JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 23.10.2026 nr 8-1/26/5698,
HTM/26-1165/-1K

Meie 13.11.2026 nr 8-2/7736

Kõrghariduse lõpudokumentide õigusraamistiku ajakohastamise väljatöötamiskavatsuse kooskõlastamine

Lugupeetud minister

Haridus- ja Teadusministeerium on esitanud Justiits- ja Digiministeeriumile kooskõlastamiseks kõrghariduse lõpudokumentide õigusraamistiku ajakohastamise väljatöötamiskavatsuse (VTK). Justiits- ja Digiministeerium kooskõlastab VTK järgmiste märkustega.

1. Toetame VTK eesmärki liikuda kõrghariduse lõpudokumentide väljastamisel digitaalsete lahenduste suunas. E-diplomi lahenduse väljatöötamisel peame eesmärgipäraseks arvestada laiemalt haridus- ja õpiandmete koostalitlusvõime ning hariduse tervikliku ökosüsteemiga. Elektrooniliste tunnistuste ja tõendite kasutamine võiks olla arengusuunaks ka täiendusõppes, mikrokvalifikatsioonides ja muus mitteformaalõppes omandatud õpitulemuste ja pädevuste tõendamisel. See toetaks eri vormides omandatud teadmiste ja oskuste paremat tõendamist ja kasutamist ning elukestva õppe terviklikku käsitlust, sealhulgas digi-, andme-, tehisintellekti- ja küberturvalisuse pädevuste arendamist. Palume sellega eelnõu väljatöötamisel arvestada.

2. Peame positiivseks VTK-s toodud suunda, mille kohaselt võiks digitaalne lahendus tulevikus toetada õppimise andmete liikumist erinevate infosüsteemide vahel ning seeläbi elukestvat õpet ja sujuvamat haridusteed. Toetame põhimõtet, et erinevates õppekeskkondades tekkivaid õpiandmeid oleks vajaduse ja asjakohase õigusliku aluse olemasolul võimalik turvaliselt taaskasutada ja asjaomaste infosüsteemide vahel vahetada. Lahenduse väljatöötamisel tuleks arvestada olemasolevate ja arendatavate riiklike infosüsteemidega ning vältida andmete ja tehniliste lahenduste põhjendamatut dubleerimist.

3. VTK seab muuhulgas eesmärgi minna kõrghariduses üle e-diplomite väljastamisele aastaks 2030. Digiriigi põhimõtetega on kooskõlas füüsilise protsessi digitaliseerimine, kui digitaalne lahendus tagab vähemalt samaväärse või parema kasutusmugavuse, õigusliku kindluse ja ligipääsetavuse. Siinkohal on vajalik hinnata, kas uus lahendus võib mõne inimese jaoks olla kättesaamatu, sest eeldab konkreetse tehnoloogilise vahendi olemasolu. Tekib ka küsimus, kas ainult e-diplomite väljastamine võib takistada diplomi välisriigis kasutamist või tunnustamist. Kui näha ette erand üksnes ühisdiplomile, siis ei kao negatiivne mõju inimestele, kes on omandanud kõrghariduse Eestis, kuid suunduvad edasi välismaale õppima või töötama. Palume eelnõu väljatöötamisel sellega arvestada.

   Palume eelnõu väljatöötamisel hinnata võimaliku lahendusena ka mõlemal kujul diplomi väljastamise võimalust. Näiteks pole hetkel VTK-s analüüsitud lahendust, kus väljastatakse reeglina vaid e-diplom, kuid inimesele jääb õigus nõuda ka füüsilise diplomi väljastamist.

4. VTK-st ei selgu e-tunnistuste keskkonna õiguslik staatus. Palume eelnõu koostamisel täpsustada, kas e-tunnistuste keskkond on Eesti Hariduse Infosüsteemi (EHIS) osa või EHIS-e andmeid kasutav eraldiseisev infosüsteem. Sellest sõltub mh vajadus ja ulatus reguleerida

andmekogu pidamist, andmekoosseisu, vastutavat töötlejat, juurdepääsuõigusi ja andmete väljastamist kavandatavates seadusmuudatustes.

5. Palume tulevases seletuskirjas täpsustada VTK-s toodud käsitlust, mille kohaselt võiks tulevikus õppimise andmeid „isiku nõusolekul“ automaatselt erinevate õppeasutuste infosüsteemide vahel edastada. Palume seal selgitada, mida käsitatakse selles kontekstis isiku nõusolekuna. Isikuandmete töötlemise ja edastamise õiguslik alus sõltub konkreetse andmevahetuse eesmärgist, osapooltest ja õiguslikust raamistikust ning nõusolek ei pruugi kõigi kavandatavate andmevahetuste puhul olla asjakohane õiguslik alus.

6. VTK kohaselt (lk 8) on haridusandmed koondatud ühtsesse riiklikku infosüsteemi, kus need on hallatavad, säilitatavad ja kasutatavad jätkusuutlikul tehnilisel platvormil. Palume tulevases eelnõu seletuskirjas täpsustada, millisest ühtsest riiklikust infosüsteemist käib jutt (sh, kas tegemist on süsteemiga, mis on juba olemas, või tuleb luua uus).

7. Notaritel on praegu riigiportaali kaudu juurdepääs riigieksamitunnistustele. Eelnõu väljatöötamisel palume täpsustada, kas e-diplomite notaritele kättesaadavaks tegemine eeldab olemasoleva teenuse täiendamist.

8. VTK-st ei selgu, kui palju kõrgkoole, ühisõppekavasid ja lõpetajaid ühisdiplomi väljastamisega seotud probleem praegu või lähitulevikus puudutab. E-diplomi puhul tuleks kõigi haridust tõendavate dokumentide koguarvu asemel esitada võimaluse korral kõrghariduse lõpudokumentide arv ning senise süsteemiga seotud peamised kulud ja toimingute maht. Samuti tuleks ühisdiplomi ja e-diplomi küsimuses lahendusvariante eraldi võrrelda. Palume sellega tulevase eelnõu seletuskirja koostamisel arvestada.

9. Palume tulevases seletuskirjas täiendada probleemi ulatuse ja võimalike lahendusvariantide analüüsi. VTK põhjendab eelkõige regulatiivse sekkumise vajadust, kuid ei too välja probleemi ulatust, rahalist mõju või puudutatud sihtgruppe. E-diplomi puhul tuleks kõigi haridust tõendavate dokumentide koguarvu asemel esitada võimaluse korral kõrghariduse lõpudokumentide arv ning senise süsteemiga seotud peamised kulud ja toimingute maht.

Samuti tuleks ühisdiplomi ja e-diplomi küsimuses lahendusvariante eraldi võrrelda. Praegune käsitlus põhjendab eelkõige regulatiivse sekkumise vajadust, kuid ei võrdle sisuliselt erinevaid regulatiivseid mudeleid ega nende mõjusid. Muu hulgas vajab põhjendamist, kas paberdokumendi saamise võimalus säilib üldise õigusena, üksnes üleminekuperioodil või erandjuhtudel ning millises ulatuses jäävad ühisdiplomile kehtima riiklikud nõuded. Palume võrrelda variante ühtsete kriteeriumide alusel, lähtudes vähemalt lõpetaja õigustest, rahvusvahelisest kasutatavusest, koormusest, kuludest ja rakendusriskidest. Seda selliselt, et lõplikult eelistatud variandi valik oleks erinevaid aspekte arvestades põhjendatud.

10. Palume eelnõu edasise väljatöötamise käigus täiendada ja struktureerida kavandatavate muudatuste mõjuanalüüsi vastavalt hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) §-le 46. VTK-s on kirjeldatud valdavalt muudatuste positiivseid tulemusi ning eraldi mõningaid riske, kuid mõju ei ole süstemaatiliselt hinnatud. Palume analüüsida ühisdiplomi ja e-diplomi kasutuselevõtu mõjusid eraldi ning tuua kummagi muudatuse puhul välja peamised mõjutatud sihtrühmad, sihtrühma jaoks toimuv muutus, mõju suund ja võimaluse korral mõju ulatus.

11. Mõjuanalüüsi täiendamisel palume eristada kavandatava regulatsiooni vahetuid mõjusid võimalikest kaudsetest ja pikema aja jooksul avalduvatest tulemustest. Näiteks ühisdiplomi väljastamise õigusliku takistuse kõrvaldamine loob eelduse rahvusvahelise koostöö, ühisõppekavade ja liikuvuse suurenemiseks, kuid nimetatud tulemuste tegelik avaldumine sõltub ka muudest asjaoludest. Palume selliste mõjuootuste puhul seletuskirjas selgitada, millistele andmetele ja eeldustele need tuginevad, ning kirjeldada võimaluse korral põhjuslikku ahelat kavandatavast muudatusest oodatava tulemuseni.

12. Palume tulevases eelnõu seletuskirjas korrastada halduskoormuse ja töökoormuse käsitlust järgnevalt.

- VTK-s nimetatakse halduskoormuseks muu hulgas kõrgkoolide dokumentide väljastamise, säilitamise, arhiveerimise ja duplikaatide vormistamisega seotud tegevusi. Palume edasises

menetluses eristada isikute ja ettevõtjate halduskoormust kõrgkoolide ning avaliku sektori asutuste töökoormusest ja kuludest.

- E-diplomi rakendamisel tuleks seniste toimingute vähenemise kõrval hinnata ka ülesannete ja vastutuse ümberjaotumist, sealhulgas andmete edastamist ja parandamist, pikaajalist säilitamist, ligipääsude ja logide haldamist, tehnilist tuge ning toimepidevuse tagamist.

- Eelnõu edasisel väljatöötamisel palume tervikuna kaardistada kavandatava regulatsiooniga ettevõtjatele ja eraisikutele tekkivad, muutuvad ja ära langevad info- ja aruandluskohustused ning hinnata nendega kaasneva halduskoormuse muutust. Seejuures tuleks jälgida halduskoormuse tasakaalustamise põhimõtet (HÕNTE § 1 lg 4^1) ning uute info- või aruandluskohustuste lisandumisel kavandada võimaluse korral samale sihtrühmale halduskoormust vähendav tasakaalustav meede. Näiteks tuleks võimaluse korral hinnata lõpetajate halduskoormuse muutust olukorras, kus kvalifikatsiooni tuleb tõendada välisriigis.

- Palume esitada mõjuanalüüsis ka koondhinnang halduskoormuse muutusele. Üksikute toimingute või kohustuste mõju kirjeldamise kõrval peaks olema üheselt arusaadav, milliste sihtrühmade halduskoormus kavandatavate muudatuste tulemusel suureneb, milliste puhul väheneb ja milline on muudatuste eeldatav kogumõju.

13. Palume tulevases seletuskirjas täiendada rakenduskulude käsitlust ning põhjendada järeldust, et muudatusega ei kaasne riigieelarvele täiendavaid kulusid ega infosüsteemide arendusvajadust. VTK-st nähtub, et osa füüsiliste dokumentidega seotud tööst võib väheneda, kuid dokumentide usaldusväärse säilitamise ja kättesaadavuse tagamise põhirõhk liigub riiklikule infosüsteemile, mille osas on aga ebaselgus. VTK-s märgitakse ühelt poolt, et kõrghariduses on kavas luua üleriigiline e-tunnistuste keskkond (lk 10), kuid teisalt, et vajalik tehniline lahendus on juba olemas (lk 16). Palume seletuskirjas selgitada, kas kõik kavandatava lahenduse rakendamiseks vajalikud funktsionaalsused, liidestused ja teenused on juba olemas ning olemasolevate tegevuskulude raames kaetavad. Kui rakendamine eeldab infosüsteemide kohandamist või toob kaasa ühekordseid või püsikulusid, tuleb need mõjuanalüüsis ja eelnõuga rakendamiseks tehtavate tegevuste juures kajastada.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Markus Ühtigi 5191 4873
Markus.Yhtigi@justdigi.ee

Sophie-Demi Kulbok
Killu Christine Paal
Marilin Reintamm
Helen Uustalu
Elsa Leiten