või enam kõrgkooli töötavad koos välja ja viivad ühistöös läbi õppekava. Üliõpilased läbivad õpitee, mis sisaldab õpirännet partnerasutuste vahel, ning õpingute lõppedes väljastatakse õppekava läbinutele lõpudokument. Sõltuvalt riigi õigusruumist võib tegemist olla ühisdiplomiga, mille väljastavad partnerid ühiselt, või topelt- või mitmikdiplomiga, mille väljastab iga kõrgkool eraldi.

Ühisõppekavade loomise eesmärgiks on olnud sünergia ja koostöö tekkimisele kaasaaitamine kõrgkoolide vahel (nii siseriiklikud koostöövormid kui piiriülene koostöö), mis omakorda toetaks üliõpilaste mobiilsust.

Erinevates akadeemilistes ja kultuurilistes keskkondades õppimine võimaldab üliõpilastel omandada täiendavaid teadmisi, arendada kultuuridevahelist ja keelelist pädevust ning kujundada oskusi, mis toetavad nende konkurentsivõimet globaliseerual tööturul. Kõrgkoolidele pakuvad ühisõppekavad võimalust luua pikaajalisi strateegilisi partnerlussuhteid, soodustada õppekavade arendamise innovatsiooni ning kujundada ühiseid akadeemilisi standardeid.

Euroopas rakendatakse ühisõppekavasid kooskõlas Bologna protsessi põhimõtete ja Euroopa kõrgharidusruumi raamistikuga. Nende õppekavade arendamist suunavad Euroopa kvaliteedikindlustuse standardid ja suunised (ESG), EAP-põhine ainepunktisüsteem ning diplomilisa, mis toetavad läbipaistvust ja kvalifikatsioonide tunnustamist. Oluline regulatiivne vahend on Euroopa lähenemisviis ühisõppekavade kvaliteedi tagamiseks, mis võimaldab EQAR-is¹ (viide) registreeritud agentuuri ühtset välishindamist mitme eraldi akrediteerimisprotsessi asemel. Kuigi see raamistik lihtsustab koostööd, on riiklikud õigusaktid endiselt erinevad ning kõik riigid ei tunnusta ega luba ühisdiplomi väljastamist.

Ühisdiplomi väljastamisel on mitmeid eeliseid. See annab selge tõendi selle kohta, et lõpetaja on läbinud rahvusvahelise õppekava, ja vähendab kõrgkoolide halduskoormust võrreldes mitme eraldi diplomi väljastamisega. Tööandjatel on ühisdiplomit sageli lihtsam mõista, mis võib parandada lõpetajate karjäärivõimalusi. Kõrgkoolide jaoks tugevdab ühisdiplomi väljastamine pühendumist ühistele akadeemilistele standarditele ja süvendab strateegilist koostööd.

Vaatamata ühisdiplomi väljastamise eelistele, on ühisõppekavade laiemat levikut takistanud mitmed tegurid. Mõnes riigis piiravad ühisdiplomite väljastamist õiguslikud kitsendused või nõutakse eraldi riiklikke akrediteerimisi, mis tekitab dubleerimist. Erinevused akadeemilistes kalendrites, hindamissüsteemides, õppemaksu regulatsioonides ja haldusprotseduurides muudavad koostöö keerukaks. Õpirände, üliõpilaste tugiteenuste ja rahaliste kokkulepete koordineerimine mitme asutuse vahel nõuab märkimisväärset ressursipanust, eriti väiksemates

¹ [The European Quality Assurance Register for Higher Education - EQAR](#)

kõrgkoolides. Mõnes valdkonnas on ühisõppekavade arengut pidurdanud ka ebakindlus selle suhtes, kuidas tööandjad või kutseorganisatsioonid ühisdiplomeid tunnustavad.

Eestis ei ole kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik väljastada riiklikul vormil lõpudokumente. Kõrgharidusseaduse § 19 lg 2 p 1-2 kohaselt väljastatakse välisriigi kõrgkooliga koostöös loodud ühisõppekava lõpetajale mitu diplomit: koduriigi riiklikult tunnustatud diplom ning ühiselt kokkulepitud vormil ühisdiplomi. Ühisdiplomil on ühisõppekavas osalenud kõrgkoolide nimed ning kõrgkoolide juhtide allkirjad.

Eesti kõrgkoolide soov on olnud juba varasemate seadusmuudatuste raames muuta ühisdiplomi regulatsiooni suunas, kus piiriülese ühisõppekava lõpetanule väljastatakse üks lõpudokument ehk ühisdiplom. Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) on siiani põhjendanud kahe diplomi väljaandmist sellega, et Eestis on reguleeritud riikliku lõpudokumendiga seonduv (sh lõpudokumendi vorm), mistõttu on kõrgkoolid ja eelkõige tööandjad teadlikud riiklikul vormil väljastatud kvalifikatsioonist. Paljudes Euroopa riikides ei ole riiklikke lõpudokumendi vorme, mistõttu nt ühe riigi erinevad õppeasutused kasutavad erinevaid lõpudokumendi vorme. HTM on olnud siiani seisukohal, et Eesti kõrgharidussüsteemi kuuluva õppe lõpetanul peab olema võimalik saada Eesti riigi tunnustatud diplom. Juhul, kui Eesti üliõpilasel on üksnes diplom kokkulepitud vormis, võib see tekitada diplomi saajatele takistusi kvalifikatsiooni siseriiklikul tunnustamisel. Kui lisaks riiklikule diplomile antakse ühisõppekava korral välja ühisdiplom, siis võib kajastuda sellel kraadi nimetus, mis ei pruugi kuuluda Eesti kõrgharidussüsteemi. See on olnud ka seni üks põhjuseid, miks lõpudokumenti käsitlev regulatsioon on lubanud vaid siseriiklikult kehtestatud lõpudokumente väljastada.

Kuid olukorras, kus peatselt võetakse kasutusele Euroopa kraadi märgis ning paralleelselt katsetatakse Euroopa kraadi rakendamise võimalusi, on vajalik tagada ühisdiplomi väljastamise õiguslik võimalikkus Eesti õigusruumis, sh kvaliteedikindlustamissüsteemi ühisõppekavade kvaliteedihindamiseks erisuste loomine. Regulatsioonide ajakohastamata jätmine välistaks Eesti kõrgkoolide osalemise ülikoolide võrgustike ühiste õppekavade väljatöötamises, õppe pakkumises ning vastava lõpudokumendi väljastamises. Selline olukord vähendaks Eesti kõrgkoolide rahvusvahelist atraktiivsust ja usaldusväärsust partnerina ning piiraks kõrgkoolide võimalusi osaleda rahvusvahelises koostöös. Õigusraamistiku ajakohastamine loob eeldused selleks, et tulevikus saaksid Euroopa ülikoolide võrgustikesse kuuluvad Eesti kõrgkoolid (hetkel Tartu Ülikool, Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Eesti Maaülikool, Eesti Kunstiakadeemia ja Tallinna Tehnikakõrgkool) koostöös välispartneritega ühiseid õppekavu ellu viia ning väljastada ühisdiplomeid, millele on lisatud Euroopa kraadi märgis. Euroopa kraadi märgis kinnitab, et kvalifikatsioon on omandatud rahvusvahelises koostöös läbiviidud ja Euroopa tasandil kokkulepitud kvaliteedikriteeriumidele vastava ühise õppekava alusel. Euroopa kraadi märgise väljastamine eeldab ühisdiplomi väljastamise võimaluse loomist.

Euroopa kraadi märgise taust. Peamine probleem, mida soovitakse Euroopa kraadi märgise ja tulevikus võimaliku ühise Euroopa kraadi rakendamisega lahendada, on Euroopa kõrghariduse killustatus ja takistuste eemaldamine piiriülese koostöö osas, ühiste õppekavade vähesus ja kvalifikatsioonide tunnustamise piiratus. Eelnimetatud piirab talentide liikumist, piirab ühiste programmide loomist ning vähendab Euroopa kõrghariduse globaalset atraktiivsust.

Euroopa Komisjon avalikustas 27.03.2024 kõrghariduspaketi², millega soovitakse edendada kõrgharidusalast koostööd Euroopa haridusruumis. Paketiga suunatakse liikmesriike looma toetavaid tingimusi (sh nägema vajadusel ette vastavad muudatused riigisisestes õigusaktides) **ühisõppekavade loomiseks ja rakendamiseks**, mille tulemusel kõrgkoolid saaksid ühiselt, st ühisõppekava rakendavate kõrgkoolide üleselt välja anda Euroopa kraadi märgist, võimalik et hiljem ka Euroopa kraadi, kui rakendamise uuringu selle vajadust kinnitavad. Pakett sisaldas ka ettepanekuid Euroopa kvaliteedi tagamise ja tunnustamise süsteemi kohta.

Euroopa kraad on uut tüüpi kvalifikatsioon, mis sätestatakse riigisisestes õigusaktides. Tingimused Euroopa kraadi märgise või Euroopa kraadi väljastamiseks oleksid ühesugused, st ühisõppekava peab vastama kindlatele liikmesriikide poolt kokku lepitud Euroopa kriteeriumitele. Algatus (st Euroopa kraadi märgise ja Euroopa kraadi juurutamine) on Euroopa Komisjoni arvates vajalik, sest aitab tõsta Euroopa kõrghariduse konkurentsivõimet, meelitada Euroopasse parimaid talente ja võimaldab kõrgkoolidel koondada teadmisi ja kombineerida üksteise tugevaid külgi, mis ei oleks üheski üksikus õppeasutuses eraldi kättesaadav. See kõik omakorda võimaldab anda üliõpilastele strateegilisi oskusi tulevikuks.

Euroopa kraadi märgise ja Euroopa kraadi kasutusele võtmise toetamiseks on heaks kiidetud Euroopa Nõukogu soovitus Euroopa kõrghariduse kvaliteeditagamise ja tunnustamise süsteemi kohta. Euroopa kõrghariduse kvaliteeditagamise ja tunnustamise süsteemi soovitus eesmärk on suunata riike täiustama kvaliteeditagamise süsteeme; liikuma õppekavapõhiselt kvaliteedihindamise süsteemilt institutsioonipõhisele kvaliteedihindamise süsteemile; töötama välja Euroopa raamistik kõrgharidusasutuste liitude ühiseks kvaliteedihindamiseks ja rakendama kvalifikatsioonide automaatset tunnustamist. Soovituse lisa 1 hõlmab kõrgharidusasutuste liitude ühise kvaliteeditagamise Euroopa raamistiku n-ö põhielemente, mille abil hakatakse vastavat raamistikku välja töötama. Soovituse lisa 2 hõlmab Euroopa kriteeriume, mis on aluseks ühisõppekavade loomisele, mille läbimisel saab väljastada Euroopa kraadi märgise või Euroopa kraadi.

Liikudes ühisdiplomile kantava Euroopa ühise kraadimärgise suunas, ei ole kavatsust luua uut kvalifikatsiooni, vaid anda ühisõppekavadele selge ja usaldusväärne kvaliteedimärk, mis kinnitab, et programm vastab Euroopa tasandil kokku lepitud kriteeriumidele. Soovitus täpsustab muuhulgas ühise Euroopa kraadi märgise andmise kriteeriumid.

Kuna märgis antakse ühistele õppekavadele, mida pakutakse riikidevahelise koostöö kaudu, on kvaliteedikindlustamisel selles protsessis keskne roll. Euroopa kraadi märgise väljastamisele eelneb ühisõppekava kvaliteedihindamine. Soovitus rõhutab, et tugevad kõrghariduse sisemise ja välise kvaliteedikindlustamise süsteemid on eelduseks nii kraadimärgise andmisele kui ka automaatsele tunnustamisele. Kvaliteedisüsteemid peavad olema paindlikud, andmepõhised ja võimelised reageerima ühiskondlikele muutustele, nagu digipööre, tehisintellekti areng ja rohepööre. Samuti peab kvaliteedikindlustus toetama ülikoole pidevas arengus, mitte olema pelgalt kontrollimehhanism. Euroopa tasandil kokku lepitud standardid (ESG) ja ühtsed hindamise põhimõtted loovad aluse vastastikusele usaldusele, mis on vajalik, et liikmesriigid saaksid tunnustada üksteise kvalifikatsioone ilma täiendavate menetlusteta.

Kokkuvõttes on soovitus peamine eesmärk luua ühtsem ja tõhusam Euroopa kõrgharidusruum, kus üliõpilased saavad liikuda vabamalt, kõrgkoolid teha koostööd lihtsamalt ning kvaliteedikindlustus läbipaistev ja lähtub samadest põhimõtetest. Euroopa kraadimärgis on selle visiooni oluline tööriist, kuid selle toimimine sõltub otseselt tugevast ja usaldusväärsest kvaliteedikindlustuse süsteemist kõigis liikmesriikides.

² eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0144

2026. a juunikuus avalikustatud „Euroopa ühiskraadimärgise rakendamise juhend” (Operational guide for the Joint European Degree Label [Operational guide for the Joint European Degree Label - Publications Office of the EU](#)) kirjeldab ühise Euroopa kraadimärgise nõudeid, muuhulgas kirjeldatakse iga üksiku kriteeriumi lõikes kuidas kriteeriumile vastavust hinnatakse. Ühise Euroopa kraadi märgise kriteeriumid määratlevad selle peamised omadused ning tagavad kvaliteedistandardite järgimise piiriüleste õppekavade pakkumisel, tuues esile nende Euroopa-põhise iseloomu ja erisuse sarnastest programmidest mujal maailmas.

Kraadi märgise kriteeriumid tuginevad Bologna protsessi väljakujunenud vahenditele, eelkõige Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standarditele ja suunistele (ESG) ning ühiste õppekavade kvaliteedikindlustuse Euroopa lähenemisviisile (*European Approach*). ESG pakub kõrghariduse kvaliteedi üldraamistikku, samas kui Euroopa lähenemisviis kohandab neid standardeid piiriüleste ühiste õppekavade konteksti. Kõik Euroopa kraadi märgist taotlevad õppekavad on läbinud lusaldusväärse ja rahvusvaheliselt tunnustatud kvaliteedihindamise protsessi.

Ühine Euroopa kraadimärgis ei too kaasa muudatusi olemasolevatesse ühiste õppekavade akrediteerimise või hindamise standarditesse, sealhulgas Euroopa lähenemisviisi standarditesse. Sellele lisaks kehtestab kraadimärgis täiendava eraldi kriteeriumide kogumi, mida hinnatakse üksnes ühise Euroopa kraadimärgise andmise eesmärgil. Märgise eesmärk on pakkuda läbipaistvat Euroopa-tasandi viitepunkti, mis tõstab esile ühised õppekavad, mis vastavad kokkulepitud kriteeriumidele, toetades seeläbi usaldust, nähtavust ja võrreldavust erinevate kõrgharidussüsteemide vahel.

Euroopa kraadi märgise väljastamise võimaluse loomisega annab Eesti kõrgkoolidele, kes osalevad Euroopa ülikoolide võrgustikes aktiivse partnerina osaleda ühiselt läbiviidavas õppetöös ning väljastada üliõpilastele ühisdiplom, mille märgis väljendab, et õppekava on läbinud hindamise, mis põhineb Euroopa riikide poolt kokku lepitud ühtsetel kriteeriumidel ning väljendab lisaks õppekvaliteedi kokkulepitud tasemele ja Euroopalikke väärtusi.

Kokkuvõttes on ühisdiplomi väljastamise võimaluse loomine on vajalik, et Eesti kõrgkoolid saaksid osaleda rahvusvaheliste ühisõppekavade pakkumisel nii Euroopa Ülikoolide võrgustikes kui ka laiemalt koostöös välisülikoolidega (kõik ülikoolid ei kuulu Euroopa Ülikoolide võrgustikku, kuid teevad partnerkõrgkoolidega ühisõppekava pakkumisel koostööd). Vastasel juhul võivad Eesti kõrgkoolid jääda kõrvale ühisõppekavade arendamisest ning väheneb välispartnerite huvi Eestiga koostööd teha. Vastavalt Euroopa kraadi märgise rakendamise juhisele on võimalik märgise andmise õigus konsortsiumi kuuluvatele kõrgkoolidele anda juhul, kui kõigile kriteeriumitele on vastavus täidetud. Juhis ütleb, et ühisõppekava iga lõpetaja peab saama õiguslikult kehtiva ühisdiplomi, mis on tunnustatud kõigis asjakohastes riiklikes raamistikus ning annab samad akadeemilised ja kutsealased õigused nagu riiklik kvalifikatsioon.

Üleminek kõrghariduses e-diplomitele.

Eestis antakse igal aastal välja enam kui 300 000 haridust tõendavat dokumenti (lõputunnistust või diplomit) ja 10 000 kutsetunnistust. Iga lõpudokumendi juurde tuleb trükkida ka hinnetelet või akadeemiline õiend. Dokumentide väljaandjad trükkivad välja antavad dokumendid üleriigiliselt tsentraalselt hangitavatele, ette trükitud seerianumbritega ja range arvestuse alla kuuluvate A4-formaadis blankettidele. Haridust tõendavaid dokumente kasutatakse esmalt edasiõppima kandideerimise korral. Erand on pärast gümnaasiumi lõpetamist kõrgkooli

sisseastumine, mille korral gümnaasiumi lõputunnistuste ja hinnetelehtede andmed edastatakse EHIS-st (Eesti Hariduse infosüsteem) automaatselt SAIS-i (sisseastumiste infosüsteem). Teiseks kasutatakse lõpudokumente ja/või kutsetunnistusi kandideerides töökohtadele, kus on kindlad haridustaseme ja/või kvalifikatsiooni nõuded. Neid dokumente kasutatakse ka siis, kui dokumendi omanik või tema töökohaks olev ettevõtte pakub teenust, mille korral on kvalifikatsiooni tõendamise kohustussätetstatud seaduses või seda nõuab klient. Täna on olukord selline, paljud avaliku sektori asutused pärivad kvalifikatsiooni tõendavad andmed otse x-tee teenusega EHISest.

Üleminek elektroonsele diplomile on haridusvaldkonna loomulik ja vältimatu arengusuund, mis toetab nii õppijaid, haridusasutusi kui ka riigi digiriigi-põhimõtteid. E-diplom võimaldab muuta kvalifikatsioonide tõendamise protsessi oluliselt kiiremaks, turvalisemaks ja kasutajasõbralikumaks. Elektroonse dokumendi esitamine ja kasutamine vähendab nii õppijate kui ka asutuste halduskoormust, pakkudes samal ajal märkimisväärset aja ja raha kokkuhoidu. Paberil dokumentide taotlemise, väljastamise ja duplikaatide tootmise asemel saab kogu protsess toimuda automaatselt ja digitaalselt. Probleemiks on ka paberkandjal dokumentide kadumine või kahjustamine nii, et need muutuvad loetamatuks, mistõttu tuleb need asendada. Statistika näitab, et umbes 1% lõpudokumentidest asendatakse nendel põhjustel duplikaadiga. Tegelikult on lõputunnistuse või diplomi kaotanud inimeste hulk veelgi suurem, kuid nad pole küsinud duplikaati, sest neil pole seda vaja läinud. Lõpudokumentide omanike teine probleem on dokumendile ligipääs. Kui paberil dokument on kodus, aga ise ollakse kuskil mujal, siis tekib küsimus, kuidas vajalik dokument kätte saada.

Kavas on hakata välja andma elektroonilisi lõpudokumente ning teatud perioodil isiku nõudmisel paberdokumente.

Kokkuvõttes e-diplomile üleminek vähendab halduskoormust, parandab kvalifikatsioonide tõendamise kiirust ja turvalisust ning muudab dokumentide kasutamise õppijatele ja asutustele mugavamaks. Seetõttu on kavas minna järk-järgult üle elektrooniliste lõpudokumentide väljastamisele, säilitades üleminekuperioodil võimaluse saada soovi korral ka paberdokument.

Hetkel kehtiv regulatsioon mõjutab eelkõige Eesti kõrgkooli, kes osalevad rahvusvahelistes ühisõppekavades või soovivad selliseid õppekavu tulevikus arendada. Probleem puudutab ka ühisõppekavade üliõpilasi ja lõpetajaid, kellele väljastatakse praegu paralleelselt mitu lõpudokumenti, ning tööandjaid ja tunnustamisasutusi, kes peavad kvalifikatsiooni hindamisel arvestama eri dokumentidega.

Kui riik regulatsiooni ei muuda, säilib olukord, kus Eesti kõrgkoolid peavad jätkama kahe paralleelse lõpudokumendi väljastamist. See võib raskendada osalemist rahvusvahelistes koostöövormides, mille eelduseks on ühe ühisdiplomi väljastamise võimalus. Samuti võib väheneda Eesti kõrgkoolide konkurentsivõime rahvusvaheliste partnerite jaoks.

E-diplomi puhul tähendab sekkumata jätmise paberipõhise lõpudokumentide süsteemi säilimist, millega kaasneb jätkuv halduskoormus dokumentide väljastamisel, säilitamisel ja duplikaatide koostamisel ning piiratud võimalused kvalifikatsioonide registripõhiseks tõendamiseks.

2. Eesmärgid

Ühisdiplomi regulatsiooni muutmise eesmärk on luua Eesti õigusruumis selge ja paindlik raamistik, mis võimaldab piiriüleste ühisõppekavade lõpetajatele väljastada üks ühine lõpudokument. Muudatuse eesmärk on vähendada ühisõppekavadega seotud õiguslikke ja halduslikke takistusi, viia Eesti regulatsioon paremasse kooskõlla Euroopa kõrgharidusruumis väljakujunenud tavadega ning toetada kõrgkoolide osalemist rahvusvahelises õppekoostöös. Ühisdiplomi väljastamise võimaldamine lihtsustab kõrgkoolide koostööd, vähendab dokumentide väljastamisega seotud dubleerimist ning aitab vähendada halduskoormust.

Regulatsiooni muutmisega soovitakse suurendada ühisõppekavade läbipaistvust ja usaldusväärsust ning toetada lõpetajate paremat konkurentsivõimet tööturul. Samuti on eesmärk tugevdada Eesti kõrgkoolide osalemist rahvusvahelistes ülikoolivõrgustikes ja ühistes õppekavades, kus ühisdiplom on sageli koostöö eeltingimus. Ühisdiplomi väljastamise võimaluse puudumine võib piirata Eesti kõrgkoolide osalemist rahvusvahelistes koostööprojektides ning vähendada välispartnerite huvi teha Eesti kõrgkoolidega koostööd ühiste õppekavade loomisel ja pakkumisel.

Muudatus loob ühtlasi eelduse **Euroopa kraadi märgise** rakendamiseks. Euroopa kraadi märgis on kvaliteedimärgis, mida saavad taotleda vaid need ühisõppekavad, mis vastavad Euroopa tasandil kokkulepitud kriteeriumidele. Märgis ei loo uut kvalifikatsiooni, vaid kinnitab, et ühisõppekava vastab kokkulepitud kvaliteedinõuetele ning omab tugevat Euroopa mõõdet. Seetõttu on ühisdiplomi väljaandmise võimaluse loomine oluline eeltingimus nii Euroopa kraadimärgise kasutuselevõtuks kui ka tulevikus võimaliku Euroopa kraadi rakendamiseks.

Kokkuvõttes on regulatsiooni muutmise eesmärk toetada Eesti kõrghariduse rahvusvahelist atraktiivsust, tugevdada strateegilist koostööd Euroopa tasandil ning tagada, et Eesti kõrgkoolid ei jääks kõrvale Euroopa kõrgharidusruumi arengutest.

E-diplomi arendamise eesmärk on teha kõrghariduse lõpudokumentide andmed õppijale mugavalt ja turvaliselt elektroonse teenusena kättesaadavaks. Digitaalne dokument võimaldab kvalifikatsiooni tõendada usaldusväärselt, kiiresti ja ilma paberdokumente esitamata, toetades nii edasiõppimist kui ka tööle kandideerimist. E-diplom loob esialgu paralleelse digitaalse lahenduse, mis lihtsustab asjaajamist nii õppijale kui ka kvalifikatsiooni kontrollijale, kuid jätab isikule õiguse nõuda paberdokumendi väljastamist. Lõpetamise andmete põhjal loodud digitõendi autentsust kinnitab riiklik digitempel ning tõend on isikule alati kättesaadav haridusportaalil.

E-diplom tõstab kvalifikatsiooni tõendamise kvaliteeti, kuna elektrooniline dokument on üheselt kontrollitav, autentne ja masinloetav. Teenus on üles ehitatud nii, et see on kasutajale nähtamatu – diplom tekib automaatselt kooli lõpetamise sündmuse käigus, ilma eraldi taotluse, ooteaja või korduvate menetlusteta. See muudab kogu protsessi õppija jaoks mugavaks ja usaldusväärseks ning vähendab oluliselt koormust haridusasutustele.

E-diplomi kasutuselevõtt toob kaasa olulise arenguhüppe ka riigi infosüsteemide toimimises. Haridusandmed on koondatud ühtsesse riiklikku infosüsteemi, kus need on hallatavad, säilitatavad ja kasutatavad jätkusuutlikul tehnilisel platvormil. See tagab nii andmete pikaajalise säilimise kui ka süsteemi pideva uuendamise ja arendamise. Lisaks loob digitaalne lahendus eeldused tulevikuks, kus õppimise andmeid saab isiku nõusolekul automaatselt edastada erinevate õppeasutuste infosüsteemide vahel, toetades elukestvat õpet ja sujuvat haridustee jätkumist.

COVID-19 pandeemia näitas selgelt, et paberivabad lahendused ei ole pelgalt mugavus, vaid kriitiline vajadus. Eriolukorra ajal võimaldas e-diplomi teenus tagada haridustee jätkumise ja kvalifikatsioonide tõendamise ilma füüsiliste dokumentideta, sõltumata liikumispiirangutest või asutuste sulgemisest. Nõudlus digitaalse lahenduse järele kasvas hüppeliselt, kinnitades vajadust teenuse laiendamiseks ka kutse- ja kõrghariduse tasemele.

Kokkuvõttes muudab e-diplomile üleminek kõrghariduse lõpudokumentid õppijale turvaliselt ja mugavalt digitaalselt kättesaadavaks, võimaldades kvalifikatsiooni usaldusväärset tõendamist, vähendades halduskoormust ning luues aluse haridusandmete laiemaks ja automatiseeritud kasutamiseks riiklikes infosüsteemides. Eesmärk on minna kõrghariduses e-diplomite väljastamisele üle aastaks 2030.

3. Võimalikud lahendused

Võimalike lahenduste võrdlus

Probleemi lahendamiseks kaaluti järgmisi alternatiive.

1. Kehtiva olukorra säilitamine

Selle lahenduse korral jääks kehtima praegune süsteem, mille kohaselt väljastatakse ühisõppekava lõpetajale nii Eesti riiklik diplom kui ka partnerite kokkulepitud ühisdiplom. Samuti säiliks kõrghariduse lõpudokumentide väljastamisel senine paberdokumentidel põhinev mudel.

Lahenduse eeliseks on vajaduse puudumine õigusakte muuta. Puuduseks on jätkuv halduskoormus ning piiratud võimalused osaleda koostöövormides, mis eeldavad ühe ühisdiplomi kasutamist.

2. Mitteregulatiivsed meetmed

Võimalik oleks jätkata kehtiva õigusraamistiku rakendamist ning toetada kõrgkoole juhendmaterjalide, selgituste ja rakenduspraktika ühtlustamise kaudu.

Lahenduse eeliseks oleks väike rakendamiskulu. Samas ei kõrvalda see õiguslikke piiranguid, mis tulenevad kehtivast regulatsioonist ning takistavad ühe ühisdiplomi väljastamist või e-diplomile üleminekut.

3. Regulaatiivne lahendus (eelistatud)

Õigusaktide muutmisega luuakse võimalus väljastada ühisõppekava lõpetajale üks ühisdiplom ning luuakse õiguslik alus e-diplomi kasutuselevõtuks kõrghariduses.

See lahendus kõrvaldab kehtivas õiguses esinevad piirangud ning võimaldab saavutada VTK-s kirjeldatud eesmärgid. Seetõttu on valitud edasiseks väljatöötamiseks regulaatiivne lahendus.

Ühisdiplom.

Täna kehtiva regulatsiooni järgi on ühisõppekavas osaleval Eesti kõrgkoolil ainus võimalus väljastada üliõpilasele ühisõppekava täies mahus täitmise järel riiklikul blanketil lõpudokument. Täiendava dokumendina lisatakse juurde ühisõppekava rakendavate kõrgkoolide poolt koostöölepingus kokku lepitud vormistusega ühisdiplom. Haridus- ja teadusministri 16.08.2019. a määrusega nr 36 „Kõrgharidustaseme ühtne hindamissüsteem ning diplomi ja akadeemilise õiendi andmise tingimused ja kord“ on kehtestatud diplomi vormistamise ning väljaandmise tingimused ja kord ning neid nõudeid kohaldatakse ka ühisõppekava täitmisel antavatele ühisdiplomitele. Ühisõppekavas osalev Eesti kõrgkool annab üliõpilasele täna välja kaks lõpudokumenti: riiklikult tunnustatud blanketil lõpudokument ja muu lõpudokument, mis on ühesugune kõigil ühisõppekavas osalevatel kõrgkoolidel. Samuti on Euroopa kraadi märgisega ühisdiplomi väljastamise eelduseks, et iga ühisõppekava lõpetanu saab ühe partnerite poolt ühiselt välja antud diplomi.

Ühisõppekava raames lõpetanule ühe diplomi väljaandmine eeldab:

1. Ühisdiplomi mõiste ja õigusliku aluse täpsustamist. Ühisõppekaval ühisdiplomi väljastamine tähendaks õigusaktide muudatust, mis võimaldaks vähemalt kahel kõrgkoolil, millest vähemalt üks on välisriigi kõrgkool, ühisõppekava läbimise järel väljastada üliõpilasele ühisdiplomi. Õigusaktides täpsustatakse ühisdiplomi mõiste ning sätestatakse, et ühisõppekava läbimisel võib lõpetajale väljastada ühe lõpudokumendi, mille annavad välja ühisõppekavas osalevad kõrgkoolid ühiselt. Ühisdiplom on õiguslikult kehtiv ning tunnustatud nii siseriiklikult- kui piiriüleselt. Euroopa ülikoolide võrgustikes ühisõppekava läbiviivad kõrgkoolid saavad väljastada ühisõppekavadele märgise, kui õppekava ja õpe vastab Euroopa tasandil kokku lepitud kriteeriumidele ja on läbinud nõuetekohase hindamise. Kõrgkoolid võivad märgist kuvada lisaks ühisdiplomile näiteks õppekava veebilehel, ühisel diplomilisel või eraldi märgisesertifikaadil, mis antakse üliõpilastele lõpetamisel.

2. Erandi loomist riiklikult kehtestatud lõpudokumendi vorminõuetele. Kehtiva regulatsiooni järgi peavad Eesti kõrgkooli poolt (ka ühisõppekava raames) väljastatud diplomid vastama siseriiklikele vorminõuetele, mis reguleerivad muuhulgas diplomi vormi ja kujundust ja standardiseeritud sõnastust. Kuna enamikes Euroopa riikides ei ole diplomi vorm riiklikult

reguleeritud ning kõrgkoolid kasutavad erinevaid diplomivorme, ei ole põhjendatud ka Eestis ühisdiplomile vormistuslike nõuete kehtestamine. Reguleerimise muudetakse viisil, mis võimaldab teha ühisõppekavade puhul erandi riiklikult kehtestatud lõpudokumendi vorminõuetele. Siseriiklikult kehtestatud lõpudokumendi vorminõuded jäävad kehtima kuni täieliku üleminekuni e-diplomitele. See võimaldaks ühisõppekavade lõpetajatele väljastada ühisõppekava läbiviijate poolt kokkulepitud vormil ja sisuga ühisdiplomi. Diplomi vormilise külje ja diplomil sisalduvate andmete koosseisu lepivad kõrgkoolid koostöölepingus kokku. Samuti lepatakse partnerite vahel kokku diplomi väljastav kõrgkool.

3. Kvaliteedikindlustuse ja kvaliteedihindamise nõuete täpsustamist. Õigusaktides täpsustatakse, et märgisega ühisdiplomi väljastamise eelduseks on ühisõppekava hindamine, mis põhineb Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standarditel ja suunistel (ESG) ning ühiste õppekavade kvaliteedi tagamise Euroopa lähenemisviisil. Tuleb sätestada, et märgise andmine ei muuda kehtivaid akrediteerimis- ega kvaliteedihindamise läbiviimist ja hindamise aluseks olevaid standardeid, vaid lisab eraldiseisva kriteeriumide kogumi, mida hinnatakse üksnes märgise andmise eesmärgil.

4. Ühisdiplomi siseriiklikku automaatset tunnustamist. Õigusaktides sätestatakse, et ühisdiplom, mis on väljastatud piiriülese ühisõppekava raames ja vastab kehtestatud nõuetele, annab lõpetajale samad akadeemilised ja kutsealased õigused nagu Eesti riiklikult tunnustatud diplom. See on vajalik siseriikliku kvalifikatsioonide tunnustamise selguse ja õiguskindluse tagamiseks

5. Rakendamise ajakava ja üleminekusätted. Ühisdiplomi väljastamise õigus hakkab kehtima õigusaktide jõustumise järel. Märgise väljastamise õigus ühisõppekavadele on otstarbekas ette näha Euroopa kraadi märgise rakendamise etappidega kooskõlas Euroopa Nõukogu resolutsioonis kirjeldatud ajakavaga kuni aastani 2029. Vajadusel kehtestatakse üleminekusätted, mis võimaldavad kõrgkoolidel järk-järgult kohandada oma õppekavu ja kvaliteedisüsteeme Euroopa kraadi märgise taotlemise nõuetega.

E-diplomile üleminek.

E-diplomile ülemineku jaoks kõrghariduses on kavas luua üleriigiline e-tunnistuste keskkond. E-diplomi koostamine jääb toimuma samades süsteemides, kus toimub praegu paberil tunnistuste väljatrükkimine. Varasema diplomi väljatrükkimise asemel saadavad kõrgkoolid üliõpilaste õpisoorituste andmed EHIS-e keskkonda. Üliõpilaste andmete edastamisel signeerivad kõrgkoolid andmefaili, millega kinnitavad andmete õigsust. E-diplomi kasutajal on võimalik teha väljavõtte lõpudokumendi failist, kus kuvatakse õpisoorituse kirjed kokkulepitud e-blanketile ning väljavõtte õigsust kinnitab HTM digiallkirjaga.

Õigusaktide muudatus e-diplomi kehtestamiseks tähendab, et edaspidi tõendatakse täies mahus riiklikult tunnustatud bakalaureuseõppe, rakenduskõrgharidusõppe, magistriõppe, integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppe või doktoriõppe õppekava täitmist kinnitatud väljavõttega, mis sisaldab järgmisi andmeid: õppeasutuse nimi, isiku ees- ja perekonnanimi, isikukood (selle puudumisel sünniaeg), kõrgharidustaseme õppe ja õppekava nimetus, vastaval juhul sõnad

„cum laude“, akadeemilise kraadi nimetus ja selle ingliskeelne vaste. Väljavõte kinnitatakse HTM-i digitempliga.

Kuigi Eesti liigub kõrghariduse lõpudokumentide puhul järk-järgult e-diplomile ülemineku suunas, tuleb ühisõppekavade puhul arvestada Euroopa kõrgharidusruumi tegeliku praktikaga. Euroopa tasandil on küll loodud võimalused digitaalsete kvalifikatsioonitunnistuste kasutamiseks ning digitaalsed tõendid võivad lihtsustada kvalifikatsioonide kohta info jagamist, kontrollimist ja tunnustamist, kuid e-diplomite väljastamine ei ole Euroopa kõrgharidusmaastikul veel ühtlaselt levinud ega kõigis riikides samaväärselt kasutatav. Samuti erinevad riikide tehnilised lahendused, digiallkirjade ja digitemplite kontrollimise võimalused ning kõrgkoolide valmisolek väljastada ja vastu võtta üksnes elektroonilisi lõpudokumente. Ühisdiplomi eripära seisneb selles, et dokument väljastatakse mitme eri riigi kõrgkooli koostöös ning sellel peab olema praktiline kasutusväärtus kõigis partnerkõrgkoolide riikides. Kui Eesti kehtestaks ühisõppekavade lõpetajatele üksnes e-diplomi väljastamise kohustuse, võiks see raskendada ühisdiplomi kasutamist olukorras, kus mõne partnerkõrgkooli riigis, vastuvõtvas kõrgkoolis, tööandja juures või tunnustamismenetluse käigus e-diplomi kontrollimise ja aktsepteerimise praktika puudub. Seetõttu peab regulatsioon võimaldama sellist lahendust, mis ei takista Eesti kõrgkoolide osalemist rahvusvahelistes ühisõppekavades ega sea lõpetajaid ebasoodsasse olukorda kvalifikatsiooni tõendamisel väljaspool Eestit. Sellest tulenevalt on põhjendatud näha ühisõppekavade puhul ette erand, mille kohaselt jääb kõrgkoolidele õigus väljastada vajaduse korral ühisdiplom ka paber kandjal. Erand ei tähenda loobumist e-diplomile ülemineku eesmärgist, vaid tagab üleminekuperioodil ja rahvusvahelises koostöös vajaliku paindlikkuse. Paber kandjal ühisdiplomi väljastamise võimalus on oluline eelkõige juhtudel, kui see tuleneb partnerkõrgkoolide vahelisest kokkuleppest või lõpetaja vajadusest esitada dokument riigis või asutuses, kus elektroonilise diplomi kontrollimine ei ole veel tavapärane.

Erandi sätestamine aitab vältida olukorda, kus tehniline või halduslik erinevus lõpudokumendi vormis muutub sisuliseks takistuseks ühisdiplomi tunnustamisel või Eesti kõrgkoolide osalemisel piiriüleses koostöös. Samal ajal jääb võimalikuks e-diplomi kasutamine Eesti siseriiklikus andmevahetuses ja kvalifikatsiooni registripõhisel tõendamisel. Seega on paber kandjal ühisdiplomi väljastamise võimalus vajalik lõpetajate võrdse kohtlemise ja rahvusvahelise tunnustuse tagamiseks kuni ajani, mil e-diplomite kasutamine ja kontrollimine on Euroopa kõrgharidusruumis laiemalt ühtlustunud.

Õigusaktide muudatused

Õigusaktide muudatustega tuleb täpsustada nii ühisdiplomi kui ka e-diplomi õiguslikku raamistikku.

Ühisdiplomi puhul sätestatakse, millistel tingimustel võib ühisõppekava lõpetajale väljastada ühe ühise lõpudokumendi, kes on selle dokumendi väljaandjad ning kuidas tagatakse, et väljastatud dokument on õiguslikult kehtiv ja tunnustatud nii Eestis kui ka partnerkõrgkoolide riikides. Samuti tuleb kirjeldada ühisdiplomil esitatavate andmete miinimumkoosseis, sealhulgas lõpetaja andmed, ühisõppekava nimetus, õppeasutuste nimed, omandatud kvalifikatsioon või kraad, õppe lõpetamise kuupäev ning vajaduse korral viide Euroopa kraadi määrgisele või muule ühisõppekava kvaliteeti kinnitavale tunnusele. Regulatsioon peab võimaldama, et ühisdiplomi vorm, keel, kujundus ja täpsem andmekoosseis lepitakse kokku ühisõppekava rakendavate kõrgkoolide vahel.

E-diplomi puhul määratletakse õigusaktides andmekoosseis, mille alusel saab Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetele tuginedes tõendada kõrghariduse omandamist. See tähendab, et regulatsioonis tuleb kirjeldada, millised andmed moodustavad elektroonse lõpudokumendi tuuma, kuidas need andmed registrisse kantakse, kes vastutab andmete õigsuse eest ning millisel viisil kinnitatakse elektroonse dokumendi autentsus. Samuti tuleb sätestada, et e-diplom või registriandmetel põhinev kinnitatud väljavõte on õiguslikult samaväärne paberkandjal lõpudokumendiga ning seda saab kasutada kvalifikatsiooni tõendamiseks edasiõppimisel, tööle kandideerimisel ja muudes menetlustes, kus isikul on vaja tõendada kõrghariduse omandamist.

Ühis- ja e-diplomile ülemineku rakendamiseks muudetakse järgmisi õigusakte:

- 1) haridusseadus – täpsustatakse, et ühisdiplomi puhul ei kohaldata tavapärasest siseriiklikult kehtestatud diplomi vormi samal viisil nagu riigisiseste lõpudokumentide puhul. Samuti sätestatakse, et ühisdiplomi väljaandmise tingimused, diplomi vormi ja kohustusliku teabe ning plankide kasutamisega seotud korralduse võivad määrata ühisõppekavas osalevad kõrgkoolid koostöölepingus. Täiendada õigusakti viisil, mis lubab Eestis tunnustada haridust tõendavaid dokumente ja Hariduse Infosüsteemist tehtud väljavõtet erinevalt Vabariigi Valitsuse kehtestatud tingimustest ja korrast;
- 2) kõrgharidusseadus – vajalik on muuta ühisõppekava regulatsiooni, kuna kehtiv sõnastus eeldab, et lõpetajale väljastatakse lõpudokument siseriiklikult kehtestatud vormil. Muudatus peab võimaldama rahvusvaheliste ühisõppekavade lõpetajatele ühisdiplomi väljaandmist ka juhul, kui dokument ei vasta Eesti õigusaktides kehtestatud diplomi vorminõuetele. Kehtestatakse erand ühisdiplomi vormile.
- 3) Vabariigi Valitsuse 16.08.2019. aasta määrus nr 36 „Kõrgharidustaseme ühtne hindamissüsteem ning diplomi ja akadeemilise õiendi andmise tingimused ja kord“ – vajalik muuta viisil, mis võimaldab teha erisuse ühisõppekavadel väljastatud lõpudokumentide vormi ja andmekoosseisu osas, lubada väljastada ka eesti keelest erineva keelega lõpudokumente. Samuti kirjeldada e-diplomi rakendamisel andmekoosseis, millega tõendatakse Eesti Hariduse Infosüsteemi andmetele tuginedes hariduse omandamist.

Võimalike lahenduste võrdluses on eelistatud kokkuvõttes õigusaktide muutmist, sest üksnes regulatiivne lahendus võimaldab luua selge õigusliku aluse ühisdiplomi väljastamiseks, Euroopa kraadi märgise kasutamiseks ning kõrghariduses e-diplomile üleminekuks.

4. Uuringud ja kaasatud osapooled

Euroopa Ülikoolide võrgustikku kuuluvate ülikoolide esindajatega on toimunud kohtumised ja arutelud ühisdiplomi ja Euroopa märgise väljastamise teemal ning nendel kohtumistel on kõrgkoolide esindajad avaldanud soovi väljastada ühisõppekavade läbimisel ühisdiplom või mõningatel juhtudel (üliõpilaste soovil näiteks) ühisdiplom ja siseriiklik lõpudokument (registrikanne).

Aastatel 2025-2026 viiakse läbi Euroopa kraadi märgise rakendamise ettevalmistused, muuhulgas koostatakse definitsioonid, kirjeldused, näitajad ja ühine metoodika vastavuse kontrollimiseks märgise väljaandmise eelduseks olevate kriteeriumite täitmise kontrollimiseks. Samuti koostatakse juhised ja protseduur Euroopa kraadi märgise väljastamiseks. Liikmesriigid osaleva selles töös. Oleme HTM-i poolt edastanud rakendamise kava ülikoolidele kommenteerimiseks ning arvestanud nende soove rakenduskava teksti parandusettepanekute tegemisel.

Aastateks 2026-2028 on kavandatud kraadi märgise kasutuselevõtu 2. etapp, kuhu on planeeritud ühise Euroopa kraadi märgise kasutuselevõtt, selle rakendamise jälgimine, kasutuse hindamine ning ühise Euroopa kraadi teostatavusuuringu läbiviimine.

Kõrgkoolid on juba aastaid avaldanud soovi väljastada ühisõppekava lõpetajatele üks lõpudokument ehk ühisdiplom. 2025. a viidi läbi 6 ülikooli õppeosakonna juhtidega arutelud ühisdiplomile ülemineku vajaduse ja võimalike takistuste kaardistamise osas.

E-diplomi teenuse vajaduse uurimiseks viidi 2018. a läbi ärianalüüs, mille raames tehti erinevate osapooltega mitmeid intervjuusid ja veebiküsitlusi. Sihtrühmad olid lõpudokumentide omanikud, lõpudokumente väljastavad õppeasutused ning kvalifikatsioonide hindajad. Analüüsi käigus intervjueeriti üldhariduskoolide ja peamiste kutuseorganisatsioonide esindajaid (Eesti Koolijuhtide Ühendus, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühing, Eesti Üliõpilaskondade Liit, kes ühtlasi esindas ka Eesti Õpilasesinduste Liitu, Eesti ENIC/NARIC keskus, Notarite Koda, Rakenduskõrgkoolide rektorite nõukogu töörühm ning Rektorite Nõukogu töörühm). Analüüs tõi välja põhilised kitsaskohad pabertunnistuste väljastamises, menetlemises ja halduses. Ärianalüüs kinnitas elektroonsete lõpudokumentide kasutuselevõtu vajalikkust ja võimalikkust ning otseste kasutajagruppide valmisolekut elektroonsetele lõpudokumentidele üle minna.

5. Mõju

Ühisdiplomi väljastamise võimaluse loomine avaldab mõju nii Eesti kõrgkoolide rahvusvahelisele koostöövõimele, ühisõppekavade arendamisele kui ka lõpetajate kvalifikatsiooni selgemale tõendamisele. Kui ühisõppekava lõpetajale saab väljastada ühe partnerkõrgkoolide poolt ühiselt välja antud diplomi, väheneb senine dokumentide dubleerimine ning ühisõppekava lõpptulemus muutub lõpetaja, kõrgkoolide, tööandjate ja tunnustamisasutuste jaoks arusaadavamaks. Ühisdiplom väljendab selgelt, et kvalifikatsioon on omandatud mitme kõrgkooli koostöös läbiviidud õppekava alusel. See tugevdab ühisõppekavade sisulist tähendust, toetab partnerkõrgkoolide võrdset vastutust õppe kvaliteedi eest ning muudab Eesti kõrgkoolid välispartneritele atraktiivsemaks koostööpartneriks.

Muudatus ei puuduta üksnes Euroopa Ülikoolide võrgustikesse kuuluvaid kõrgkooli, vaid loob võimaluse ka teistele Eesti kõrgkoolidele osaleda piiriülestes ühisõppekavades partneritega, kelle jaoks ühise lõpudokumendi väljastamise võimalus on koostöö oluline eeltingimus. Seeläbi suureneb Eesti kõrgkoolide valmisolek ja võimekus osaleda rahvusvahelistes konsortsiumides, arendada ühiseid õppekavu ning pakkuda õppijatele paindlikumaid ja rahvusvahelisemaid õpiteid. Nende ühisõppekavade puhul, mis vastavad Euroopa tasandil kokku lepitud kriteeriumidele ja on läbinud nõuetekohase kvaliteedihindamise, saab ühisdiplomile lisada Euroopa kraadi märgise. Märgis ei asenda kvalifikatsiooni ega loo uut kraadi, vaid kinnitab, et õppekava vastab kokkulepitud Euroopa kvaliteedi-, koostöö- ja rahvusvahelistumise kriteeriumidele. Selline lahendus suurendab ühisõppekavade läbipaistvust ja nähtavust,

lihtsustab akadeemilist tunnustamist ning võib pikemas vaates toetada kvalifikatsioonide automaatset tunnustamist. Laiem mõju avaldub üliõpilaste ja õppejõudude liikuvuse suurenemises, kõrgkoolide halduskoormuse vähenemises ning Euroopa kõrghariduse rahvusvahelise positsiooni tugevnemises.

E-diplomi rakendamine vähendab oluliselt halduskoormust, sest digitaalsed lõpudokumendid ei hävine ega kao ning seetõttu ei ole tulevikus vaja duplikaate samas mahus väljastada. Andmed kantakse registrisse vaid korra ning neid saab seejärel igal ajal kasutada ja jagada. E-diplomile üleminek vähendab ka ülikoolide lõpudokumentide pikaajalise säilitamise ja arhiveerimisega seotud kulusid, kuna paberblankettide, akadeemiliste õiendite ja muude lõpudokumentide füüsiline hoidmine, korrastamine, otsimine ning duplikaatide väljastamiseks vajalike arhiivitoimingute tegemine nõuab kõrgkoolidelt nii ruumi, tööaega kui ka haldusressurssi. Digitaalse lahenduse korral liigub lõpudokumentide usaldusväärse säilitamise ja kättesaadavuse tagamise põhirõhk riiklikku infosüsteemi ning riik võtab vastutuse selle eest, et lõpetamise andmed oleksid pikaajaliselt turvaliselt säilitatud, kontrollitavad ja vajaduse korral taasesitatavad. Dokumentide esitamine hariduse ja kvalifikatsiooni tõestamiseks muutub lihtsamaks, sest originaali kohaleviimise või kulleriga saatmise asemel saab hakata andma ligipääsu e-tunnistuste keskkonnas.

Elektroonilise lõpudokumendi teenusega seotud osapooli on palju ning muudatuse tagajärjel on järgmistel osapooltel vähema ressursikuluga elektroonse lõpudokumente kasutada: eelkõige hariduse omandanud inimesed, lõpudokumente väljastavad asutused, kvalifikatsiooni omandamise kinnitust vajavad asutused. Samuti kolmandad osapooled (nt notarid). Näiteks kui klient vajab haridusdokumendi apostillimist, siis seda teevad notarid. Selleks tuleb pöörduda notaribüroosse (dokumenti apostillitakse enne tõlkeprotsessiga alustamist) või saab täisteenust ka tõlkebüroodest, mis pakuvad vandetõlgi teenust. Notarid tunnistavad registri väljavõtet ehk HTMLi digitempliga tõendi formaati. Välismaale õppima- või töölemineku puhul on tarvis vandetõlget, sest alates 1. jaanuarist 2020 saavad Eestis tõlkeid kinnitada vaid vandetõlgid. Selleks tuleb vandetõlgile edastada kinnitatud (allkirjastatud) originaaldokumendid.

E-diplomile üleminek võimaldab oluliselt vähendada eelnevalt kirjeldatud kulusid. Ajakulu väheneb hinnanguliselt vähemalt 10 korda. Praegu ühe dokumendi kohta kuluva ~4 minuti asemel hakkab aega kuluma hinnanguliselt ~20 sekundit. Paberikulu vähenemine sõltub sellest, kui paljud koolid soovivad lõpetajatele üle anda paberile trükitud e-tunnistuste ära kirju.

Lõputunnistuste omanikud esitavad haridust tõendavaid dokumente ka välisriikide õppeasutustele õpingute jätkamiseks ning asutustele ja ettevõtetele välisriigis tööle asumiseks. Täna võib arvata, et mitte kõik välisriigid ei aktsepteeri Eestis välja antud e-tunnistusi, mistõttu on vajalik esialgu valmis olla võimaluseks, et lõpudokument tuleb füüsilisel kujul väljastada. Kavandatavast e-tunnistuste keskkonnast saab hakata küll väljastama digitaalselt tembeldatud väljavõtet, kuid tuleb arvestada, et igas riigis pole veel digitempli kontrollimiseks praktikas kasutatavaid lahendusi. Kui on vaja esitada paberil dokument, siis e-tunnistuste keskkonnast saab hakata välja trükkima paberil ära kirja. Ära kirja võib trükkida nii e-tunnistuse omanik kui ka väljaandja (kool). Väljaandja saab ära kirja kinnitada enda pitseriga. Kui lihtsast väljatrükist või väljaandja pitseriga kinnitatud ära kirjast ei piisa, siis e-tunnistuse omanik saab lasta e-tunnistuse ära kirja apostilliga kinnitada notari juures või teha tõlke vandetõlgi juures. Apostilli või tõlke tellimine muutub lihtsamaks, sest enam ei pea notarile või vandetõlgile viima paberil

originaali, vaid notar või vandetõlk saab e-tunnistuse kätte X-tee teenuse või Haridusportaali kaudu. Sarnane praktiline kogemus on olemas Äriregistriga ja Kinnistusraamatuga.

Suureneb dokumendi turvaline kasutamine. E-diplomitele ülemineku korral saab dokumente hakata vaatama e-tunnistuste keskkonnast. Võltsitud või kehtetuks muudetud lõpudokumentide kasutamine muutub praktiliselt võimatuks. E-tunnistuste keskkonnast e-diplomi alla laadimise ehk ärakirja tegemise käigus hakatakse sellele automaatselt kandma konkreetset ärakirja üheselt identifitseerivad andmed ja ärakirja tegemine logitakse. Seega on lubamatu andmete edasi saatmise avastamise korral allikas lihtsamalt tuvastatav.

Mõju ja riskid

VTK alusel eelnõude väljatöötamisel tuleb lisaks kavandatavate muudatuste positiivsele mõjule arvestada ka nende rakendamisega kaasnevate õiguslike, halduslike ja tehniliste riskidega. Riskid ei välista ühisdiplomi, ühisdiplomiga koos väljastatud Euroopa kraadi märgise ega e-diplomi regulatsiooni kujundamist, kuid need tuleb eelnõude ettevalmistamisel selgelt läbi analüüsida ning maandada. Oluline on tagada, et muudatused suurendaksid kvalifikatsioonide läbipaistvust ja kasutatavust, kuid ei tekitaks samal ajal uut ebakindlust lõpetajatele, kõrgkoolidele, töandjatele ega kvalifikatsioone hindavatele asutustele.

Tunnustamisrisk Eestis. Ühisdiplomi kasutuselevõtul võib tekkida siseriiklik tunnustamisrisk, kui töandjad, kutse andjad, avaliku sektori asutused või muud kvalifikatsiooni kontrollivad osapooled ei mõista piisavalt selgelt, mis on ühisdiplom ja milline on selle õiguslik tähendus. Kuna Eesti senine praktika on olnud seotud riiklikult kehtestatud vormil väljastatud lõpudokumentidega, võib üleminekuperioodil tekkida küsimusi, kas mitme kõrgkooli poolt ühiselt väljastatud diplom annab lõpetajale samad akadeemilised ja kutsealased õigused nagu Eesti riiklikult tunnustatud diplom. Riski maandamiseks tuleb õigusaktides sõnaselgelt sätestada, et nõuetele vastava ühisõppekava lõpetajale väljastatud ühisdiplom on Eestis tunnustatud lõpudokument ning annab lõpetajale samad õigused nagu vastava kõrgharidustaseme riiklikult tunnustatud lõpudokument.

Välisriikide valmisolek aktsepteerida e-diplomeid. E-diplomi ja registriandmetel põhineva kinnitatud väljavõtte kasutamisel tuleb arvestada, et kõikides riikides ei ole veel tehnilist ega halduslikku valmisolekut elektrooniliste haridusdokumentide vastuvõtmiseks, digitempli kontrollimiseks või registripõhise tõendi õigsuse hindamiseks. Välisriigi kõrgkool, töandja, tunnustamisasutus või muu pädev asutus võib eelistada endiselt paberkandjal dokumenti, eriti juhul, kui tema riigis ei ole e-tõendite kasutamine tavapärane või kui puudub praktiline võimalus kontrollida Eesti digitaalse tõendi autentsust. See võib mõjutada lõpetaja võimalusi kasutada e-diplomit välisriigis edasiõppimiseks, töötamiseks või kutsealase kvalifikatsiooni tõendamiseks. Riski maandamiseks tuleb eelnõus säilitada üleminekuperioodil võimalus väljastada vajaduse korral paberkandjal dokument või digitaalse tõendi kinnitatud väljatrükk. Ühisõppekavade puhul on põhjendatud erand, mille alusel saab ühisdiplomi väljastada ka paberkandjal, kui see on vajalik partnerkõrgkoolide kokkuleppe, välisriigi tunnustamispraktika või lõpetaja õiguste kaitse tõttu.

Andmekaitse, ligipääsud ja logimine. E-diplomi rakendamine eeldab isiku haridusandmete töötlemist riiklikus infosüsteemis ning nende jagamist isiku, kõrgkooli, riigiasutuse või muu kvalifikatsiooni kontrolliva osapoolega. Seetõttu tuleb selgelt reguleerida, kes tohib andmeid näha, kes tohib teha väljavõtteid, kes kinnitab andmete õigsust, millistel alustel andmeid jagatakse ning kui kaua andmeid ja toimingute logisid säilitatakse. Ebapiisav regulatsioon võib tekitada riski, et isikuandmetele antakse liiga lai ligipääs või et ei ole hiljem võimalik tuvastada, kes andmeid vaatas, väljastas või edastas. Riski maandamiseks tuleb õigusaktides ja rakenduskorralduses täpsustada andmete vastutav ja volitatud töötaja, ligipääsuõiguste andmise põhimõtted, logimise ulatus, logide säilitamise tähtajad ning andmesubjekti õigused. Samuti tuleb tagada, et iga e-diplomi vaatamine, allalaadimine, väljavõtte tegemine või kolmandale isikule jagamine oleks jälgitav ja põhjendatud.

IT sõltuvus ja teenusekatkestus. E-diplomile üleminek suurendab sõltuvust riiklikest infosüsteemidest, andmevahetuslahendustest ja teenusepakkujate tehnilisest võimekusest. Kui kõrghariduse omandamist tõendav dokument on peamiselt elektrooniline ning selle väljastamine, kontrollimine ja jagamine toimub e-tunnistuste keskkonna, Eesti Hariduse Infosüsteemi, X-tee teenuste või muude seotud infosüsteemide kaudu, muutub teenuse kättesaadavus lõpetaja, kõrgkooli, tööandja ja tunnustamisasutuse jaoks kriitiliseks. Teenusekatkestus, tehniline tõrge, andmevahetuse häire või digitempli kontrollimise ajutine võimatus võib takistada e-diplomi väljastamist, kvalifikatsiooni kontrollimist või dokumendi esitamist olukorras, kus isikul on seda vaja edasiõppimiseks, tööle kandideerimiseks või muus tähtsajalises menetluses. Risk on suurem juhul, kui paberil dokumentide väljastamise võimalus on täielikult lõpetatud või kui puudub selge asendusmenetlus olukordadeks, kus elektrooniline teenus ei ole ajutiselt kättesaadav.

Riski maandamiseks tuleb eelnõude väljatöötamisel ja teenuse arendamisel ette näha töökindluse, infoturbe ja toimepidevuse nõuded. Määratleda tuleb, milline asutus vastutab teenuse toimimise, andmete säilimise, tehnilise toe, varundamise ja tõrgete lahendamise eest ning milline on kõrgkoolide roll andmete edastamisel ja parandamisel. Samuti tuleb tagada, et süsteemil oleksid toimivad varukoopiad, taastamisprotseduurid, teenustaseme kokkulepped, kasutajate teavitamise kord ning alternatiivne võimalus kvalifikatsiooni tõendada juhul, kui e-diplomi keskkond või sellega seotud andmevahetus ei ole ajutiselt kättesaadav. Üleminekuperioodil on seetõttu põhjendatud säilitada võimalus väljastada vajaduse korral paberkandjal dokument või kinnitatud väljatrükk, et tehniline tõrge ei piiraks lõpetaja õigust oma kvalifikatsiooni tõendada.

Mõju riigieelarvele ja rakenduskulud

Eelnõu rakendamise eest ei kaasne riigieelarvele täiendavaid kulusid. Eelnõuga luuakse õiguslik alus olemasoleva tehnilise lahenduse kasutamiseks. Vajalikud infosüsteemid ja tehnilised võimekused on juba välja arendatud, mistõttu ei ole vaja teha täiendavaid arendusi ega luua uusi infosüsteeme. E-diplomi väljastamine on tehniliselt täna võimalik, kuid õiguslik alus on puudu.

6. Edasine väljatöötamine

Eelnõu ettevalmistamisse on kaasatud kõrgkoolid. Väljatöötamiskavatsus kooskõlastatakse laia partnerite ringiga, sh ülikoolid, rakenduskõrgkoolid, Rektorite Nõukogu, Rakenduskõrgkoolide rektorite nõukogu, ministeeriumid jne. Eeldatav väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise esitamise tähtaeg on 2026. a oktoober. Eelnõu edasisel ettevalmistamisel lähtutakse väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamise ja partneritelt saadud tagasiside tulemustest. Pärast kooskõlastusringi analüüsitakse esitatud märkusi ja ettepanekuid ning valmistatakse ette seaduseelnõu ja selle seletuskiri. Eelnõu avalikule konsultatsioonile esitamise eeldatav tähtaeg on 2027. aasta I kvartal. Pärast avalikul konsultatsioonil saadud tagasiside läbitöötamist ja eelnõu täiendamist kavandatakse eelnõu esitamine Vabariigi Valitsuse istungile 2027. aasta III kvartali lõpus. Muudatuste kavandatav jõustumise aeg on 1. jaanuar 2029. a.

Vastutav ministeerium: Haridus- ja Teadusministeerium

Vastutavad ametnikud: Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrghariduse osakonna nõunik Janne Pukk (janne.pukk@hm.ee), õiguspoliitika osakonna õigusnõunik Maarja-Liisa Vahi (maarja-liisa.vahi@hm.ee).