



HARIDUS- JA
TEADUSMINISTEERIUM

Noortevaldkonna seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus

Oktoober 2026

Sisukord

Mõisted	2
1. Sissejuhatus ja väljatöötamiskavatsuse eesmärk	4
2. Lahendamist vajavad probleemid, eesmärgid ja võimalikud lahendused	6
3. Uuringud, välisriikide kogemused ja kaasatud osapooled	28
4. Mõju	33
5. Põhiseaduspärasuse analüüs	41
6. Edasine väljatöötamine	44
Lisa 1. Noortevaldkonna ülesehitus	46
Lisa 2. Ülevaade noortevaldkonna seadusesse kavandatavatest noortetegevuste läbiviimisega seonduvatest regulatsioonidest	48
Lisa 3. Noortevaldkonna seaduse võimalik ülesehitus	49

Mõisted

Alljärgnevalt on toodud käesolevas VTK-s kasutatavate olulisemate mõistete selgitused.

Huviharidus	Teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtuste ja käitumisharjumiste kogum, mis on omandatud süsteemse juhendatud tegevuse käigus vaba tahte alusel tasemeõppest, täienduskoolitusest ja tööst vabal ajal. Huviharidus omandatakse huvikoolis huviala õppekava alusel ning huvihariduse õpetaja juhendamisel.
Huvitegevus	Juhendatud tegelemine valitud huvialaga, mis toimub osaleja vaba tahte alusel, tasemeõppest ja tööst vabal ajal ning mis loob võimalusi isiksuse mitmekülgsuseks arenguks. Toimub noortekeskuses, üldhariduskoolis, huvikoolis, stuudios, rahva- või kultuurimajas, spordiklubis jm. Võrreldes huviharidusega on huvitegevus üldjuhul väiksema intensiivsuse ja koormusega ning sellega ei taotleta huvialal edasiõppimiseks vajalike pädevuste saavutamist.
Laps	Alla 18 aasta vanune inimene.
Mitteformaalõpe	Eesmärgistatud ja struktureeritud vabatahtlik õpe, mis võib toimuda õppekava alusel. Mitteformaalõppe võimalusi pakuvad eeskätt noorsootöö, huvihariduse ja täiskasvanute täienduskoolituse asutused ja organisatsioonid.
Noor	7-26-aastane inimene.
Noorsootöö	Tingimuste loomine noore isiksuse mitmekülgsuseks arenguks, mis võimaldab noorel vaba tahte alusel perekonna, õppekava- ja tööväliselt tegutseda. Noorsootöö tegevusteks ja vormideks on näiteks avatud noorsootöö, mobiilne noorsootöö, rahvusvaheline noorsootöö, diginoorsootöö ja koolinoorsootöö, noorteinfo, noorteprojektid, noorte osalus ja omaalgatus. Noorsootöö tegevusi pakuvad noortekeskused, noorte- ja noorsootööühingud, noortelaagrid ja -malevad, üldhariduskoolid, noorte osaluskogud, kultuuri- ja vaba aja keskused jt.
Noorte osalus	Noorte osalemine protsessides, millega kaasneb võimalus avaldada arvamust ja osaleda otsuste kujundamises või otsuste kujunemist noorte huvidest ja vajadustest lähtuvalt mõjutada. Noorte osaluse eelduseks on eakohaste, ligipääsetavate ja tähenduslike võimaluste loomine tegevuse, asutuse, omavalitsuse, riigi või rahvusvahelisel tasandil arvamuse avaldamiseks ning noori puudutavate otsuste kujundamises, elluviimises ja hindamises osalemiseks.

Noortepoliitika	Koordineeritud ja eesmärgikindel tegutsemine erinevates eluvaldkondades, lähtudes noorte vajadustest ja huvidest. Noortepoliitika eesmärgiks on luua tingimused noorte mitmekülgseks arenguks, heaoluks, sotsiaalseks kaasatuseks ja aktiivseks osalemiseks ühiskonnas. Peamisteks noortepoliitika toimealadeks ehk eluvaldkondadeks, milles tehtavad otsused avaldavad noortele olulist mõju, on haridus, noorsootöö, sotsiaal-, võrdsus-, regionaal-, õigus- ja kriminaalpoliitika, riigikaitse, tööhõive, kultuur, keskkond, tervis, lastekaitse ja kodanikuühiskond.
Noortetegevus	Lastele või noortele suunatud juhendatud tegevus, mille eesmärk on toetada lapse või noore isiksuse arengut eelkõige teadmiste, oskuste ja hoiakute arendamise kaudu. Noortetegevus toimub väljaspool lapse või noore eraelu ja formaalõppega seotud õppetööd. Käesolevas VTK-s kasutatakse noortetegevust katusmõistena kõikide lastele ja noortele suunatud tegevuste kohta, mille mingis osas reguleerimine on vajalik.
Noortetegevuse läbiviija	Noortetegevust läbi viiv või juhendav isik (nt noorsootöötaja, huvihariduse õpetaja, laagrikasvataja, juhendaja, noorte-, rühma-, huvi- või kogukonnajuht jt).
Noortetegevuse pakkuja	Noortetegevuse läbiviimise eest vastutav asutus, isik või organisatsioon (nt vabaühendus, sh noorsootöö- ja noorteühing, laste- või noortelaagri pidaja/korraldaja, huvikool, spordiklubi, noortekeskus, rahvamaja, kultuurikeskus, huvitegevust pakkuv äriühing jt).
Noortevaldkond	Noortevaldkonna eesmärgiks on noorte huvisid ja vajadusi aluseks võttes kvaliteetsete ja turvaliste võimaluste loomine noore isiksuse mitmekülgseks arenguks. Noortevaldkonna alla kuuluvad noortepoliitika, noorsootöö, noorte huviharidus ja -tegevus.
Noortevaldkonna korraldamine	Tingimuste loomine noorte huvidele ja vajadustele vastavate noortevaldkonna tegevuste ja sekkumiste pakkumiseks, sh tegevuste kavandamine, rahastamine, hindamine ja parendamine kohalikul või üleriigilisel tasandil. Noortevaldkonna peamiseks korraldustasandiks Eestis on kohalik omavalitsus.

1. Sissejuhatus ja väljatöötamiskavatsuse eesmärk

1999. aastal vastu võetud noorsootöö seadusega¹ määratleti Eesti õigusruumis „noor“ kui 7–26-aastane füüsiline isik. 1. jaanuari 2026. aasta seisuga elas Eestis **297 690 noort**, moodustades **21,9% Eesti kogurahvastikust**.² Kuigi sõda Ukrainas on viimastel aastatel erakorralise sisserände tõttu noorte osakaalu Eestis mõnevõrra suurendanud, viitavad prognoosid sellele, et nii noorte arv kui ka nende osakaal rahvastikus on pikemas vaates langustrendis.³ Väljatöötamiskavatsuses (*edaspidi* VTK) käsitletakse noortena **7-26-aastaseid inimesi**, kes on ka praegu Eestis noortevaldkonna tegevuste ja noortepoliitika sihtrühmaks. Noorte vanuserühmas vajab eraldi tähelepanu alaealistele ehk alla 18-aastastele suunatud tegevuste läbiviimine, et tagada noortele vaimselt ja füüsiliselt turvaline arengu- ja mitteformaalõppe keskkond.

Võrreldes teiste eärühmadega on noortel **piiratumad võimalused ja õigused ühiskonnaelus osalemiseks**, mistõttu on vajalik pakkuda neile võimalusi eneseväljenduseks ning tähenduslikuks osalemiseks noori puudutavate otsuste tegemisel erinevatel tasanditel ja vormides. Selline lähenemine toetab noorte eneseteostust, kriitilise mõtlemise arengut ning teadmiste ja kogemuste omandamist, mis on hädavajalikud teadlikuks osalemiseks ühiskondlikes protsessides ning demokraatia püsimiseks. Nimetatud põhimõtetest lähtub nii Euroopa Liidu, Euroopa Nõukogu kui ka OECD poolt ellu viidav noortepoliitika.

Viimasel kümnendil on noorte muret tulevikuväljavaadete ja toimetuleku osas suurendanud üleilmne kliima- ja julgeolekukriis, aga ka kiire digitaliseerimine ja sellest tingitud tööturu muutused.⁴ See on kaasa toonud noorte **sagedasemad vaimse tervise mured**⁵, seejuures on noorte vaimne heaolu oluliselt madalam vanemaealiste heaolu tunnetusest.⁶ Samuti avaldavad noortele olulist negatiivset mõju **majandusliku kindlustunde ja heaolu vähenemine ning demokraatlike väärtuste ja poliitilise stabiilsuse kõikumine**. Eesti ühiskonnas on suurenemas **poiste ja tüdrukute vaheline väärtuslõhe**, seda eeskätt soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise teemadel, aga ka tajutud ohtudes demokraatialle, põhiõigustele ja -vabadustele, mille puhul on polariseerumine kõige märgatavam.⁷

Murettekitav on ka **NEET-olukorras**⁸ **noorte suur osatähtsus**, mis ulatus 2025. aastal 15-26-aastaste seas 11,2%ni samaelistest.⁹ Suuremat ühiskondlikku tähelepanu vajab ka võrdlemisi kõrge **noorte töötuse** määr, mis 2025. aastal oli 15-26-aastaste vanusegrupis 18,2% ning oli seega tõusnud tagasi 2011. aasta tasemele.¹⁰ Hiljuti avaldatud Eesti inimarengu aruandes osundatakse **hariduslikule ebavõrdsusele**, seejuures **huvihariduse kättesaadavuses**, kui üha süvenevale probleemile, mis mh suurendab riski noore hääbivaks käitumiseks.¹¹ Aruanne toob välja, et hariduslike erivajaduste ja väikese sissetulekuga perede lapsed jäävad kõrvale nii koolist kui ka huviharidusest.

¹ RT I 1999, 27, 392

² Statistikaameti noorteseire juhtimislaud [e-andmebaas]. Noored vanuserühma ja soo järgi, 2015–2026. <https://juhtimislaud.stat.ee/et/noorteseire-6/kogu-est-1/grafik-180>

³ Statistikaameti andmebaas [e-andmebaas]. RV083: Prognoositav rahvaarv aastani 2085 soo ja vanuse järgi (aluseks 1. jaanuari 2024 rahvaarv). https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV083

⁴ S. Haugas, E. Kendrali. Noortevaldkonna tulevikustenaariumid. Mõttekoda Praxis: 2022.

https://www.praxis.ee/uploads/2022/02/Noortevaldkonna_tulevikustenaariumid_Lopparuanne.pdf

⁵ M. Sisask, K. Streimann. Noorte vaimne tervis. Noorteseire aastaraamat 2019-2020. Tallinna Ülikool: 2020.

⁶ K. Ruggeri et al. Global well-being in 2025: A multidimensional analysis of mental, financial, and social health in 92 countries. 2025. https://doi.org/10.31234/osf.io/3jyda_v1

⁷ M. Ümarik, M. Tinn. Noorte hää demokraatia kriisis: kodanikuhariduse väljakutsed. IEA 2022. aasta rahvusvahelise kodanikuhariduse uuringu (ICCS 2022) Eesti tulemused. HTM, TLÜ: 2023.

<https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2023-11/ICCS%202022%20Eesti%20raport%2028.11.pdf>

⁸ Noor, kes ei tööta, õpi ega osale koolitusel. NEET on olukord, kuhu noor võib sattuda, see ei ole püsiv tunnus.

⁹ Statistikaameti noorteseire juhtimislaud [e-andmebaas]. NEET-staatuses noorte osatähtsus soo ja vanuserühma järgi, 2017-2025. <https://juhtimislaud.stat.ee/et/noorteseire-6/kogu-est-1/grafik-795>

¹⁰ Statistikaameti noorteseire juhtimislaud [e-andmebaas]. Töötuse määr vanuserühma ja soo järgi, 2005-2025. <https://juhtimislaud.stat.ee/et/noorteseire-6/kogu-est-1/grafik-187>

¹¹ Eesti inimarengu aruanne 2026. Haridus ühiskonna peeglis. <https://2026.inimareng.ee/>

Noorte toevajadused on muutunud komplekssemaks ning nendele vastamine eeldab üha enam aja- ja asjakohaste erialaste teadmiste ja pädevuste olemasolu. Noortele pakutavate tegevuste ja toe kättesaadavus, mitmekesisus ning kvaliteet mõjutavad noorte motivatsiooni ja valmisolekut panustada Eesti riigi käekäiku nii praegu kui ka tulevikus ning sellele on vajalik pöörata eraldi tähelepanu juba praegu.

Noortevaldkonna¹² korraldamine ei ole aga kehtivas õiguses terviklikult reguleeritud, sh ei ole reguleeritud noortepoliitika planeerimine ning elluviimine noortepoliitika toimealade (poliitikavaldkondade) üleselt ega huvihariduse kui haridusliigi korraldamine. Kehtiv noortevaldkonna toimimist puudutav regulatsioon jaguneb kahe seaduse – noorsootöö seaduse¹³ (edaspidi NTS) ning huvikooli seaduse¹⁴ (edaspidi Huviks) – vahel. Erahuvikoolide tegevust reguleerib täiendavalt veel ka erakooliseadus (EraKS).¹⁵ Kehtiv NTS võeti Riigikogu poolt vastu 2010. aastal ja Huviks 2006. aastal ning mõlemad seadused on vastuvõtmisest alates püsinud suuremate sisuliste muutusteta. 2025. aastal kinnitatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis¹⁶ on koalitsioonileppe eesmärkide ellu viimiseks kokku lepitud uue huvihariduse ja noorsootöö seaduse koostamises olemasolevate NTS ning Huviks asemel.

VTK-ga tehakse ettepanek noortevaldkonna seaduse koostamiseks, mille eesmärk on ühtlustada noortevaldkonna korraldust puudutavad õigusnormid, sealhulgas rahastuse, tegevuste korralduse ja järelevalve põhimõtted, säilitades samal ajal huvihariduse ja noorsootöö eripärad ning väljakujunenud identiteedid. Uue seadusega tunnistatakse kehtetuks NTS ja Huviks ning käesolevas VTK-s käsitletavate eesmärkide saavutamiseks tehakse muudatused vajalikes sätetes ka teistes seadustes.

VTK-s käsitletavate lahendustega soovitakse:

1. täpsustada riigi ja KOV-ide ülesandeid ning vastutust noortepoliitika elluviimisel ja noortevaldkonna korraldamisel;
2. luua noortele mitmekesisemad ja mõjusamad võimalused osaleda neid puudutavate otsuste kujundamises riigi, KOV-i ja tegevuste tasandil;
3. kehtestada noortetegevuste standard, milles sätestatakse tegevuste läbiviimise baasnõuded, ning nõuded noorsootöötajate ja huvihariduse õpetajate pädevustele;
4. luua proportsionaalne teatamis- ja järelevalvekorraldus, mis toetab noortetegevuste turvalisust ja kvaliteeti;
5. parandada riigi, KOV-ide, noorte ja lapsevanemate ülevaadet noortetegevustest, nende pakujatest ja läbiviijatest;
6. laiendada koolituskulude tulumaksusoodustust huvikoolis õppimiselt ka teistele nõuetele vastavatele noortetegevustele;
7. muuta õigusraamistik sidusamaks ja vähendada halduskoormust, koondades regulatsioonid ühte seadusesse ning asendades senised loakohustused vähem koormava teatamiskohustusega.

¹² Noortevaldkonna ülesehitust on kirjeldatud VTK lisas 1.

¹³ [RT I, 20.06.2026, 30](#)

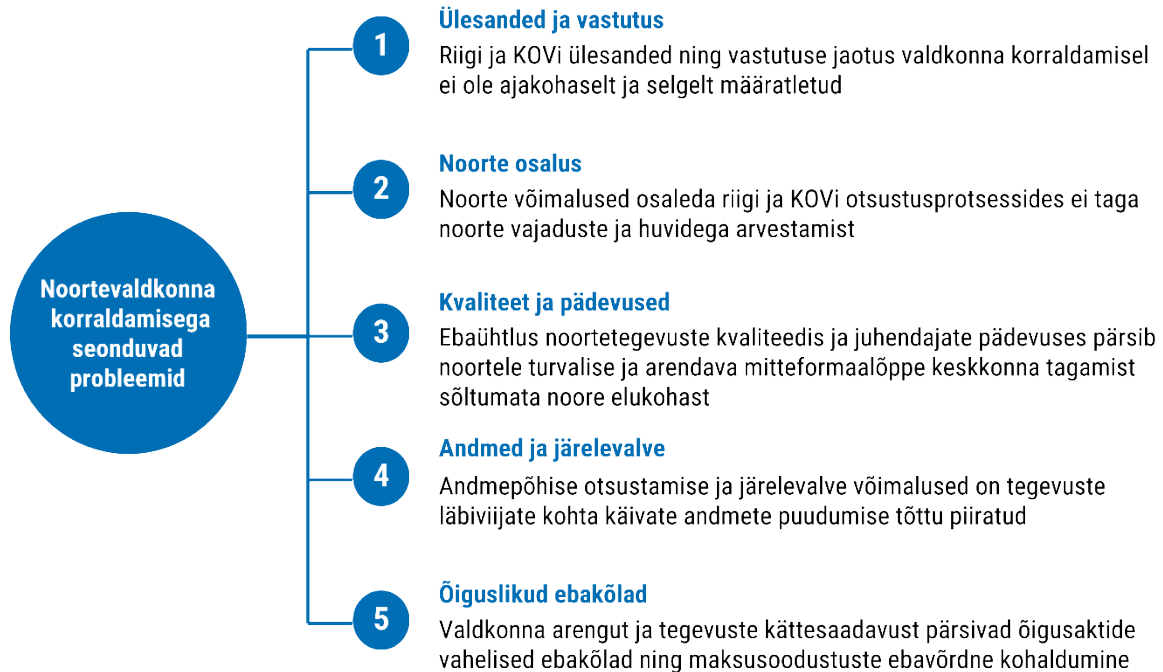
¹⁴ [RT I, 09.01.2025, 4](#)

¹⁵ [RT I, 09.01.2025, 23](#)

¹⁶ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm, 19.06.2025. <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/tegevusprogramm-0>

2. Lahendamist vajavad probleemid, eesmärgid ja võimalikud lahendused

VTK-s käsitletakse viit probleemi.



Joonis 1. VTK-s käsitletavat probleemi

2.1. Riigi ja KOVi ülesanded ning vastutuse jaotus valdkonna korraldamisel ei ole ajakohaselt ja selgelt määratletud

Probleemi kirjeldus

Noorsootööl, huviharidusel ja huvitegevusel kui noortele pakutavatel mitteformaalõppe võimalustel on suur potentsiaal ennetada ja vähendada tõrjutust, suurendada kaasatust ning arendada üldpädevusi ja sotsiaalseid oskusi, mida üksnes formaalhariduse kaudu pole võimalik saavutada.¹⁷ Noorte võimalused mitteformaalõppes osaleda erinevad üle Eesti oluliselt ning sõltuvad sageli elukohast. Ebavõrdsetes oludes elavatele noortele avalduva negatiivse mõju vähendamiseks on vaja tagada, et omavalitsuste (edaspidi KOV) üleselt on pakutavad noorsootöö, huviharidus ja huvitegevus ning laiemalt noortetegevused ühtlasema kvaliteediga.

KOV on noortevaldkonna peamine korraldustasand. KOV-ide erinev võimekus, prioriteedid ja korralduspraktika mõjutavad noortele pakutavate tegevuste kättesaadavust ja kvaliteeti. Seetõttu on vaja täpsustada KOV-idel kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (KOKS)¹⁸ ning NTS-ist tulenevat noorsootöö ja huvihariduse korraldamise kohustust, jättes samas otsustusõiguse kohalikele oludele ja noorte vajadustele vastavate teenuste ja tegevuste valiku osas KOV-ile.

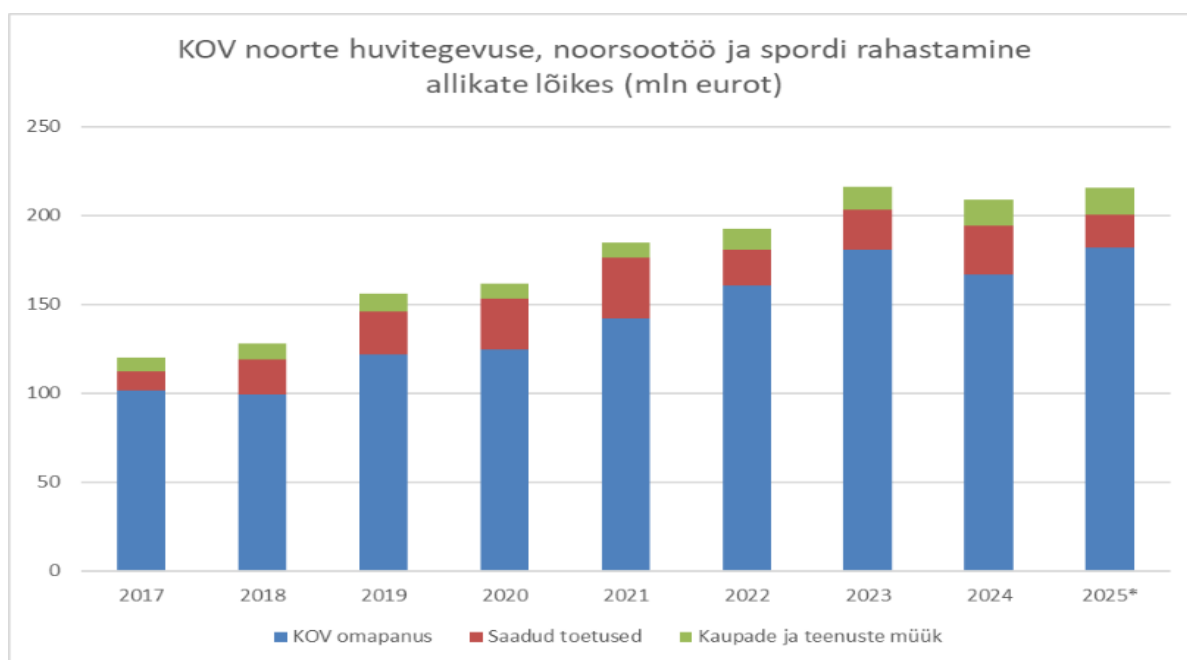
VTK koostamisele eelnenud infokorjes töid noortevaldkonna strateegilised partnerid esile vajaduse täpsustada KOV-ide ülesandeid ning riigi ja KOV-ide vastutuse jaotust. Selgem regulatsioon loob eeldused selleks, et noortele pakutavate tegevuste kättesaadavus ja kvaliteet sõltuksid vähem noore elukohast.

¹⁷ Vt viide 4

¹⁸ [RT I, 30.06.2026, 62](#)

Noortevaldkonna arengukava seab eesmärgiks, et igal lapsel ja noorel oleks võimalus osaleda kvaliteetses noorsootöös, huvihariduses või huvitegevuses. EHIS-e andmetel pakub huviharidust ligi 900 huvikooli, millest vaid u 140 on munitsipaalasutused ning üle 80% huvikoolides õppijatest õpib erahuvikoolides.¹⁹ Kuna enamik huvikoolidest on eraõiguslikud, sõltub huvihariduse kättesaadavus olulisel määral erapakkujatest ja lapsevanemate makstavast õppetasust. Kehtiv õigus ei täpsusta, millises ulatuses ja millistel alustel peab KOV huvihariduse, huvitegevuse ja noorsootöö kättesaadavust korraldama. Samuti ei laiene pakujate võrdse kohtlemise nõue kogu valdkonna avalikule rahastamisele. Avalike vahendite kasutamise põhimõtteid peavad olema läbipaistvad ning toetama nõuetele vastavate ja kvaliteetsete noortetegevuste pakkumist, sõltumata pakkuja õiguslikust vormist.

Kohalikud omavalitsused kui noortevaldkonna peamised korraldajad on ka huvihariduse, spordi ja noorsootöö peamised rahastajad. Saldoandmike põhjal **rahastasid KOV-id 2025. aastal huviharidust, huvitegevust ja noorsootööd koos investeringutega taristusse kokku ligi 216 miljoni euroga**, sh 101 miljonit²⁰ spordile, 22 miljonit noorsootöösse ja noortekeskustesse ning 92 miljonit eurot noorte huviharidusse ja -tegevusse. KOV-ide rahastus on vaadeldud perioodil üldjoontes kasvanud (Joonis 2).²¹ Haridus- ja Teadusministeeriumil (edaspidi HTM) puudub terviklik ülevaade, milline on omavalitsuste poolt suunatud eelarve proportsionaalne jaotus ja tingimused munitsipaal- ja eraõiguslike huvihariduse ning huvitegevuse pakujate vahel. Riikliku huvihariduse ja huvitegevuse täiendava toetuse korra alusel eraldatava toetuse kasutamisel on omavalitsustel kohustus kohelda huvihariduse ja huvitegevuse pakkujaid (ehk seeläbi lapsi ja noori) võrdselt omandivormist sõltumatult.²² 2026. aastal moodustas riiklik täiendav toetus vaid 9,225 miljonit eurot, mis tähendab, et võrdse kohtlemise nõue kehtib väiksele osale valdkonda suunatavatest avalikest vahenditest.



Joonis 2. Kohalike omavalitsuste noorsootöö, noorte huvitegevuse ja spordi rahastamine 2017-2025. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi andmed

¹⁹ Haridussilm. Huvihariduse ülevaade (seisuga 10.09.2026).

<https://haridussilm.ee/ee/huviharidus/huviharidus/huviharidus-ulevaade>

²⁰ Andmed ei võimalda eristada noortesportidele tehtud kulusid ülejäänud elanikkonna sportidele tehtud kuludest.

²¹ Põhjused, miks rahastus 2024. a langes, ei ole teada.

²² RT I, 23.12.2025, 10, §1¹ lg 7, p 4

Üha laialdasemalt teadvustatakse ühiskonnas huvihariduse ja noorsootöö rolli olulisust noore arengu toetajana ja mitteformaalse õppe keskkonnana, esmase tugi- ja nõustamistasandina eemale jäänud noorte märkamisel, kodanikuhariduse ja kodanikuosaluse edendajana jpm. Ühes sellega on kasvanud nii ühiskonna kui ka noorte ootused ja vajadused noorsootöös, huvihariduses ja -tegevuses pakutavale, eeskätt teenuse kättesaadavusele kodukoha lähedal ning noortega töötavate juhendajate professionaalsusele.

Laste ja noorte ebavõrdset kohtlemist tingib ka asjaolu, et Eestis puuduvad ühtsed nõuded noorsootöö, huvihariduse ja huvitegevuse ning laiemalt noortetegevuste kvaliteedile ja korraldamisele. See on loonud olukorra, kus kvaliteetsete tegevuste pakkumine sõltub KOV noorsootöö, huvihariduse ja -tegevuse korraldamise eest vastutavate isikute valdkonnaalastest pädevustest ning iga teenusepakkuja arusaamast kvaliteetsest teenusest, mitte ühtsest valdkonnaüleselt kokkulepitud standardist. Valdkonna töötajaskonna kiire kaardivoolavus omavalitsustes ei soodusta ka heade praktikate, oskusteabe püsimist ja järjepidevust.²³ Avalike vahendite kasutamine noorsootöö, huvihariduse ja huvitegevuse ning laiemalt noortetegevuste pakkumise toetamisel peab olema efektiivne ja eesmärgipärane ja seda aitab tagada vaid kvaliteetsete teenuste rahastamine.

Riigi tasandil muutus ülesannete jaotus 2020. aastal Haridus- ja Noorteameti (edaspidi *Harno*) loomisega. Harno rakendab haridus- ja noortepoliitikat, arendab ja seirab noorsootööd ning huviharidust ja nõustab valdkonna korraldajaid. Õigusselguse tagamiseks tuleb seaduses eristada HTM-i poliitikakujundamise ülesanded Harno rakendusülesannetest ning sätestada Harno ülesanded noortevaldkonna korraldamisel ja andmete kogumisel.

Eesmärk

Olukorras, kus valdkonna juhtimine, sealhulgas strateegiliste eesmärkide saavutamine, on jaotunud mitme osapoolle vahel, on selguse huvides vajalik määratleda seaduse tasandil võimalikult täpselt kõigi osapoolte ülesanded ja vastutus.

Eesmärgi saavutamiseks on vajalik:

- sätestada noortepoliitika eesmärkide ning kavandamise, elluviimise, juhtimise ja hindamise korraldus;
- määrata kindlaks ning ajakohastada erinevate osapoolte (HTM, Harno, KOV) vahel jaotunud noortevaldkonna korraldamisega seonduvad ülesanded, sh:
 - sisustada kohaliku omavalitsuse üksusele kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest²⁴ kohalduv noorsootöö korraldamise ülesanne;
 - piiritleda ja ajakohastada HTM-i ning Harno vastutusvaldkonnad, et vältida dubleerimist ning tagada selge eristus poliitika kujundamise ja poliitika rakendamise vahel;
- luua ühtsed põhimõtted noortevaldkonna rahastamiseks ning toetuste andmiseks, et tagada avalike vahendite tõhus ja koordineeritud kasutamine;
- siduda riigi ja KOV eelarvevahendite kasutamise lubatavus noortetegevuste rahastamisel seadusest tulenevate nõuete täitmisega.

Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivsetest lahendustest kaaluti teavitamist, juhendmaterjalide koostamist, koolitusi ning kehtiva regulatsiooni paremat rakendamist. Need meetmed võivad suurendada KOV-ide ja valdkonna partnerite teadlikkust ülesannetest ning toetada paremate praktikate levikut. Mitteregulatiivsed meetmed ei loo siiski siduvaid kohustusi, ei vähenda töötajate sagedase vahetumise mõjusid ega kõrvalda kehtiva õiguse lünki. Ülesannete ja vastutuse ebaselgus, regulatsiooni killustatus ning praktikate sõltumine ametnike teadmistest

²³ K. Kivistik, M. Käger, M. Pesti, L. Juuse, K. Toomik, A-L. Aavik. Eesti noortevaldkonna töötajaskonna töötingimused. Uuringuaruanne. Balti Uuringute Instituut: 2023.

https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2024-01/Eesti%20noortevaldkonna%20to%CC%88o%CC%88tajaskonna%20to%CC%88o%CC%88tingimused_2.pdf

²⁴ Vt viide 18

säiliks. Seetõttu sobivad teavitamine, juhendid ja koolitused regulatiivsete muudatuste toetamiseks, kuid mitte nende asendamiseks.

Võimalikud regulatiivsed lahendused

Võimalik regulatiivne lahendus 2.1.1: Täpsustatakse riigi ja KOV-i ülesandeid ja vastutust noortevaldkonna korraldamisel ning rahastamisel

KOKS²⁵ § 6 lg 1 sätestab juba praegu KOV-i ülesandena oma haldusterritooriumil hariduse, spordi- ja noorsootöö korraldamise, mida täpsustavad noorsootöö seadus²⁶ ning huvikooli seadus²⁷ (HuviKS § 2). Kuna KOKS § 6 lg 3¹ kohaselt peab kohaliku elu küsimuste lahendamisel jätma omavalitsusele enesekorraldusõiguse, kuid põhjendatud juhul võib ühetaolise lahendamise tagamiseks seadusega ette näha ülesande täpsema sisu ja täitmise korra, on noortevaldkonna seaduses vaja määratleda KOV-i korralduskohustuse üldised raamid ja miinimumnõuded, tagades samal ajal KOV-i õiguse valida kohalikele oludele ja vajadustele vastavad tegevusvormid ja -meetodid.

KOV rolli noortevaldkonna korraldamisel täpsustatakse ning KOV ülesandena sätestatakse:

- a) omavalitsuses elavate noorte huvidele ja vajadustele vastavate noortetegevuste kättesaadavuse tagamine, sealhulgas vähemate võimalustega noortele;²⁸
- b) KOV-i pakutavate noortetegevuste vastavuse tagamine seaduses ja noortetegevuste standardis toodud nõuetele ja põhimõtetele;
- c) noortevaldkonna korraldamise ning KOV-i pakutavate noortetegevuste kvaliteedi seiramine ning vajalike andmete kogumine.

Eelnõuga täpsustatakse HTM-i ülesandeid noortevaldkonna korraldamisel järgnevat ülesannete lisamisega:

- a) standardite ja juhiste väljatöötamine;
- b) noortevaldkonna korraldamise ja tegevuste kvaliteedi hindamise läbiviimiseks tingimuste loomine;
- c) noortetegevuste, nende pakujate ja läbiviijate kohta andmete kogumise ja analüüsimise korraldamine.

Harno ülesannetena noortevaldkonna korraldamisel sätestatakse:

- a) riikliku noortepoliitika, sh noorteprogrammide rakendamine ja seire;
- b) noortevaldkonna toetuste, stipendiumide ja tunnustuste andmine ja vahendamine, konkursside korraldamine;
- c) KOV-ide nõustamise korraldamine.

Samuti täpsustatakse **KOKS²⁹ § 6 lõike 1 sõnastust**. Muudatus on vajalik, kuna kehtiva NTS ja HuviKS kohaselt loetakse noorte huviharidus ja -tegevus noorsootöö mõiste alla kuuluvaks, ent kuna uues noortevaldkonna seaduses täpsustatakse valdkonna mõisteid (sh noorsootöö mõistet), siis on vajalik ajakohastada ka KOKS-i sõnastust.

Noortevaldkonna seaduses sätestatakse, et riigieelarvest, kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest või välistoetustest võib noortetegevuse korraldamiseks või pakumiseks **toetust**

²⁵ Vt viide 18

²⁶ Vt viide 13

²⁷ Vt viide 14

²⁸ Noored, kelle võimalused noortetegevustes osaleda või neist kasu saada on nende tervises seisundist, puudest, keele- või kultuuritaustast, elukohast, majanduslikust olukorrast, seksuaalsest sättumusest, sooidentiteedist või muudest asjaoludest tulenevate takistuste tõttu piiratud.

²⁹ Vt viide 18

eraldada üksnes noortetegevuse pakkujale, kes vastab seaduses ja selle alusel antud õigusaktides sätestatud nõuetele, on täitnud talle kohalduva teatamiskohustuse ning kelle poolt pakutavate noortetegevuste läbiviijad vastavad kehtestatud pädevusnõuetele. Kohaliku omavalitsuse üksuse eelarvest toetuse andmise täpsemad tingimused ja korra kehtestab kohaliku omavalitsuse üksus. Analoogne põhimõte on kasutusel ka täienduskoolituste puhul ning sisaldub täiskasvanute koolituse seaduses (TäKS, § 16 lg 2).³⁰

2.2. Noorte võimalused osaleda riigi ja KOVi otsustusprotsessides ei taga noorte vajaduste ja huvidega arvestamist

Probleemi kirjeldus

Eesti õpilaste ühiskonnaalaste teadmiste tase on rahvusvahelises võrdluses pigem kõrge, kuid sellele vaatamata on noorte osalusnäitajad Eestis keskmisest madalamad. Sh on rahvusvahelised uuringud viidanud, et **noorte oodatav valimisaktiivsus on langustrendis nii KOV kui ka Riigikogu valimistel, aga ka koolisisestes demokraatlikes protsessides** (nt õpilasesinduse valimisest osa võtmine või sinna kandideerimine). Rahvusvahelise kodanikuhariduse uuringu andmetel usub 80% 8. klasside õpilastest, et nende osalemine kooli otsustusprotsessides muudab kooli paremaks, kuid üksnes pea pooled õpilased on kogenud, et nad saavad mõjutada kooli puudutavaid otsuseid. Muret valmistab ka **poiste ja tüdrukute vahelise väärtuslõhe suurenemine**, eriti soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise teemadel, aga ka tajutud ohtudes demokraatialle, põhiõigustele ja -vabadustele, mille puhul on polariseerumine olnud kõige märgatavam.³¹

Arenenud demokraatiat iseloomustab ühiskonna kõigi sotsiaalsete rühmade huvide ja vajadustega arvestamine ning nende sotsiaalne kaasatus. Ühiskonna täiskasvanud liikmetel on tänu suurematele teadmistele ja kogemustele oluliselt lihtsam oma arvamusi ja soove laiemal avalikkuseni viia kui noortel. Seda põhjustavad vähesed kogemused, noortele sobivate eakohaste võimaluste puudumine ning piiratud õigused rääkida kaasa ühiskonnas oluliste valikute kujundamises, eriti enne täisealiseks saamist. Ühiskonna täisväärtuslikuks liikmeks olemine aga ei sõltu eest.

Noorte osalemise võimaldamine otsuste tegemises on oluline noorte autonoomia ja ka demokraatia jätkusuutlikkuse seisukohalt. Selleks, et noored saaksid teha sisukaid otsuseid (nt valimistel), tuleb lisaks vajalike teadmiste omandamisele luua ka võimalusi osalusoskuste ja -kogemuste saamiseks võimalikult varajases eas. HTM rahastusel Arenguseire Keskuse poolt 2025. aastal läbi viidud noorte otsustus- ja vastutusvõime eapiiride uuringu³² aruanne toob esile, et **otsustusvõime areneb eelkõige õppimise ja kogemuse tulemusel**. Noored on enamasti juba enne täisealiseks saamist võimelised ning valmis tegema sisukaid otsuseid, kui protsess on toetatud ja informeeritud. Riigil ja KOV-idel lasub seega vastutus noorte osalust toetava keskkonna loomise eest.

Kehtiv õigus ei toeta noorte sisulist ja süsteemset osalust riigi ja KOV tasandil noori puudutavate otsuste³³ kujundamises ja langetamises. Kuigi põhiseaduse § 12 kohaselt on noored võrdselt õigustatud isikud ning poliitikadokumendid (nt „Noortevaldkonna arengukava 2021–2035“)³⁴ rõhutavad noorte osaluse ja kaasatuse suurendamise vajadust, sisaldavad kehtivad seadused vaid üksikuid mehhanisme, mis toetavad noorte süsteemset, tähenduslikku

³⁰ RT I, 30.01.2025, 2

³¹ M. Ümarik, M. Tinn. Noorte hääli demokraatia kriisis: kodanikuhariduse väljakutsed. IEA 2022. aasta rahvusvahelise kodanikuhariduse uuringu (ICCS 2022) Eesti tulemused. HTM, TLÜ: 2023. <https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2023-11/ICCS%202022%20Eesti%20raport%2028.11.pdf>

³² P. Tõugu, A. Palu, T. Liin. Noored otsustamas: millega arvestada noorte otsustusõiguse arutelul?. Uuringuaruanne. Arenguseire Keskus: 2026. https://arenguseire.ee/wp-content/uploads/2026/03/2026_noored-otsustamas_uuring-1.pdf

³³ Noori puudutavate otsuste määratlus töötatakse välja eelnõu koostamise käigus ja sätestatakse seaduse tasandil, kaasates selleks partnereid ja lähtudes noorsootöö põhimõtetest.

³⁴ Noortevaldkonna arengukava 2021-2035. Haridus- ja Teadusministeerium 2021. https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-09/2. noortevaldkonna_arengukava_2021-2035_kinnitatud_12.08.21.pdf

ja demokraatlikku osalemist poliitikakujundamises (eelkõige õpilas- ja üliõpilasesinduste ning noortevolikogudega seonduvalt). See ei ole piisav, et tagada noorte huvide ja arvamustega arvestamine võrdväärselt teiste huvigruppidega.

Rahvusvaheline õigus näeb ette lastele ja noortele osalusvõimaluste tagamist. ÜRO lapse õiguste konventsioon,³⁵ millega Eesti on liitunud, tunnustab lapse õigust olla kuulatud ja avaldada arvamust kõigis teda puudutavates küsimustes.

Noorte osaluse praktika Eestis on eelkõige riigi, kuid sageli ka kohaliku tasandi otsustes **juhuslik või projektipõhine ning kasutatavate meetodite ja vormide osas vähese mitmekesisusega**, eelistades sageli üksnes formaliseeritud ja traditsioonilisi osalusvorme (nõukogud, komisjonid, volikogud). Samuti sõltub noorte osaluse sisuline kvaliteet suurel määral konkreetsete ametnike ja noorsootöötajate hoiakutest ning oskustest. Puudub terviklik õiguslik alus, mis muudaks noorte huvide ja vajadustega arvestamise ministeeriumide ja KOV-ide igapäevase töökorralduse osaks. Seetõttu **ei ole noortel kõikidel tasanditel piisavalt võimalusi osaleda demokraatlikus ühiskonnas täisväärtusliku liikmena** ega kujundada avalikke teenuseid vastavalt oma tegelikele vajadustele.

Seadusloomes käsitletakse **mõjude hindamises noori eraldiseisva sihtrühmana harva, kuigi arvestataval osal eelnõudest on otsene või kaudne puutumus** ning sellest tulenevalt ka mõju noorte sihtgrupile. Näiteks 2024. aastal Riigikogu menetlusse antud Vabariigi Valitsuse poolt algatatud 141 seaduseelnõust käsitleti mõjuanalüüsis lapsi või noori eraldiseisva sihtrühmana üksnes 9 eelnõu puhul, kuigi see oleks olnud asjakohane vähemalt 20 eelnõu korral. Vajaduse käsitleda noori eraldiseisva sihtrühmana tingivad noorte oluliselt piiratud võimalused enda vajaduste poliitikakujundajateni viimiseks, sh noorte vähene esindatus otsustuskogudes ning valijaskonnas võrreldes teiste eagruppidega. Samas on väikese ja vananeva rahvastikuga Eesti jaoks kriitilise tähtsusega ka sisejulgeoleku tagamiseks, et noored tunneksid tugevat sidet oma riigiga ning omaksid motivatsiooni demokraatlikes protsessides ja Eesti arengus osaleda. Nende eesmärkide saavutamisel on kaalukas roll noorte vajaduste ja perspektiiviga arvestaval õigusloomel. Väljakutseks võib olla eelnõu koostajate vähene teadlikkus ning oskused mõjusid hinnata, eriti kui need avalduvad sihtrühmale kaudsemalt või pikema aja jooksul; mõnel juhul on probleemiks asjakohaste andmete nappus.

Eesmärk

Eesmärk on saavutada olukord, kus **noortel on selge õiguslik alus ja senisest mitmekesisemad võimalused osaleda riigi ja kohaliku tasandi otsuste kujundamises**. Üheselt on sätestatud noorte otsustusprotsessides osalemise eesmärgid ning põhimõtted, mis kohalduvad noorte osalusele nii asutuse (kool, huvikool, noortekeskus), KOV-i (valla- ja linnavolikogu ning -valitsus) kui keskvalitsuse (ministeeriumid) tasandil.

Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivsetest lahendustest kaaluti teavitamist, juhendite koostamist ja olemasolevate kaasamispraktikate parandamist. Meetmed võiksid hõlmata noortele sobivaid konsultatsioonivorme, juhiseid KOV-idele, ministeeriumitele ja asutustele, ametnike koolitamist ning noortele avalduvate mõjude hindamise metoodika väljatöötamist. Need meetmed potentsiaalselt parandavad noorte kaasamise kvaliteeti, kuid suure tõenäosusega ei kasvata kvantiteeti. Kui riigil, KOV-idel ega asutustel ei ole kohustust tagada püsivaid, eakohaseid ja ligipääsetavaid osalusvõimalusi, siis ei ole alust oodata noorte osalemises olulist kasvu.

Teavitamine, juhendid ja koolitused on vajalikud toetavad meetmed, kuid noorte süsteemse osaluse tagamiseks tuleb seaduses sätestada osaluse eesmärgid, põhimõtted ja vastutavad osapooled.

³⁵ [RT II 1996, 16, 56](#)

Võimalikud regulatiivsed lahendused

Võimalik regulatiivne lahendus 2.2.1: Kehtestada õiguslik raam, mis tagab noortele suuremad võimalused osaleda otsuste tegemises riigi ja KOV tasandil

Olukorras, kus riigi- ja omavalitsusametnike, aga ka laiemalt kogu ühiskonna teadlikkus, oskused ja praktiline kogemus tingimuste loomisel noorte osaluseks on väga erinev, on oluline **määratleda seaduse tasandil noorte osaluse mõisted, eesmärk ning aluspõhimõtted**. Seejuures on oluline, et nendest põhimõtetest lähtuksid kõik erinevad osalusvormid ja -protsessid, sh noortevolikogud, -nõukogud, õpilas- ja üliõpilasesindused, ent ka nt teemapõhised, digitaalsed jm osalusformaadid.

Võrreldes kehtivas NTS-is KOV-idel lasuva ülesandega konsulteerida noorsootöö kavandamisel, teostamisel ja hindamisel noortevolikoguga, on vajalik uues seaduses vastavasisulise ülesande laiendamine, mis muudab seni pigem vormilise konsulteerimise sisuliseks nõudeks. KOV-i ülesandena sätestatakse võimaluste loomine noorte osalemiseks **noori otseselt puudutavate KOV pädevuses olevate otsuste tegemisel, kasutades selleks aja- ja eakohaseid formaate ning meetodeid**. Noortele tagatakse seadusega õigus algatada noortevolikogu moodustamine. Selleks et tagada kooskõla kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega, sätestatakse seaduses alused ja kord, mille alusel volikogu algatuse läbi vaatab, kehtestades noortevolikogu tegutsemise alused või esitades kirjalikult põhjendatud otsuse algatuse rahuldamata jätmise kohta. See tähendab, et KOV-il on noorte osaluse jaoks vajalike tingimuste loomise ülesande täitmisel võimalik kasutada erinevaid meetodeid, lähtudes eelkõige sihtrühma vanusest (nt 7–12-aastaste puhul ei ole noortevolikogu kaudu konsulteerimine ilmselt kõige sobivam meetod, kuid grupiarutelud eakohasel viisil info edastamisega on), aga ka teema keerukusest jm teguritest.

Noortevolikogudel kui ühel levinuimal noorte osalusvormil KOV-i tasandil on oluline roll noorte hääle võimendamisel. Selleks, et noortevolikogude võimalusi ja õigusi noorte huvide esindamisel tõhustada, on **vajalik noortevolikogude tegevuse õiguslike aluste ajakohastamine seaduses**. Eelkõige on, võrreldes kehtivas NTS-is sisalduva regulatsiooniga, vajalik selgesõnaliselt sätestada **noortevolikogu moodustamine KOV territooriumil elavate noorte õigusena** ning piiritleda omavalitsusüksuse volikogu võimalusi keelduda noortevolikogu loomisest. Samuti vajab täpsustamist valla- ja linnavolikogu ning -valitsuse ja noortevolikogu vaheline infovahetus ning KOV-i tugi noortevolikogu töö toetamiseks. Noortevolikogude omavahelise koostöö ja huvikaitse tõhustamiseks **on vajalik võimaldada noortevolikogudel koonduda mittetulundusühingutesse ilma juriidilise isiku staatust omamata**. Selleks on vaja laiendada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses (PGS § 60 lg 1 ja 2)³⁶ ning kõrgharidusseaduses (KHaS § 18 lg 1 ja 2)³⁷ õpilas- ja üliõpilasesinduste kohta sätestatud erandit noortevolikogudele, et võimaldada noortevolikogudel asutada ja osaleda täieõiguslike liikmetena (sh omades hääleõigust üldkoosolekul) katusorganisatsiooni töös. Kuna noortevolikogud on tegevuse eesmärgi ning toimimise mõttes võrreldavad õpilas- ja üliõpilasesindustega, siis on otstarbekas ning põhjendatud kohelda neid selles küsimuses võrdselt teiste, seadusega reguleeritud noorte osaluskoostöödega.

Riigi/keskvalitsuse tasandil ei ole kehtivates seadustes noorte osaluse võimaldamiseks sobivate tingimuste loomine ühegi institutsiooni ülesanne, kuigi pea kõikides poliitikavaldkondades tehakse noorte sihtrühmale olulist mõju avaldavaid otsuseid. Ligi pooltel ministeeriumidel puudub noortenõukogu või muu süsteemne formaat noorte osaluseks. Noorte osaluse tagamiseks kõikidel noortepoliitika toimealadel on oluline lisaks KOV tasandile **sätestada noorte osalemise võimaldamiseks tingimuste loomine noori kui sihtrühma otseselt puudutavate otsuste tegemises ka ministeeriumide ülesandena**, võimaldades ministeeriumidel valida selleks sobivad meetodid ja vormid. Keskvalitsuse tasandil

³⁶ [RT I, 09.07.2026, 17](#)

³⁷ [RT I, 09.07.2026, 49](#)

sätetatakse seaduses ministeeriumidele kohustus tagada noorte sihtrühma eakohane ja asjakohane kaasamine noori otseselt puudutavate valdkondlike poliitikate ja strateegiate väljatöötamisse, määraes vajaduse korral kindlaks noorte osalus kogude ja noorteühingutega konsulteerimise korra.

2.3. Ebaühtlus noortetegevuste kvaliteedis ja juhendajate pädevuses pärsib noortele turvalise ja arendava mitteformaalõppe keskkonna tagamist sõltumata noore elukohast

Probleemi kirjeldus

2022. aastal valminud noortevaldkonna tulevikustsenaariumite uuring³⁸ tõi esile, et üks kriitilisemaid probleeme, mis Eesti noorte heaolu ja arenguvõimalusi tulevikus üha enam ohustab, on kvalifitseeritud haridus- ja noortevaldkonna töötajate puudus. Tööjõu puudus süvendab piirkondlikku ebavõrdsust, koondab professionaalid suurematesse tõmbekeskustesse ning raskendab noortel kvaliteetsete ja mitmekülgsete tegevuste kättesaamist ning seeläbi mitmekülgset arengut ja edukat iseseisvumist.

Sama uuring tõi kohustuslike nõuete võimaliku positiivse mõjuna esile töötajate pädevuste piirkondliku ühtlustumise ja spetsialistide töö suurema väärtustamise. Autorid järeldasid, et tegevuste kvaliteedi tagamiseks on vajalik järk-järgult üle minna kohustuslikele kvalifikatsiooninõuetele.³⁹

Eesti on noorsootööstutuste ja huvikoolidega üldiselt hästi kaetud. 2025. aastal tegutses Eesti Avatud Noortekeskuste Ühenduse andmetel 289 noortekeskust või -tuba, sh enamikus KOV-ides, v.a neljas omavalitsuses.⁴⁰ EHISE andmetel tegutses 2024/2025. õppeaastal 849 huvikooli, kokku 70 omavalitsuses, nendest 17 KOV-is ainult üks huvikool ning 12 KOV-is ei ole munitsipaalhuvikooli.⁴¹ Huvikoolidest 712 olid erakoolid, kus õppis 138 047 õpilast, nendest 107 683 olid 7–26-aastased ning 137 munitsipaalhuvikooli, kus õppis 33 981 õpilast, nendest 29 733 olid 7–26-aastased.⁴²

Hoolimata laiast asutuste võrgustikust esineb osades omavalitsustes märkimisväärsed probleeme kvaliteetse ja mitmekülgse noorsootöö, noorte huvihariduse ja -tegevuse kättesaadavusega. KOV teenuste hindamiskeskond minuomavalitsus.ee ilmestab hästi väga erinevat noortevaldkonna teenuste taset. Nii asetuvad kättesaadavuse kriteeriumis omavalitsused miinimumtasemest (tase 0) maksimumini (tase 9)⁴³ ning tervikuna kirjeldab noortevaldkonna teenuste olukorda omavalitsustes keskpärasus, kus mediaantase on aastaid püsinud tasemel neli.⁴⁴

Omavalitsustes on noorsootööstutuste kaugus noore kodukohast väga erinev, jäädes osades omavalitsustes enam kui kümne kilomeetri kaugusele.⁴⁵ Võimaluste kaugus kodukohast on mitme viimase uuringu kohaselt maapiirkondade ja väikekohtade noorte jaoks oluline osalemispiirang.⁴⁶ Huvikoolide võrgustik näib oluliselt laiem kui noortekeskuste võrgustik, kuid õppekoormuse maht lasub erahuvikoolidel ja seeläbi õppetasu koormus enam

³⁸ Vt viide 4

³⁹ Vt viide 4

⁴⁰ Statistikaameti noorteseire juhtimislaud [e-andmebaas]. Noortekeskuste arv.

<https://juhtimislaud.stat.ee/et/noorteseire-6/kogu-eesti-1>

⁴¹ R. Pirk, G. Ristoja. Huvikoolid 2024/2025. õppeaastal. Analüüsiraport. Haridus- ja Teadusministeerium: 2025.

<https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2025-12/Huvikoolid%202024-2025.%20%C3%B5ppeaastal.pdf>

⁴² Vt viide 41

⁴³ Minuomavalitsus.ee. Ülevaade Eestist. Noorsootöö. Kättesaadavus. <https://minuomavalitsus.ee/eesti-koondvaade/valdkondlikud-koondvaated/noorsootoo>

⁴⁴ Minuomavalitsus.ee. Noorsootöö teenustaseme ülevaade 2020-2025. <https://minuomavalitsus.ee/eesti-koondvaade/valdkondlikud-koondvaated/noorsootoo>

⁴⁵ Statistikaameti noorteseire juhtimislaud [e-andmebaas]. Lähima noortekeskuse keskmine kaugus noore elukohast haldusüksuse järgi. https://andmed.stat.ee/et/stat/eri-valdkondade-statistika_noorteseire/NH12

⁴⁶ K. Väljaots, T. Hein, K. Hiir, A. Allik, A.-K. Adamson, K. Kivistik, M. Käger, R. Derevski. Noorsootöös osalevate noorte rahulolu noorsootööstutega 2020. Uuringuaruanne. HeiVäl Consulting, Balti Uuringute Instituut, HTM: 2021. https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/noorsootoo_tegevuste_rahulolu_2020_lopparuanne.pdf

lastevanematel. Huvihariduse kättesaadavust mõjutab uuringute järgi tegevustes osalemise maksumus ning perede sotsiaalmajanduslik taust⁴⁷. Nii osaleb 2500 eurot ja suurema kuunetosissetulekuga vanemate lastest huvihariduses ligi 70%, samas kui 1000 eurost kuunetosissetulekut teenivate vanemate lastest vaid alla 30%.⁴⁸ Seega võib **huviharidusest eemale jäämise peamiseks takistuseks pidada selle kallidust või asutuse puudumist elukoha omavalitsuses**.

Laia asutuste võrgustiku taustal on mitmeid ligipääsetavuse probleeme (teenuse kallidus, kaugus või puudumine), mistõttu muutub väga oluliseks noorsootööasutuses ja huvikoolis saadava teenuse kvaliteet ning töötajate pädevus ehk oskused ja teadmised erialast ja noortega töötamiseks. Mitteformaalõppes kogetu ja sellest saadav kasu peavad toetama noore mitmekülgset arengut igas omavalitsuses.

Kehtivates seadustes **puudub nii noorsootöötaja kui ka huvihariduse õpetaja määratlus, niisamuti nõuded, millele nendel ametikohtadel töötajad vastama peaksid**. Kvalifikatsiooninõuded on kehtestatud vaid noorte projekt- ja püsilaagrite kasvatajate ja juhatajatena töötavatele noorsootöötajatele⁴⁹, ent need nõuded kehtivad üksnes vähemalt kuue ööpäeva pikkuste laagrite töötajatele. Tingimuste seadmine noorsootöötajate ning huvihariduse õpetajate pädevustele, sh nõuded töötaja kvalifikatsioonile ja kompetentsidele, on jäetud tööandja vastutada. Minuomavalitsus.ee näitab, et nõuded noortevaldkonna töötajate pädevustele ja kompetentsidele omavalitsuse tasandil on vaid kolmandikus omavalitsustes. Seejuures varieeruvad need suuresti, hõlmates näiteks vaid juhtivaid positsioone või keskhariduse olemasolu või esinevad sootuks ametikohal töötamise ootusena, mitte eeltingimusena⁵⁰. Noorsootöötajate ja huvihariduse õpetajate ettevalmistus mõjutab aga otseselt noortetegevuste kvaliteeti ja turvalisust.

2023. aastal läbiviidud uuringu kohaselt on noortevaldkonnas u 12 300 töötajat, kes on üldjoontes kõrgelt haritud – hinnanguliselt 73%-l on kõrgharidus, sh 48%-l vähemalt magistrikraad. Erialane ettevalmistus ehk pädevused ja kompetentsid tööks laste ja noortega ei peegeldu aga üldises kõrges haridustasemes. Eestis on noortevaldkonna professionaliseerumiseks väga head eeldused loodud – võimalik on omandada noorsootööst kõrgharidust ja noorsootöötaja kutset ning huvihariduse õpetajatel on võimalik tõendada oma pädevusi erialase hariduse, õpetajakutse või valdkondliku kutse kaudu. Sellest hoolimata ei ole kummalgi ametialal töötamiseks üldisi riiklikke pädevusnõudeid (nõuded kehtivad üksnes noorte püsi- ja projektlaagrite kasvatajatele ja juhatajatele). Ühtsed, üle riigi kehtivad nõuded noorsootöötaja ning noorte huvihariduse õpetaja pädevustele on möödapääsmatud kindlustamaks lapse ja noore turvalisus ning professionaalne kaasatus arendavatesse huvihariduse, huvitegevuse ja noorsootöö tegevustesse sõltumata tema elukohast.

Erialase kvalifikatsiooni vajalikkust toetab ka üha kasvav vajadus esmase nõustamise pakkumise järele - pea iga viies laps üldhariduskoolis on erivajadusega⁵¹ ja nende laste arvu kasvu on oodata ka noorsootöös ja huvihariduses. **Ettevalmistus esmaseks nõustamiseks on aga erialase kvalifikatsioonita töötajatel sageli ebapiisav**. Kui üldhariduskoolis on kohustus tagada tugispetsialist lapse õpiteekonnal, siis huvihariduse, huvitegevuse ja noorsootöö võimekus erivajadustega lastele ja noortele huviala õpet või arendavat keskkonda pakkuda on pigem vähene. Korduvalt on esile toodud vajadust

⁴⁷ Kindsiko, E. (toim) 2026. Eesti inimarengu aruanne 2026. Haridus ühiskonna peeglis. Tallinn: SA Eesti KoostööKogu. [2026.inimareng.ee](https://doi.org/10.58009/aere-perennius0189). <https://doi.org/10.58009/aere-perennius0189>

⁴⁸ D. Danilov. Eesti huviharidus võiks Islandilt malli võtta. Õpetajate Leht 18.03.2025. <https://www.opleht.ee/2025/03/eesti-huviharidus-voiks-islandilt-malli-votta/>

⁴⁹ RT I, 05.07.2024, 16

⁵⁰ Minuomavalitsus.ee. Noorsootöö. Kriteeriumite täitmine. Noorsootöötajatele on kehtestatud kvalifikatsiooninõuded. <https://minuomavalitsus.ee/valdkond/noorsootoo/kriteeriumite-taitmi>

⁵¹ Hariduse tugiteenuste kättesaadavus. Auditiaruanne. Riigikontroll: 2020.

parandada noortevaldkonnas erivajadustega noortega töötamise oskusi⁵², sh eriti **riskikäitumise ning vaimse tervise probleemidega noortele** toe pakkumiseks vajalikke oskusi. See on aina olulisem olukorras, kus vaimse tervise probleemid on noorte seas kasvutrendis.⁵³ Sekkumine on vajalik.

Meedias on viimastel aastatel üha enam kajastatud juhtumeid, kus regulatsioonidega hõlmamata noortetegevustes on aset leidnud murettekitavad juhtumid, sh on osundatud **juhendajate puudulikule kvalifikatsioonile ning kaasnenud ohtudele**.^{54 55 56 57 58 59 60} Kajastustes on kirjeldatud rikkumisi ja esitatud kahtlusi, et lastega on töötanud sobimatu taustaga või vajaliku ettevalmistuseta isikud. Samuti on ilmnunud olukordi, kus juhendajate tegevus ei ole olnud kooskõlas noorsootöö põhimõtete, nüüdisaegse õpikäsitluse ega ühiskonna ootustega.

Kehtivas õiguses on reguleeritud üksnes vähemalt kuue ööpäeva pikkuste noortelaagrite tegevusega seonduv. Teiste noorsootöö ja huvitegevuse vormide puhul – näiteks huviringid, noorteprojektid, avatud noortekeskused, malevad, linna- ja päevalaagrid jne – **puuduvad nõuded nii tegevuste läbiviimisele ja sisule kui ka juhendajate pädevusele**. Vaid huvihariduse pakkumisele on seatud mõningane raamistik, nt õppekava olemasolu ja kohustus esitada andmeid EHIS-esse, kuid täpsemaid nõudeid sisule ja õpetajatele ei ole ka huvihariduse puhul seatud. Sellest tulenevalt **ei ole ka riigiasutustel ega KOV-idel õiguslikku alust teostada järelevalvet tegevuste sisu või pakkujate üle**. Samuti **puudub üleriigiline andmestik, mis annaks tervikliku ülevaate lastele ja noortele mitteformaalõppe tegevuste pakkujatest**. Regulatsiooni puudumine **takistab turvalise keskkonna tagamist lastele ja noortele** ning loob olukorra, kus tegevuste kvaliteet ja kättesaadavus on piirkonniti ebaühtlane.

Noortevaldkonna professionaliseerumise vajalikkust **käsitletakse üha rohkem teaduskirjanduses**. Riiklikult kehtestatud nõudeid noortevaldkonna töötajatele on vajalikuks pidanud ka noortevaldkonna esindusühingud⁶¹ ja HTM-i poliitikakujundamise strateegilised partnerid,⁶² nähes seda lahendusena aastakümneid püsinud valdkonna probleemidele nagu vähene väärtustamine ühiskonnas, kesised töötingimused, madal palk ja noorsootöö

⁵² M. Käger. K. Kivistik, M. Tatar. Noorsootöötajate koolitusvajaduse uuring. Uuringuaruanne. Balti Uuringute Instituut: 2017. <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/2022/01/Noorsootöötajate-koolitusvajaduse-uuring-2017.pdf>

⁵³ M. Sisask, K. Streimann. Noorte vaimne tervis. Noorteseire aastaraamat 2019-2020: Noorte elu avamata küljed. Tallinna Ülikool: 2021.

⁵⁴ T. Jõesaar, A. Reivart. Lastelaagrite anarhia: esoteerika, lapsed illegaalselt autoroolis ja asjatundmatud ratsatreenerid. Delfi 02.08.2024. <https://www.delfi.ee/artikkel/120311315/lastelaagrite-anarhia-esoteerika-lapsed-illegaalselt-autoroolis-ja-asjatundmatud-ratsatreenerid>

⁵⁵ M. Peegel. Lapsevanemad kahtlustavad reguleerimata lastelaagrites rikkumisi. ERR 25.10.2022. <https://www.err.ee/1608764809/lapsevanemad-kahtlustavad-reguleerimata-lastelaagrites-rikkumisi>

⁵⁶ M. Eesmaa. Haridusministeerium ei nõua laagrikorraldajatelt kutsetunnistust. See annab võimaluse pedofiilidel lastele kergemini ligi ujuda. Delfi 29.04.2021. <https://www.delfi.ee/artikkel/93290115/erisaade-haridusministeerium-ei-noua-laagrikorraldajatelt-kutsetunnistust-see-annab-voimaluse-pedofiilidel-lastele-kergemini-ligi-ujuda>

⁵⁷ M. Muru. 11-aastane laps õpetab endast nooremaid lae all pea alaspidi rippuma. Seaduseaugu tõttu võib huvikoolis trenne anda igaüks. Eesti Päevaleht 22.09.2023. <https://epl.delfi.ee/artikkel/120233344/11-aastane-laps-opetab-endast-nooremaid-lae-all-pea-alaspidi-rippuma-seaduseaugu-tottu-voib-huvikoolis-trenne-anda-igaüks>

⁵⁸ M. Raudla, A. Tohver. Kristlikus lastelaagris töötas alaealise vägistamiskatses süüdi mõistetud mees. Virumaa Teataja 26.07.2023. <https://virumaateataja.postimees.ee/7822232/kristlikus-lastelaagris-tootas-alaealise-vagistamiskatses-suudi-moistetud-mees>

⁵⁹ K. Pihl. Noored süüdistavad kahte muusikalilavastajat ahistamises. ERR 04.03.2026. <https://www.err.ee/1609957991/noored-suudistavad-kahte-muusikalilavastajat-ahistamises>

⁶⁰ L-M. Jefimov, M. Pärnits. "Ära vanematele räägi": JJ-Streeti tume pool. Levila 10.2024. <https://www.levila.ee/raadio/ara-vanematele-raagi-jj-streeti-tume-pool>

⁶¹ Huvihariduse valdkonna seisukohad. 2025. <https://teadushuvi.ee/wp-content/uploads/2026/07/Huvihariduse-valdkonna-seisukohad-loppversioon-25.06.pdf>

⁶² HTM viis 2022. aasta lõpus läbi sisendikorje kõikide noortevaldkonna poliitikakujundamise strateegiliste partnerite seas

tegevuste kvaliteet.⁶³ Lisaks on mitmed KOV-id ning riigiasutused (Harno, MKM, TTJA, SKA) väljendanud vajadust **hõlmata noorte turvalisuse tagamiseks nõuetega laiem ring noortetegevusi** ning täpsustada tegevustele kohalduvaid nõudeid, sh ka huvihariduse puhul. Noortevaldkonna spetsialistide kohustuslikele kvalifikatsiooninõuetele ülemineku käivitamine on eesmärgiks seatud Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud „Noortevaldkonna arengukavas 2021–2035“.⁶⁴ Samas on baas- ja kvalifikatsiooninõuete ning riikliku andmestiku puudumise tõttu piiratud riigi võimekus hinnata „Noortevaldkonna arengukava 2021-2035“ strateegilise eesmärgi ISE⁶⁵ saavutamist.

Eesmärk

Eesmärk on kõrvaldada kehtivas õiguses esinevad puudused, mis takistavad noortele suunatud tegevuste turvalise, kvaliteetse ja ühtlaselt kättesaadava korralduse tagamist. Selleks on vajalik:

1. **Tagada, et kõigile lastele ja noortele suunatud tegevustele kehtivad ühtsed miinimumnõuded**, mis loovad eeldused tegevuste sisuliseks kvaliteediks, ohutuse tagamiseks ning osalejate kaitseks olenemata tegevuse liigist, asukohast või pakkujast.
2. **Kindlustada, et noortevaldkonnas töötavatel spetsialistidel on laste ja noortega töötamiseks vajalikud teadmised ja oskused**, kehtestades selged ja võrreldavad nõuded noorsootöötajate ja huvihariduse õpetajate pädevustele.
3. **Parandada kvaliteetsete noortetegevuste kättesaadavust noortele**, luues raamtingimused, mis võimaldavad pakkujatel ja KOV-idel tegutseda ühtsete põhimõtete alusel.
4. **Lua eeldused andmepõhiseks juhtimiseks ja planeerimiseks**, tagades, et riigil ja omavalitsustel on ajakohane teave noortele pakutavate tegevuste, pakkujate ja läbiviijate kohta.

Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivsetest lahendustest kaaluti avalikkuse teavitamist. Võib korraldada teavituskampaaniaid noortevaldkonna kvaliteedi ja turvalisuse olulisusest ning juhendajate pädevusnõuetest. Info levikuks on võimalik kasutada riiklikke portaale, sotsiaalmeediat, KOV-i infokanaleid. Eeliseks on kiire rakendamine ning madalad kulud võrreldes regulatiivsete muudatustega. Teavitamine ja vabatahtlik kvaliteedimärk võivad suurendada teadlikkust ning motiveerida pakkujaid nõudeid järgima. Need ei loo kõigile pakkujatele siduvat kohustust ega ühtset järelevalvealust, mistõttu sobib avalikkuse teavitamine regulatiivsete muudatuste toetuseks, kuid ei omaks eraldiseisvana üleriigiliselt ühtlast mõju.

Mitteregulatiivsetest lahendustest kaaluti olemasoleva olukorra säilitamist. Sellisel juhul jätkuks olemasolev olukord, kus reguleeritud on vaid ööbimisega, vähemalt kuue ööpäeva pikkuste laagrite ja huvikoolide tegevus. Sellega ei suureneks halduskoormus ega kulud ning välditakse regulatiivset sekkumist. Samas ei ole võimalik lahendada ka loetletud väljakutseid: tegevuste kvaliteet ja turvalisus on ebaühtlane, pädevusnõuded juhendajatele puuduvad. Regionaalne ebavõrdsus kvaliteetse noorsootöö ja huvihariduse kättesaadavuses süveneb ning riskirühmadele ei pruugi olla turvalisi tegevusi. Riigil puudub ülevaade ja järelevalve alus.

Olukorra säilitamine ei toetaks VTK-s seatud turvalisuse ja kvaliteedi eesmäärke. See seab omakorda ohtu noortevaldkonna jätkusuutlikkuse ning konkurentsivõimelisuse.

⁶³ D. Fusco, M. Baizerman. Professionalization in Youth Work? Opening and Deepening Circles of Inquiry. Taylor & Francis Group.

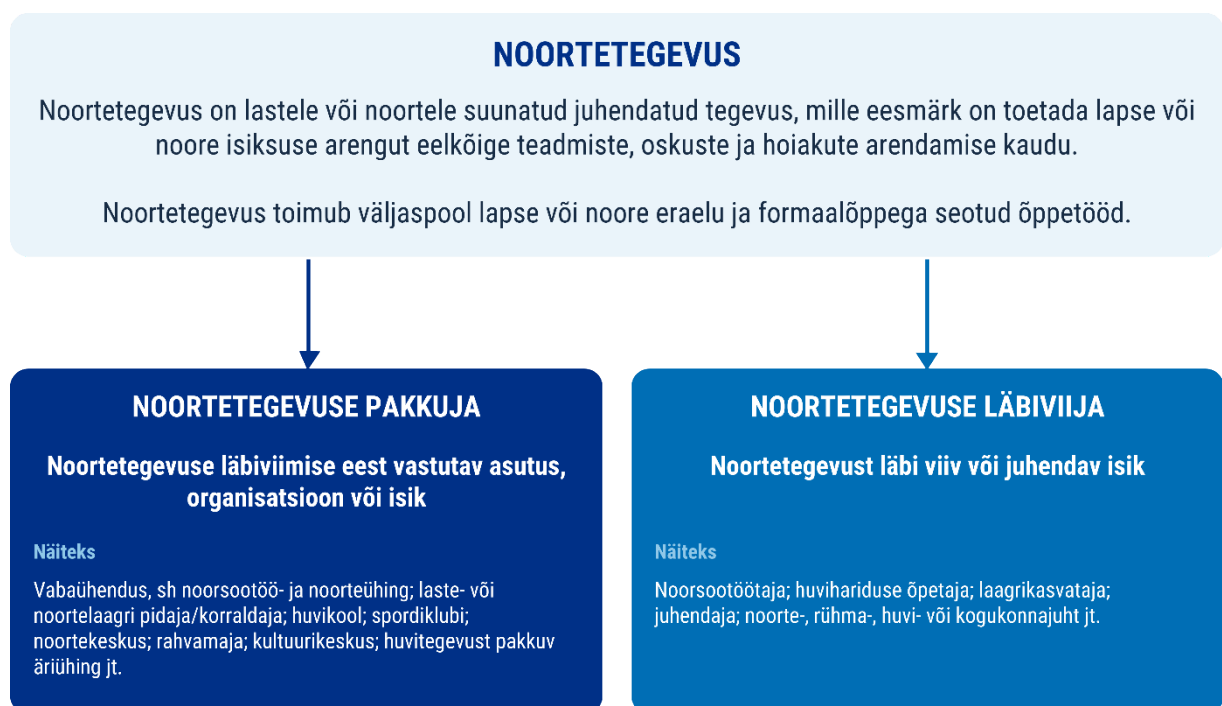
⁶⁴ Vt viide 34

⁶⁵ Kvaliteetne noorsootöö (sh noorte huviharidus) on kättesaadav üle Eesti ning loob kõigile noortele võimalused mitmekülgseks arenguks, eduelamusteks, kogemuste pagasi rikastamiseks ja iseseisvumiseks

Mitteregulatiivsetest lahendustest kaaluti teavitamist ning vabatahtliku kvaliteedimärgi või sertifitseerimissüsteemi loomist. Teavitamine võib suurendada noorte, lapsevanemate ja pakkujate teadlikkust kvaliteedi, turvalisuse ja juhendajate pädevuse tähtsusest. Vabatahtlik kvaliteedimärk võib motiveerida pakkujaid nõudeid järgima ning seda oleks võimalik arvestada avaliku rahastamise tingimusena.

Nende lahenduste puudus on vabatahtlikkus: need ei taga, et nõudeid järgiksid kõik pakkujad, ega loo piisavat alust järelevalveks. Seetõttu sobivad teavitamine ja vabatahtlik sertifitseerimine regulatiivsete meetmete toetamiseks või üleminekuperioodiks, kuid ei asenda kohustuslikke baas- ja pädevusnõudeid.

Võimalikud regulatiivsed lahendused



Joonis 3. Noortetegevuse, pakkuja ja läbiviija määratlused

Võimalik regulatiivne lahendus 2.3.1: Seada ühtsed baasnõuded noortetegevuste kvaliteedile

Seaduse tasandil sätestatakse vastavalt majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse⁶⁶ § 6 lõikele 5 noortetegevuse esemelised nõuded ning valdkonna eest vastutavale ministrile antakse volitusnorm **üleriigilise noortetegevuste standardi kehtestamiseks**. Standardis täpsustatakse:

- põhimõtted, millest lähtutakse noortetegevuste elluviimisel;
- üldised baasnõuded, mis on vajalikud noortele igakülgsest turvalise keskkonna tagamiseks ning enesearengu võimaluste loomiseks;
- nõuded huvihariduse õppekavale, tunnistusele ja tõendile.

⁶⁶ RT I, 02.01.2025, 26

Üleriigilise standardi koostamisel võetakse arvesse haridusvaldkonnas juba kehtivaid standardeid, eelkõige huviharidusstandardit ja täienduskoolituse standardit. **Üleriigilises standardis sätestatakse baas- ehk miinimumtaseme nõuded. Baasnõuete täitmine on kohustuslik kõigi noortetegevuse määratlusele vastavate tegevuste pakkumisel.** Nõuete välja töötamisel võetakse aluseks valdkonnas väljakujunenud ja kokku lepitud põhimõtted, sh nt eriala- ja esindusühingute ning KOV-ide poolt välja töötatud head tavad, põhimõtted, teenusstandardid jm ning valdkonna osapoolte põhjalike arutelude tulemused.

Eesmärk on sätestada õigusakti tasandil noortetegevuste pakkumiseks vajalikud baasnõuded, mis tagavad noorte turvalisuse ja on tegevuste kvaliteedi aluseks, mitte nõuete karmistamine. Baasnõuetele mittevastavate tegevuste puhul on eesmärgiks nende nõuetega vastavusse viimine.

Võimalik regulatiivne lahendus 2.3.2: Luua ühtne regulatsioon noortetegevuste läbiviimiseks

Kooskõlas majandustegevuse seadustiku üldosa seaduses⁶⁷ (MSÜS) sätestatud regulatsiooniga kehtestatakse noortetegevuste⁶⁸ läbiviimisele teatamiskohustus. Teatamiskohustust tingivad objektiivsed kriteeriumid sõnastatakse seaduses. Reguleerimise objektiks on noortetegevused, kuna nende tegevuste iseloomust ja sihtgrupist tulenevalt võib kaasneda oht osalevate laste ja noorte turvalisusele, vaimsele või füüsilisele tervisele, elule või heaolule. Selliste tegevuste suhtes esineb kõrgendatud avalik huvi lastele ja noortele sobilike ning igakülgset turvaliste tingimuste tagamiseks, mille jaoks on vajalik regulatiivsete meetmete kasutamine. Teatamiskohustus tähendab, et teatamiskohustusega noortetegevuse pakkuja peab esitama enne tegevusega alustamist HTM-ile EHIS-e kaudu majandustegevusteate.

Teatamiskohustusega hõlmatakse huviharidusõppe läbiviimine lastele või noortele; avatud noorsootöö⁶⁹ ja mobiilse noorsootöö⁷⁰ läbiviimine, õõbimisega laste- või noortelaagri läbiviimine ning lastele või noortele suunatud muud noortetegevused⁷¹, mida viiakse läbi suuremas mahus või mis vastavad kõrgema riskiga noortetegevuste tunnustele.⁷² Täpsustatud loetelu tunnustest, millele vastamise korral loetakse tegevus kõrgema riskiga noortetegevuseks, millele kohaldub teatamiskohustus, sätestatakse ministri määrusena kehtestatavas noortetegevuste standardis.

NTS-i⁷³ alusel kehtestatud noorte püsi- ja projektlaagritele kohalduv loakohustus, Huviks-ist⁷⁴ tulenev munitsipaalhuvikoolidele kohalduv EHISes registreerimise kohustus ning EraKS⁷⁵

⁶⁷ Vt viidet 66

⁶⁸ Vt noortetegevuse mõiste määratlust VTK alguses olevast peatükist „Mõisted”.

⁶⁹ Üldjuhul noortekeskuste kaudu läbi viidavad tegevused, mille eesmärgiks on noortele vaba tahte alusel ühises füüsilises või virtuaalses ruumis tegutsemiseks osalemise ja eneseteostuse võimaluste loomine, et toetada nende aktiivsust ja toimetulekut ühiskonnaelus lähtuvalt noorte individuaalsetest vajadustest ja eelistustest.

⁷⁰ Noorsootöötaja poolt läbi viidav noortetegevus, mille eesmärgiks on konkreetse noore või noorte grupi olukorrist lähtudes noore arengu, iseseisvumise ja kaasatuse toetamine. Mobiilse noorsootöö raames luuakse esmane kontakt noortega nende kogunemiskohtades ning see põhineb mobiilse noorsootöö metoodikal ja noorsootöö põhimõtetel.

⁷¹ Sellisteks tegevusteks võivad olla näiteks huviringide ja huvitegevuse läbiviimine, noorte- ja õpilasmalevad; treening-, päeva- ja linnalaagrid ning muud laagrialaadsete tegevused, noortevahetused, noorteprojektid, eelkoolid jmt.

⁷² Tegevusega kaasnevaid ohte mõjutavateks teguriteks on näiteks tegevuse kestus ja tegevuse osaks olev korraldatud õõbimine; osalejate arv ja erivajadused (sh terviseseisund); tegevuse toimumiskoht ja seda ümbritsev keskkond; sportlike jm tegevuste läbiviimine, millega kaasneb tavapärasest suurem oht vigastuste või muude tervisekahjustuste tekkeks; kavandatud või tõenäoline kokkupuude ohtlike masinate, loomade, jäätmete või ainetega jm.

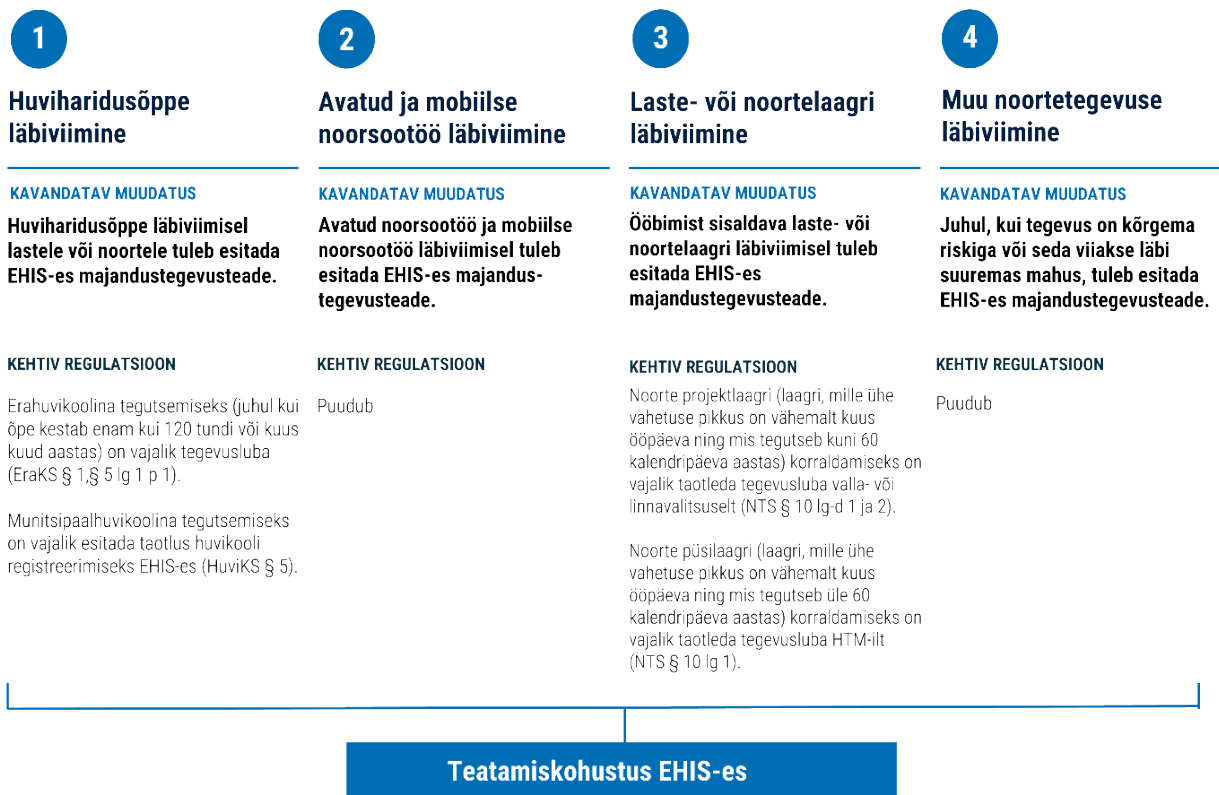
⁷³ Vt viide 13

⁷⁴ Vt viide 14

⁷⁵ Vt viide 15

alusel erahuvikoolina tegutsemisele kohalduv loakohustus asendatakse teatamiskohustusega.

Teatamiskohustus ei laiene tegevustele, mille puhul on osalevate laste ja noorte turvalisus juba tagatud muude regulatsioonide või meetmete kaudu: nt üldharidus- ja kutsekoolide tavapärase õppetöö või perekonna- ja eraelu loomuliku osana toimuvad tegevused. Samuti ei laiene teatamiskohustus nendele tegevustele, mis on suunatud küll lastele või noortele, ent millel ei esine tegevusega kaasnevaid riske suurendavaid tunnuseid (juhu, kui neid osutatakse väikeses mahus) või milles osalejad on 18 aastased või vanemad (nt üliõpilasseltside ja -organisatsioonide tegevus). Kui nimetatud tegevuste sihtrühmaks on lapsed või noored ehk 0–26-aasta vanused osalejad ning tegevused vastavad noortetegevuse määratlusele, peavad nende tegevuste pakkujad järgima standardis sätestatud baasnõudeid ka siis, kui teatamiskohustust ei ole. Samuti kohalduv teatamiskohustusega hõlmatud noortetegevuste pakkujatele kohustus hoida EHIS-es sisalduvaid andmeid ajakohasena ning esitada teatamiskohustusega tegevuse pakkumise lõpetamisel (k.a. juhu, kui tegevuse pakkumine lõpetatakse ajutiselt) majandustegevusest loobumise teade.



Joonis 4. Ülevaade teatamiskohustusega hõlmatavatest noortetegevustest

Võimalik regulatiivne lahendus 2.3.3: Kehtestada nõuded noortevaldkonnas töötavate spetsialistide pädevustele

Seaduses sätestatakse nõuded noorsootöötaja, projektipõhise noorsootöötaja ning huvihariduse õpetajana tegutsemisele.

Huvihariduse õpetajana töötamise nõueteks seatakse:

- täisealisus;

- vähemalt kesk-, keskeri-, kutsekeskhariduse või sellega võrdsustatud haridustaseme olemasolu;
- tööks vajalike pedagoogiliste kompetentside olemasolu;
- õpetatava huvialaga seotud erialaste kompetentside⁷⁶ olemasolu.

Noorsootöötajana (sh kooli huvijuhina) töötamise nõueteks seatakse:

- täisealisus;
- vähemalt kesk-, keskeri-, kutsekeskhariduse või sellega võrdsustatud haridustaseme olemasolu;
- kehtiva noorsootöötaja (sh noorsootööjuhi) kutse või erialase kõrghariduse olemasolu.

Projektipõhise noorsootöötajana⁷⁷ töötamise nõueteks seatakse:

- täisealisus;
- vähemalt kesk-, keskeri-, kutsekeskhariduse või sellega võrdsustatud haridustaseme olemasolu;
- kehtiva laagrikasvataja või laagrikasvataja-juhataja osakutse või noorsootöötaja (sh noorsootööjuhi) kutse või erialase kõrghariduse olemasolu;
- esmaabikoolituse läbimine viimase 3 aasta jooksul.

Lisaks eespool mainitud nõuetele kohaldub nii noorsootöötajatele, projektipõhistele noorsootöötajatele kui ka huvihariduse õpetajatele ka lastekaitseaduse (LasteKS)⁷⁸ §-s 20 sätestatud lastega töötamise piirang.

Õigusselguse tagamiseks **määratletakse noorsootöötaja ja huvihariduse õpetaja definitsioonid seaduses**. Noorsootöötaja ja huvihariduse õpetajana töötamiseks seatavad nõuded kohalduksid nimetatud ametikohtadel noortega vahetult ja regulaarselt ehk pikema ajaperioodi vältel ja/või arvestatavas mahus iseseisvalt töötavatele või töötajaid juhendavatele spetsialistidele. Projektipõhise noorsootöötajana töötamise nõuded kohalduksid õõbimist sisaldavate laste- ja noortelaagrite ning teiste kõrgema riskiga noortetegevuste läbiviijatele. **Pädevusnõuded ei kohalduks näiteks väikeses mahus ning vabatahtliku töö korras noori juhendavale isikule.**⁷⁹ Samuti ei kohaldata nõudeid isikutele, kelle huvihariduse õpetaja või noorsootöötaja kaasab noortetegevuse läbiviimisse lühiajaliselt ja vabatahtlikkuse alusel. Seejuures tuleb laste turvalisuse tagamiseks veenduda lastega kokkupuutuva isiku puhul lastekaitseadusest tulenevate piirangute puudumises.

Huvihariduse õpetajatelt nõutavate pedagoogiliste ning õpetatava huvialaga seotud erialaste pädevuste olemasolu hindab tööandja, võttes vajaduse korral arvesse isiku haridust, kutset, täiendusõpet, töökogemust ja muid pädevuste olemasolu tõendavaid asjaolusid. Pedagoogiliste pädevuste olemasolu on võimalik tõendada näiteks vastavaid pädevusi sisaldava kutse (nt õpetaja, eripedagoogi, sotsiaalpedagoogi, treeneri, noorsootöötaja kutse vmt) olemasolu kaudu või pedagoogilisi kompetentse sisaldava kõrgharidustaseme õppekava läbimisega.

Seadusesse lisatakse volitusnorm, millega antakse valdkonna eest vastutavale ministrile õigus kehtestada ministri määrusena noortetegevuste standardis täpsustav loetelu kohustuslikest pedagoogilistest ja erialastest kompetentsidest ning nende vastavuse hindamise kord. Nõuete jõustumisele kavandatakse **üleminekuaeg**.

⁷⁶ Näiteks muusikakoolis klaveri eriala õpetaval huvihariduse õpetajal peavad olema olemas vajalikud kompetentsid nagu klaverimängutehnika valdamine kõrgel tasemel, teadmised muusikateooriast; loodumaja huvihariduse õpetaja peab omama loodus- ja keskkonnaalaseid kompetentse jne.

⁷⁷ Projektipõhised noorsootöötajad on näiteks laagrikasvatajad ja -juhatajad, maleva rühmajuhid, noortejuhid jt kõrgema riskiga noortetegevusi läbi viivad isikud.

⁷⁸ [RT I, 11.07.2026, 42](#)

⁷⁹ Näiteks lapsevanem, kes juhendab vabatahtlikuna paar korda kuus kodukoha noorte robotikaringi, pallimängutrenni vmt.



Projektipõhise noorsootöötaja nõuded kohalduvad õõbimisega laste- ja noortelaagrite kasvatajatele ning muude kõrgema riskiga noortetegevuste läbiviijatele.

Joonis 5. Ülevaade töötajatele kavandatavatest nõuetest

2.4. Andmepõhise otsustamise ja järelevalve võimalused on tegevuste läbiviijate kohta käivate andmete puudumise tõttu piiratud

Probleemi kirjeldus

Taasiseseisvumisele vahetult järgnenud ajaga võrreldes on noortele noorsootöö, huvihariduse ja huvitegevuse raames pakutavate võimaluste valik oluliselt mitmekesisunenud. Sealhulgas on kasvanud tegevuste pakujate, noorsootöötajate, juhendajate, huvihariduse õpetajate ning nende tegevustes osalevate noorte arv. Sellele viitavad ressursside olemasolul, ebaregulaarselt, eri osapoolte (nii riigi kui kolmanda sektori) tellimisel läbiviidud uuringud.^{80 81} Üleriigiline ja ajakohane registripõhine ülevaade asutustest, tegevustest, õpetajatest ja osalejatest on hetkel olemas vaid huvihariduse kohta läbi EHISe, mille kohta on kehtivas Huviks-is huvikoolide pidajatele kehtestatud andmete esitamise kohustus. Noorsootöö ja huvitegevuse pakujate, tegevuste, juhendajate ega osalejate kohta ei koguta üleriigiliselt ja ühtsetel alustel võrreldavaid andmeid. Samas on nende tegevuste puhul huvihariduse kõrval tegu ühe suurima ja olulise osaga mitteformaalõppes. Jätkuvaks probleemiks on ka registriandmetel põhineva ülevaate puudumine laste ja noorte mitteformaalõpe tegevustes osalemise kohta, sh ei ole võimalik määratleda ka näiteks seda, kui suur osa lastest ja noortest osaleb regulaarselt vähemalt ühes huvipõhises juhendatud tegevuses. Ühelt poolt loob noorsootöö, huvihariduse ja huvitegevuse pakujate ja seeläbi mitteformaalõppe võimaluste paljususe paremaid eeldusi tegevuste kättesaadavusele. Tegevuste kvaliteedile, pakujatele ja läbiviijatele kohalduvate nõuete ja andmete puudumine⁸⁴ on aga loonud võimaluse pakkuda

⁸⁰ Vt viide 4

⁸¹ R. Murakas et al. Noorsootöös osalevate noorte rahulolu noorsootööga. Uuringuraport. Tartu Ülikool: 2018. https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/noorsootoos_osalevate_noorte_rahulolu_noorsootooga_loppraport_2018a.pdf

⁸² H. Paabort, M. Liiskmann, K. Kõiv, C. Mets. Noortekeskuste hetkeseisu kaardistus 2020. Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus: 2020. <https://ank.ee/wp-content/uploads/2020/06/Eesti-noortekeskuste-kaardistus-2020-1.pdf>

⁸³ K. Jurkov, S. Kruusmaa, H. Tamm, M. Käger. Eesti noortekeskuste ülevaade 2023. Uuringuaruanne. Balti Uuringute Instituut: 2024. <https://api.hp.edu.ee/sites/default/files/2025-03/Aruanne-noortekeskuste-ulevaade-2023.pdf>

⁸⁴ Probleemi on kirjeldatud VTK peatükis 2.3.

igasugust tegevust, sh ilma noorte eakohast arengut, vaimset ja füüsilist turvalisust arvestamata. Selline **olukord pärsib oluliselt laste ja noorte tasemeharidusest väljaspool toimuvat arengut**, kuna võimaldab tegevusi läbi viia isikutel, kellel ei ole selleks sobivat ettevalmistust, ning **piirab noorte ja lapsevanemate võimalusi teha teadlikke valikuid tegevuste pakujate vahel**.⁸⁵

Laste ja noortega ei või töötada isikud, kellele kohaldub LasteKS⁸⁶ § 20 alusel kehtestatud lastega töötamise piirang ehk isikud, keda on karistatud teatud kuritegude eest⁸⁷. LasteKS kohaselt on lapsega töötamist võimaldav isik kohustatud kontrollima lapsega töötamise piirangu puudumist isiku töölevõtmisel ning vähemalt kord 12 kuu jooksul, kui karistusandmete muutumise kohta ei saadeta automaatset teavitust. Lapsega töötamise piirangu puudumise kohta saavad karistusregistrisse päringu esitada ka lapsevanemad – näiteks enda lapse juhendajate, treenerite, lapsehoidjate kohta. Praktikas on probleemiks **vähene teadlikkus**: tööandjate puhul eelkõige selles, et neil lasub kohustus kontrollida iga 12 kuu tagant **lapsega töötamise piirangu puudumist** ning lapsevanemate puhul teadlikkus võimalusest kontrollida nt treenerite, huvihariduse õpetajate ja noorsootöötajate lastega töötamise piirangut karistusregistrist. Justiits- ja Digiministeerium on välja töötanud eelnõu⁸⁸, millega nähakse ette võimaluste loomine kord kuus toimuvaks karistusregistri ja töötamise registri vaheliseks automaatseks andmevahetuseks, et tõhustada lapsega töötamise piirangu puudumise kontrollimist. Kavandatav muudatus aitab kaasa lastele ja noortele turvalisema arengukeskkonna tagamise eesmärgile, ent kuna see adresseerib üksnes ühte aspekti turvalisuse tagamisel, sellega liitumine oleks eelnõu kohaselt tööandjate jaoks vabatahtlik ning selle jõustumine on kavandatud alles 2030. aastasse, on vajalik ja põhjendatud kavandada ka teisi laste ja noorte turvalisust suurendavaid meetmeid.

Kehtiv „Noortevaldkonna arengukava 2021–2035“⁸⁹ seab eesmärgiks süsteemse ja koordineeritud andmekorje, olukorra seire, uuringute ja analüüside tegemise ning tervikliku seire- ja analüüsisüsteemi loomise. Kahe kümnendi jooksul, mil noortepoliitikat on riiklikult planeeritud ja rakendatud, ei ole tekkinud püsivat, usaldusväärset registripõhist andmekorje süsteemi, mis annaks ajakohast teavet kogu noortevaldkonna kohta ning toetaks otsuste tegemist nii osalejate, omavalitsuste kui ka riigi tasandil. Andmete puudumine on oluliselt pidurdanud koostööd sidusvaldkondadega ning takistanud andmepõhist valdkonna arengut ja noortepoliitika kujundamist, sh järelevalve teostamist. Vajalik on seega sellise süsteemi loomine, mis tagab otsuste tegemiseks vajaliku teadmise noortele suunatud huviharidusest, huvitegevusest ja noorsootööst ning teistest noortetegevustest ning võimaldab analüüsida noortepoliitika jaoks olulisi seoseid.

Ajakohaste ning võrreldaval kujul kogutud andmete puudumine on kaasa toonud olukorra, kus ei ole võimalik hinnata piirkonniti noortele pakutavate mitteformaalõppe (st eelkõige noorsootöö, huvihariduse ja -tegevuse) võimaluste piisavust; noortele pakutavate tegevuste mitmekülsust, sh ühiskonna ja noorte vajadustele vastavust; noorsootöötajate ja juhendajate noortega töötamiseks vajaliku erialase ettevalmistuse olemasolu; täienduskoolituste ning kutse taotlemise vajaduste mahtu.

Riikliku ja haldusjärelevalve teostamisega seonduvalt on probleemiks piiratud järelevalvepädevus kehtivas õiguses, mis võimaldab riiklikku või haldusjärelevalvet läbi viia üksnes noorte püsi- või projektlaagrite (st vähemalt kuus ööpäeva kestvate ööbimisega laagrite) ning huvikoolide üle ning sedagi piiratud mahu. Kõikide teiste noortetegevuste läbiviimise ning pakujate üle kehtivate seaduste kohaselt järelevalvepädevus puudub.

⁸⁵ M. Martinson. Noorte arengukeskkond peab olema alati turvaline. ERR 18.03.2026.

<https://www.err.ee/1609970768/martti-martinson-noorte-arengukeskkond-peab-olema-alati-turvaline>

⁸⁶ RT I, 11.07.2026, 42

⁸⁷ Justiits- ja Digiministeeriumi veebileht. Kelle palkad lastega töötama? Kontrolli tausta.

<https://www.justdigi.ee/kontrollitausta>

⁸⁸ Eelnõude Infosüsteem. Lastekaitseseaduse ja karistusregistri seaduse muutmise seaduse eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium. 08.10.2026. <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/d5b4b3c3-55ef-45ff-b6c4-d03cf7f64b17>

⁸⁹ Vt viidet 34

Järelevalvega seonduvalt on lahendamist vajavaks probleemiks ka juriidiline ebakõla järelevalve ulatuse ja tegelike ohutusriskide vahel.

Eesmärk

Eesmärk on **tagada, et riigil, KOV-il ja avalikkusel oleks ajakohane ja võrreldav ülevaade noortetegevuste, nende pakujate ja läbiviijate kohta, et:**

- noortel ja lapsevanematel oleks võimalik teha teadlikumaid otsuseid mitteformaalse haridustee, oskuste ning annete arenguks vajalike tegevuste ja pakujate valikul;
- oleks võimalik teostada riiklikku järelevalvet õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise osas kõikide noortetegevuste pakujate üle ning noorte turvalisuse ja heaolu tagamise seisukohalt vajalike aspektide üle;
- riik saaks teha andmetele tuginevaid otsuseid noortepoliitika kujundamisel ja elluviimisel, sh toetusmeetmete kavandamisel ja rakendamisel;
- KOV-id saaksid teha andmetel tuginevaid otsuseid noortevaldkonna korraldamisel, sh noortetegevuste pakkumisel, noortevaldkonna arendamisel ja toetusmeetmete kavandamisel.

Võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

Mitteregulatiivsetest lahendustest kaaluti olemasoleva olukorra säilitamist. Olemasoleva olukorra säilitamisel ei teki terviklikku ülevaadet lastele ja noortele tegevusi pakkuvatest isikutest, juhendajatest ega osalemisest. See piirab võimalusi planeerida noortevaldkonna meetmeid operatiivsemalt ja probleemikesksemalt ning teostada põhjendatud juhtudel riiklikku järelevalvet. Samuti pärsib see noorte ja lapsevanemate võimalusi teha tegevuste ja pakujate valikul teadlikke, andmetel põhinevaid valikuid.

Võimalikud regulatiivsed lahendused

Võimalik regulatiivne lahendus 2.4.1: Luua tingimused noortetegevuste pakujate kohta ülevaate saamiseks

Luuakse tingimused ajakohase üleriigilise ülevaate tekkimiseks noortetegevustest, pakujatest ja läbiviijatest. See aitab kaasa laste ja noorte noortetegevustes osalemise turvalisuse ja mitteformaalõppe kvaliteedi suurendamisele ning toetab mitteformaalõppe lõimingu formaalharidusega.

Teatamiskohustusega noortetegevuste pakujad peavad majandustegevusteate esitamisel ehk tegevusega alustamisel esitama andmeid läbi viidavate tegevuste kohta ning tagama nende andmete ajakohasuse. Andmed esitatakse ja neid töödeldakse EHIS-es. Lisaks noortevaldkonna seadusele on vajalik EHIS-t puudutavate sätete muutmise ka Eesti Vabariigi haridusseaduses⁹⁰ (HaS) ning EHIS-e põhimääruses.⁹¹

Võimalik regulatiivne lahendus 2.4.2: Kujundada terviklik regulatsioon järelevalve teostamise võimaldamiseks noortetegevuste üle

Luuakse selge ja proportsionaalne õiguslik alus noortetegevuste pakujate ja läbiviijate üle riikliku ning haldusjärelevalve teostamiseks, et ennetada ja tõrjuda ohte noorte turvalisusele, elule ja tervisele ning tagada kehtestatud nõuete järgimine. Uue seadusega laiendatakse järelevalve eset: varasema kitsa „õppe- ja kasvatustegevuse“ kontrolli asemel hõlmab järelevalve edaspidi noortetegevuste nõuetele vastavuse kontrolli tervikuna, sealhulgas turvalise ja arengut toetava keskkonna tagamist, tegevuste baas- ja kvaliteedinõuete täitmist ning läbiviijate pädevusnõuete järgimist.

⁹⁰ RT I, 09.07.2026, 51

⁹¹ RT I, 19.03.2026, 6

Seaduses sätestatakse, et riiklikku järelevalvet seaduses ja selle alusel kehtestatud noortetegevuste standardis sätestatud nõuete täitmise üle teostab HTM majandushaldusasutuse ja korrakaitseorganina.

Tervise- ja elukeskkonnanõuete täitmise kontrollimisel laste- ja noortelaagrites säilitatakse Terviseameti pädevus. Samuti arvestatakse kohaliku omavalitsuse üksuste ja Sotsiaalkindlustusameti seadusest tulenevaid järelevalvepädevusi, tagades asutuste vahelise koostöö ja info vahetamise.

Riikliku järelevalve erimeetmed

Seaduses sätestatakse ammendav volitusnorm korrakaitseseaduse erimeetmete kohaldamiseks. HTM-ile antakse pädevus kohaldada korrakaitseseaduse §-des 30 (küsitlemine ja dokumentide nõudmine), 50 (valdusesse sisenemine) ja 51 (valduse läbivaatus) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid KorS-is sätestatud alustel ja korras.

Subsidiaarne järelevalve teatamiskohustuseta pakkujate üle

Noorte turvalisuse tagamiseks antakse HTM-ile seadusega (analoogselt TäKS⁹² § 17 lõikega 2) subsidiaarne pädevus teostada riiklikku järelevalvet ka nende noortetegevuse pakkujate üle, kellele ei kohaldu teatamiskohustus. Järelevalvepädevus laieneks vaid juhtudel, kui tegevusest lähtub oluline või kõrgendatud oht noore elule, tervisele või füüsilisele puutumatusele (korrakaitseseaduse⁹³ § 5 lg 3 ja 4) ning ükski teine pädev korrakaitse- või majandushaldusasutus ei ole pädev seda ohtu tõrjuma.

Ettekirjutused ja haldussund

Nõuete rikkumise korral või ohu tõrjumiseks on HTM-il õigus teha noortetegevuse pakkujale ettekirjutus puuduste kõrvaldamiseks (MSÜS § 68 lg 1; KorS § 28 lg 1).

Ettekirjutuse täitmata jätmisel kohaldatakse asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras sunniraha, mille eriseadusejärgne ülemmäär sätestatakse seaduses või juhindutakse KorS § 28 lõikest 2.

Kõrgendatud või olulise ohu esinemisel on HTM-il õigus kohaldada meetmeid, mis takistavad majandustegevuse jätkamist (MSÜS § 67).

2.5. Valdkonna arengut ja tegevuste kättesaadavust pärsivad õigusaktide vahelised ebakõlad ning maksusoodustuste ebavõrdne kohaldumine

Probleemi kirjeldus

Valdkonna ja põhimõistete määratlused õigusruumis

Üheks olulisimaks noortevaldkonnale omaseks tugevuseks on valdkonna alla kuuluvate tegevusvormide mitmekesisus ning aastakümnete jooksul välja kujunenud tugevad identiteedid ja erialakogukonnad, sh eriti noorsootöö ja huvihariduse, ent arvestataval määral ka huvitegevuse puhul. Samas on viimase 16 aasta jooksul pea muutumatuna püsinud nii noorsootöö kui huvihariduse valdkonna määratlused ja liigitused õigusruumis. Kuigi valdkonna arengute kontekstis on nimetatud stabiilsus olnud positiivne, on tänaseks mitmed definitsioonid või nende puudumine valdkonna arengut takistavaks teguriks. Sealhulgas on mitmete oluliste määratluste puudumine õigusruumis kaasa toonud mõistete tähendusvälja kohatist suurt varieeruvust praktikas, nii KOV-i, aga ka riigi tasandi õigusaktides.

⁹² Vt viidet 30

⁹³ [RT I, 09.07.2026, 55](#)

Üheks selliseks laialdaselt kasutatavaks mõisteks on näiteks huvitegevus, mis ei ole õiguskorras üheselt määratletud ning mille läbiviimisele ei ole nõudeid kehtestatud. NTS⁹⁴ §-ga 15¹ on sätestatud vaid huvihariduse ja huvitegevuse täiendava toetuse andmine KOV-ile. Nimetatud regulatsioon jõustus 2017. aastal ning selle eelnõu menetluse käigus loobuti mõiste määratlusest, kuna peamine eesmärk oli toetada noorte huviharidust ja huvitegevust, mitte aga reguleerida huviharidust ja huvitegevust ennast.⁹⁵ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse⁹⁶ §-s 40 on huvitegevuse mõiste küll määratletud, kuid seda üldhariduskooli keskselt: huvitegevus on koolis toimuv või kooli korraldatud kooli õppekava läbimist toetav või muu õppekavaväline tegevus. NTSis nimetatud huvitegevuse toetamise eesmärk on koolis toimuvast huvitegevusest laiem, mistõttu tuleb uues seaduses huvitegevusele anda ka laiem tähendus.

HaS⁹⁷ ning Huviks⁹⁸ kohaselt toimub huvihariduse omandamine õppekava alusel huvikoolis. Huvitegevusele ei ole selliseid tingimusi kehtestatud. Huvitegevuses ei ole keskendunud niivõrd oskuste süstemaatilisele arendamisele ega eesmärgile saavutada teatud oskuste taset kuivõrd tegevustele, mis pakuvad huvi ning mille käigus õpitakse või süvendatakse oskusi ja teadmisi. Huviharidusega võrreldes on huvitegevus vähem formaalne ja vähem struktureeritud. Huvitegevust võib läbi viia näiteks huviringidena koolis, noortekeskustes, noorteühingute, rahvamajade, kultuuri- ja vaba aja keskuste ning raamatukogude juures ja mujal, kus toimub regulaarne tegevus ja süsteemne juhendamine.

Oluline probleemkoht kehtivas seaduses on ka noorsootöötaja mõiste määratluse puudumine, mis on soodustanud noorsootöötaja professiooni vähest väärtustamist ja mittemõistmist ühiskonnas. Noorsootöötaja tähendust on olnud võimalik laiendada või kitsendada vastavalt vajadusele ja seeläbi on tekkinud olukord, kus avalikkuse jaoks ei ole selge, kes või mis on selle ametiala taga, millega tegeletakse ja mis on selle väärtus. Huvihariduse kontekstis on probleemiks osutunud ka huvihariduse õpetaja määratluse puudumine. Noorsootöötaja ja huvihariduse õpetaja määratluste lisamise vajaduse seadusesse tingib ka VTK punktis 2.3 kirjeldatud pädevusnõuete kehtestamine.

Täiendavalt on vajalik ajakohastada huvihariduse määratlus ning eelnevast tulenevalt see selgelt eristada noorsootööst ja huvitegevusest. Samuti on vajalik täpsustada huvihariduse liigitust huvihariduse valdkonna siseselt. Kehtivate NTS ja Huviks kohaselt on alates 2006. aastast huviharidust käsitletud noorsootöö osana. Samal ajal on HaS kohaselt huviharidus oma ülesannetest johtuvalt eraldiseisev haridusliik üld- ja kutsehariduse kõrval. Noorsootööl ja huviharidusel on ühisosa, mis väljendub eelkõige noortevaldkonna alla kuulumises, ent noorsootööl ja huviharidusel (ning ka huvialavaldkondadel) on välja kujunenud tugevad ja üksteisest eristuvad identiteedid, professionid, kutse- ja erialakogukonnad. Hoolimata ligi 20 aastat kehtinud olukorrast, millega huviharidus on õiguslikus mõttes olnud hõlmatud noorsootöö definitsiooni alla, on arvestatav osa huvihariduse valdkonnast taotlenud huvihariduse selgemat määratlust noorsootööst eraldiseisvana.

Kehtivates seadustes sisalduvate valdkonna mõistete ajakohastamise vajadus on esile kerkinud ka nt **käibemaksuvabastuse erahuvikoolidele ning laste- ja noortelaagritele kohaldumise** kontekstis.^{99 100}

Koolituskulude käsitletus tulumaksusoodustuse kontekstis

⁹⁴ RT I, 20.06.2026, 30

⁹⁵ Riigikogu. Noorsootöö seaduse, erakooliseaduse ja huvikooli seaduse muutmise seadus 341 SE. <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/45adf271-8706-4800-b9f4-e02d1334a39e/noorsootoo-seaduse-erakooliseaduse-ja-huvikooli-seaduse-muutmise-seadus/>

⁹⁶ RT I, 09.07.2026, 17

⁹⁷ Vt viide 90

⁹⁸ Vt viide 14

⁹⁹ M. Peegel. HTM selgitas kultuurikomisjonile, kuidas laagrid käibemaksust vabastada. ERR 11.05.2026. <https://www.err.ee/1610020072/htm-selgitas-kultuurikomisjonile-kuidas-laagrid-kaibemaksust-vabastada>

¹⁰⁰ K. Koppel. HTM tahab erahuvikoolidele ja laagrikorraldajatele käibemaksuvabastust. ERR 18.11.2025. <https://www.err.ee/1609860969/htm-tahab-erahuvikoolidele-ja-laagrikorraldajatele-kaibemaksuvabastust>

Tulumaksuseaduse¹⁰¹ (TuMS) kohaselt on Eesti maksuresidendist eraisikul õigus maksustatavast tulust maha arvata tema poolt kalendriaasta jooksul tasutud enda ja alla 26 aasta vanuse lapse, lapselapse, venna ja õe koolituskulud. Noortetegevustest käsitletakse kehtiva TuMS kohaselt koolituskuluna üksnes huvikoolis õppimise eest tasutud kulusid kuni huvikoolis õppiva isiku 18-aastaseks (teatud juhul 19-aastaseks) saamiseni. Samas ei ole huvikoolid sugugi ainsad noortevaldkonnas tegutsevad noortetegevuste pakkujad, kes noortele mitteformaalõppe tegevusi pakuvad. Lisaks huvikoolidele pakutakse noortele mitteformaalõppe võimalusi ka huviringides, noortelaagrites, spordiklubides ning noorte- ja noorsootööühingutes ja -asutustes.

Kehtiv TuMS regulatsioon¹⁰² soosib üksnes huvikoolina tegutsevaid asutusi ning paneb seega ebavõrdsesse olukorda noored, kes osalevad mitteformaalõppe tegevuses, mille tegutsemise vorm ei ole huvikool. See on omakorda kaasa toonud olukorra, kus koolituskuludelt tulumaksusoodustuse kasutamise võimaldamise soov on teatud huvikoolide puhul (iseäranis spordivaldkonnas) peamiseks põhjuseks huvikooli asutamisel, samas kui sisuliselt ei ole sellistel huvikoolidel muud vajadust, põhjust või motivatsiooni huvikoolina tegutsemiseks ning nendele sobiks paremini mõni muu tegutsemise vorm (spordiklubi, huviring vmt). See on omakorda kaasa toonud huviharidusega seonduva statistika moonutamise ning suurendanud tarbetult tegevuste pakkujate halduskoormust olukorras, kus huvikoolina registreerimise peamiseks põhjuseks on soov kasutada tulumaksusoodustust.

Noortevaldkonnas lähtutakse tegevuste kavandamisel ja elluviimisel noorte vajadustest ja huvidest ning võrdse kohtlemise põhimõttest.¹⁰³ Kui maksusüsteem ja noortevaldkonna korralduslikud alused ei ole üksteisega kooskõlas ning ressursid (antud kontekstis maksusoodustuste näol) ei jagune erinevate tegevusformaatide vahel sarnastele põhimõtetele tuginedes, on raskendatud ka noortele isiksuse mitmekülgseks arenguks vajalike tingimuste loomine.

Eesmärk

Muudatuste eesmärgiks on luua õigusselgus noortevaldkonna põhimõistetes ning tagada, et kogu lastele ja noortele suunatud mitteformaalõppe oleks käsitletud ühtse süsteemina, millele kohaldatakse ühetaolisi kvaliteedi-, rahastamis- ja maksusoodustuste põhimõtteid, sõltumata tegevuse liigist või õiguslikust vormist.

Eesmärgi saavutamiseks on vajalik:

- luua sidus lastele ja noortele suunatud mitteformaalõppe käsitus õigusruumis, mis koondab huvihariduse, huvitegevuse ja noorsootöö;
- tagada, et maksusoodustused ei põhine pakkuja õiguslikul vormil, vaid tegevuse sisulisel hariduslikul iseloomul;
- kõrvaldada tingimused, mille tõttu on huvitegevus ja noorsootöö maksusoodustuste kohaldamisel võrreldes huviharidusega ebasoodsamas olukorras;
- toetada mitteformaalõppe ja formaalõppe lõimitud käsitlust ning luua selged alused andmete kvaliteedi ühtsustamiseks kogu noortele suunatud mitteformaalõppes.

Võimalikud regulatiivsed lahendused

Võimalik regulatiivne lahendus 2.5.1: õigusselguse suurendamine noortevaldkonna põhimõistete määratlemise kaudu

Eesmärkide saavutamiseks on vajalik luua selgus noortevaldkonna põhimõistete kasutamises ja määratlustes ning viia need vastavusse valdkonna arengute ja praktikas kujunenud rollijaotusega.

¹⁰¹ RT I, 18.12.2025, 17

¹⁰² Vt viidet 101

¹⁰³ NTS § 4 lg 2, RT I, 20.06.2026, 30

Selleks ajakohastatakse noorsootöö ja huvihariduse definitsioonid. Noorsootöö määratlust muudetakse selliselt, et huviharidus ei ole käsitletud noorsootöö osana. Samuti ajakohastatakse alates 2010. aastast muutumatuna püsinud noorsootöö korraldamise põhimõtteid.

Huvihariduse määratlust täiendatakse, eemaldades sealt viite noorsootöö valdkonnas tegutsemisele ning eristades selgelt:

- eelprofessionaalset õpet, mille eesmärk on toetada süvendatud õppe kaudu loovisikute, teadlaste ja teiste erialaspetsialistide ettevalmistamist;
- huvialaõpet, mille eesmärk on peamiselt huvi arendamine ja hoidmine ning noorte annete ja oskuste süsteemne kujundamine valitud huvialal.

Määratletakse kehtivas seadusruumis sisustamata noorsootöötaja (sh projektipõhise noorsootöötaja) ning huvihariduse õpetaja mõisted.

Samuti sisustatakse kehtivas õigusruumis üheselt määratlemata, ent valdkonna arengu ja õigusselguse suurendamise seisukohalt olulist tähtsust omavad mõisted, sh noortevaldkond, noortepoliitika, huvitegevus, noortevaldkonna korraldamine, noortetegevus, laste ja noorte haridus (mõiste on kasutusel ning vajab sisustamist mh ka käibemaksuseaduse kontekstis).

Täpsustatakse **käibemaksuseaduse**¹⁰⁴ (KMS) § 16 lõike 1 punkti 6 sõnastust, et viia see vastavusse kavandatavas noortevaldkonna seaduses, Eesti Vabariigi haridusseaduses¹⁰⁵ ja EL käibemaksudirektiivis¹⁰⁶ kasutatavate mõistetega laste ja noorte mitteformaalõppe tegevusi puudutavas osas. Muudatuse tulemusel muutub võrreldes kehtiva KMS regulatsiooniga selgemini piiritletavaks, missugustele laste ja noorte mitteformaalõppe tegevustele käibemaksuvabastust kohaldatakse.

Võimalik regulatiivne lahendus 2.5.2: tulumaksusoodustuse kohaldamine noorte mitteformaalõppes osalemisega seotud kuludele

Eesmärkide saavutamiseks on vajalik muuta TuMS § 26 selliselt, et **noorte mitteformaalõppe tegevustes osalemise eest tasutud koolituskulud oleks** inimesel õigus enda maksustatavast tulust maha arvata.

Muudatusega **laiendatakse koolituskulude määratlust**, kuid ei muudeta kehtivat mahaarvamiste piirmäära.¹⁰⁷

Muudatuse tulemusel tekib võimalus kasutada tulumaksusoodustust ka juhul, kui noor ei osale huvikooli õppes, kuid osaleb näiteks noortelaagris, huviringis, spordiklubis või noorsootööühingus toimivas tasulises mitteformaalõppe tegevuses.

Tulumaksusoodustus laieneks seega Eesti maksuresidendist füüsilise isiku enda ja tema lapse, lapselapse, venna või õe mitteformaalõppes osalemise eest tasutud kuludele kuni isiku või temaga seotud pereliikme 26-aastaseks saamiseni ning üksnes selliste mitteformaalõppe tegevuste puhul, mille pakkujad on kantud EHIS-esse ja vastavad noortevaldkonna seaduses sätestatud nõuetele.

¹⁰⁴ [RT I, 30.06.2026, 12](#)

¹⁰⁵ Vt viidet 90

¹⁰⁶ Nõukogu direktiiv 2006/112/EÜ, 28. november 2006, mis käsitleb ühist käibemaksusüsteemi (ELT L 347, 11.12.2006)

¹⁰⁷ Kehtiva TuMS kohaselt võib koolituskulud, kingitusi ja annetusi kokku tulust maha arvata kuni 1200 eurot kalendriaastas.

3. Uuringud, välisriikide kogemused ja kaasatud osapooled

3.1. Uuringud

VTK-s välja toodud probleemide tuvastamisel ja kirjeldamisel, eesmärkide seadmisel ja lahenduste välja töötamisel on aluseks võetud järgnevad HTM või Harno tellitud või rahastatud uuringud ja analüüsid:

- 1) Eesti inimarengu aruanne 2026. Haridus ühiskonna peeglis.
<https://2026.inimareng.ee/>
- 2) R. Pirk, G. Ristoja. Huvikoolid 2024/2025. õppeaastal. Analüüsiraport. Haridus- ja Teadusministeerium: 2025.¹⁰⁸
- 3) P. Tõugu, A. Palu, T. Liin. Noored otsustamas: millega arvestada noorte otsustusõiguse arutelul? Uuringuaruanne. Arenguseire Keskus: 2026.¹⁰⁹
- 4) S. Haugas, M. Allemann, E. Kendrali, E. Mägi. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamine noortevaldkonnas töötamiseks: välisriikide noortevaldkondade ja Eesti sidusvaldkondade kogemuste analüüs samasisuliste reformide elluviimisel. Uuringuaruanne. Mõttekoda Praxis: 2024.¹¹⁰
- 5) K. Kivistik, M. Käger, M. Pesti, L. Juuse, K. Toomik, A-L. Aavik. Eesti noortevaldkonna töötajaskonna töötingimused. Uuringuaruanne. Balti Uuringute Instituut: 2023.¹¹¹
- 6) H. Urmann, E. Tubelt, M. Remmik. Kohaliku tasandi noortevaldkonna rahastusotsused. Uuringuaruanne. Tartu Ülikool RAKE: 2023.¹¹²
- 7) Lõplikud poliitikasoovitused. Noorte edu toetuseks – võimekuse arendamine mitteformaalõppe lõimimiseks formaalõppega (REFORM/SC2021/066). Aruanne. ICF, Praxis, Tallinna Ülikool ja Civitta Eesti: 2023.¹¹³
- 8) M. Ümarik, M. Tinn. Noorte hääl demokraatia kriisis: kodanikuhariduse väljakutsed. IEA 2022. aasta rahvusvahelise kodanikuhariduse uuringu (ICCS 2022) Eesti tulemused. Uuringuaruanne. HTM, TLÜ: 2023.¹¹⁴
- 9) S. Haugas, E. Kendrali. Noortevaldkonna tulevikustsenaariumid. Uuringuaruanne. Mõttekoda Praxis: 2022.¹¹⁵

¹⁰⁸ Vt viide 41

¹⁰⁹ Vt viide 32

¹¹⁰ S. Haugas, M. Allemann, E. Kendrali, E. Mägi. Kvalifikatsiooninõuete kehtestamine noortevaldkonnas töötamiseks: välisriikide noortevaldkondade ja Eesti sidusvaldkondade kogemuste analüüs samasisuliste reformide elluviimisel. Uuringuaruanne. Mõttekoda Praxis: 2024.

https://hm.ee/sites/default/files/documents/2024-04/L%C3%B5pparuande_l%C3%B5ppversioon%201.pdf

¹¹¹ Vt viide 23

¹¹² H. Urmann, E. Tubelt, M. Remmik. Kohaliku tasandi noortevaldkonna rahastusotsused. Uuringuaruanne. Tartu Ülikool RAKE: 2023. <https://harno.ee/media/4258/download>

¹¹³ Noorte edu toetuseks – võimekuse arendamine mitteformaalõppe lõimimiseks formaalõppega (REFORM/SC2021/066). Aruanne. ICF, Praxis, Tallinna Ülikool ja Civitta Eesti: 2023.

https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-11/REFORMSC2021066%20-%20D8%20Report_finalEE_FINAL.pdf

¹¹⁴ Vt viide 31

¹¹⁵ Vt viide 4

- 10) P. Talur. Ülevaade noortevaldkonna teenuste kvaliteedijuhtimises kasutusel olevatest kvaliteedihindamise ja -edendamise raamistikest ja hindamisinstrumentidest eri riikides. MTÜ Head Lahendused: 2022.¹¹⁶
- 11) K. Väljaots, T. Hein, K. Hiir, A. Allik, A-K. Adamson, K. Kivistik, M. Käger, R. Derevski. Noorsootöös osalevate noorte rahulolu noorsootöoga 2020. Uuringuaruanne. HeiVäl Consulting, Balti Uuringute Instituut, HTM: 2021.¹¹⁷
- 12) M. Käger, K. Kivistik, K. Avdonina. Avatud noorsootöö, huvihariduse ja huvitegevuste võimalused noorte, eelkõige tõrjutusriskis noorte, sotsiaalse kaasatuse suurendamiseks ning vajadused nende võimaluste arendamiseks. Uuringuraport. Balti Uuringute Instituut: 2021.¹¹⁸

Täiendavalt on VTK koostamisel arvesse võetud ka teisi uuringuid ja analüüse, millele on viidatud teksti sees.

3.2. Välisriikide kogemused

Noorsootöö ja huvihariduse korraldamise õiguslike raamistike, eelkõige noorsootöö või noorteseaduste kontekstis on VTK koostamise käigus tutvunud eelkõige **Soome, Islandi ja Läti** vastavate seadustega. Eelnõu koostamise käigus on kavas analüüsida ka nende riikide õigusakte, kus vastavad seadused juba kehtivad.

Kvalifikatsiooninõuetest on teiste riikide noortevaldkonna kogemustest teada **Malta**, kus noorsootöötaja kutseala on reguleeritud noorsootöö seaduses, sätestades tingimused, millele noorsootöötaja peab kutsealal töötamiseks vastama. Näiteks peab isik olema registreeritud noorsootöötajate registris, erialase kõrgharidusega, varasema töökogemusega jm.¹¹⁹

Walesis peavad noorsootöötajad registreerima end haridustöötajate registris. Registreerimise eelduseks on omakorda kvalifikatsiooni olemasolu, milleks on noorsootöölane kõrgharidus ning noorte tugitöötajatel erialase täiendkoolituse läbimine.

Mõlema riigi kogemusi noortevaldkonna töötajatele kvalifikatsiooninõuete kehtestamise osas uuriti HTM-i tellitud analüüsi käigus, mis valmis 2024. aasta märtsis.

2022. aastal valmis HTM-i tellimusel analüüs¹²⁰, milles koguti 31 riigi andmeid selleks, et saada ülevaade, millised on noorsootöö teenustes toimivad kvaliteedihindamise ja -edendamise raamid ning hindamisvahendid.

Ennekõike rakendatakse vaadeldud riikides kvaliteedi toetamiseks standardite välja arendamist kolmel suunal:

1. noorsootöötajate pädevus (koolitused, pädevust tõendavate dokumentide väljastamine koolituste alusel) – vt nt Austraalia, Läti, Prantsusmaa;
2. avatud noorsootöö ehk noortekeskuste tegevus – vt nt Leedu, Luksemburg, Norra;
3. noorteinfo ehk noorteinfokeskuste tegevus – vt nt Austria, Belgia, Horvaatia.

¹¹⁶ P. Talur. Ülevaade noortevaldkonna teenuste kvaliteedijuhtimises kasutusel olevatest kvaliteedihindamise ja -edendamise raamistikest ja hindamisinstrumentidest eri riikides. MTÜ Head Lahendused: 2022. <https://blogi.harno.ee/wp-content/uploads/2022/12/Ulevaade-noortevaldkonna-teenuste-kvaliteedijuhtimises-kasutusel-olevatest-raamistikest-ja-instrumentidest-eri-riikides-12122022.pdf>

¹¹⁷ Vt viide 46

¹¹⁸ M. Käger, K. Kivistik, K. Avdonina. Avatud noorsootöö, huvihariduse ja huvitegevuste võimalused noorte, eelkõige tõrjutusriskis noorte, sotsiaalse kaasatuse suurendamiseks ning vajadused nende võimaluste arendamiseks. Uuringuraport. Balti Uuringute Instituut: 2021. https://hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/lopparuanne_-_sotsiaalne_koosatus.pdf

¹¹⁹ Youth Work Profession Act. Legislation Malta: 30.06.2015. <https://legislation.mt/eli/cap/533/eng/pdf>

¹²⁰ Vt viide 116

Ootuspäraselt seatakse kõigis riikides ühel või teisel moel kvaliteedinõuded avaliku rahastuse taotlejatele – vt nt Iirimaa, Küpros, Tšehhi.

Iirimaa on aastast 2010 noorsootöö kvaliteedi hindamise aluseks üleriigiline noorsootöö kvaliteedistandardite raamistik (*National Quality Standards Framework (NQS) for Youth Work*). See on mõeldud organisatsiooni tasandi, mitte piirkondade hindamiseks. Raamistik eeldas organisatsiooni poolt kolmeaastast tsüklit. Hindamise läbimine oli kohustuslik kõigile noorsootöö organisatsioonidele, mis said toetust nelja riigipoolse rahastusprogrammi kaudu. 2020. aastal koondati neli programmi üheks toetuskeemiks *UBU Your Place Your Space*, mille puhul ei ole enam otseselt nimetatud NQS järgimise nõuet.

Inglismaa riikliku noorteagentuuri kvaliteedimärgis (ik *National Youth Agency Quality Mark*) toetub Suurbritannia noorsootöötaja kutsestandardi põhimõtetele. See on mõeldud erinevatele noorsootöö valdkonnas tegutsevatele organisatsioonidele, sh noortekeskustele.

2008. aastast on **Leedu** sotsiaalkaitse- ja töministri poolt kinnitatud ja 2015. aastal uuendatud kohaliku tasandi noortepoliitika hindamismudel eesmärgiga parandada noortele suunatud tegevuste kvaliteeti ning ühtlustada noortepoliitika arengut Leedu 60 omavalitsuses. KOV noortepoliitika hindamine hõlmab 8 valdkonda. Hindamiseks moodustatakse töörühm, kuhu kuuluvad nii noorte, KOV-i kui riigi esindajad ja selle töö tulemusena saadakse tagasiside noortepoliitika seisule viiesel skaalal: halb, nõrk, keskmine, hea, väga hea. Hindamist korraldatakse iga 3 aasta järel.¹²¹

Lätis on valitsuse määrusega¹²² kehtestatud lastelaagrite korraldamise ja läbiviimise kord. Kord reguleerib nii ööbimisega kui ööbimiseta sise- ja välilaagrite läbiviimist. Mh on kehtestatud laagrijuhtidele (st laagri juhatajatele Eesti tähenduses) kohustusliku koolituse läbimise nõue.

Norras on kasutusel Norra Spordiliidu ning Olümpia- ja Paraolümpiakomitee poolt rakendatav **treenerite sertifitseerimise lahendus** (*Trenerattesten*),¹²³ mis on alates 2021. aastast kohustuslik kõigile treenerina tegutsevatele isikutele (sh vabatahtlikele treeneritele). Trenerattesteni näol on tegemist baasmooduliga, milles tutvustatakse treeneri ülesandeid ja vastutust, treenerile esitatavaid ootusi ning laste õigusi. Moodulist on eraldi versioonid laste-, noorte- ja täiskasvanute treeneritele ning selle eesmärk on kujundada treenerite ühine arusaam turvalise ja kvaliteetse sporditegevuse korraldamisest sõltumata spordialast või klubist. Testi sooritamine kajastub treeneri digitaalses profiilis ning samas keskkonnas peab spordiklubi kinnitama ka treeneri seotust klubiga. Samuti võimaldab lahendus saada ülevaate treeneritest, kes on esitanud nõutava politseitõendi.

Islandil on kasutusel **kontopõhine pearahasüsteem**¹²⁴, mis sarnaneb Eestis kasutatavale Stebby teenusele või mõnedes omavalitsustes rakendatavale pearahasüsteemile. Islandi mudeli keskmes on kontosüsteem, mis võimaldab 6-18 aastaste laste (01.01.2025 kuulus sellesse vanuserühma 62 498 last¹²⁵) huvitegevuses osalemise eest tasuda omavalitsuse poolt nende nn huvihariduse ja huvitegevuse kontole kantud summa eest. Tasuda saab ainult süsteemis registreeritud huvihariduse ja huvitegevuse pakkuja tegevustes osalemise eest. Selleks, et pakkujad saaksid end süsteemis registreerida, peavad nad vastama etteantud kriteeriumitele – toimumiskoha turva- ja tervisenõuded, kindlal tasemel kvalifikatsioonid ning tegevused peavad kestma üle kaheksa nädala. Tegevust koordineerivad KOV-id ning kõik omavalitsused peale ühe on mudeli rakendajad. Huvihariduse ja huvitegevuse kontole kantav summa noore kohta on omavalitsuseti erinev. Näiteks Reykjavikis kantakse kontole umbes 510 eurot lapse kohta aastas, mis katab u poole keskmise osalustasuga huvihariduse või

¹²¹ Vt viide 116

¹²² Bērnu nometņu organizēšanas un darbības kārtība. Ministru kabineta noteikumi Nr.981. 01.09.2009. <https://likumi.lv/ta/id/197039-bernu-nometnu-organizesanas-un-darbibas-kartiba>

¹²³ Norges idrettsforbund: Trenerattest. <https://www.idrettsforbundet.no/digital/trenerattest>

¹²⁴ A. L. Kristjánsson jt. Development and guiding principles of the Icelandic model for preventing adolescent substance use. Health Promotion Practice, 21(1), 62–69. <https://doi.org/10.1177/1524839919849032>

¹²⁵ Statistics Iceland [e-andmebaas]. Population by sex and age 1841-2026. https://px.hagstofa.is/pxen/pxweb/en/lbuar/lbuar_mannfjoldi_1_yfirlit_yfirlit_mannfjolda/MAN00101.px

huvitegevuse kulust. Lisaks pearahasüsteemile toetavad omavalitsused noorte huviharidust ja huvitegevust erinevate toetusmeetmetega, nt Reykjaviki 2025. a toetus jagunes järgnevalt: 23 mln eurot noorte- ja spordiorganisatsioonidele, 11,2 mln eurot kultuuriorganisatsioonidele, 11 mln eurot muusikakoolidele ja koolibändidele.

Üha kasvav arv Euroopa riike, sh nt Austria, Saksamaa, Belgia (Flandria), Prantsusmaa jt, aga ka Euroopa Komisjon¹²⁶ ning Euroopa Nõukogu, on õigusloome- ja poliitikakujundamise protsessides noori käsitletud eritähelpanu vajava sihtrühmana mh ka mõju hindamise kontekstis¹²⁸, olles mitmel juhul sisse viinud üldise **kohustuse hinnata seaduseelnõude koostamisel nendega kaasnevaid mõjusid noortele** (niinimetatud **noortetest**). Mitmetes riikides (nt Itaalias, Iirimaa, Maltal ja Hollandis) on sarnane lähenemine piloteerimisel või ettevalmistamisel.

3.3. Kaasatud osapooled

2022. aasta oktoobri lõpus saadeti HTM-i poliitikakujundamise strateegilistele partneritele, üleriigilisele omavalitsusliidule ja noortepoliitika rakendusasutusele e-kiri üleskutsega koondada oma liikmeskonna ettepanekud probleemide ja väljakutsete osas, mis seonduvad kehtivate NTS-i ja Huviks-iga. HTM-ile esitasid oma ettepanekud järgnevad organisatsioonid: Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus, Eesti Noorsootöötajate Kogu, Eesti Noorteühenduste Liit, Eesti Teadushuvihariduse Liit, Eesti Tantsuhuvihariduse Liit, Eesti Muusikakoolide Liit, Eesti Kunstikoolide Liit, Eesti Huvikoolide Liit, Eesti Erahuvialakoolide Liit, Haridus- ja Noorteamet, Tartu Ülikooli teaduskool, Haapsalu Linnavalitsus, Keila Linnavalitsus, Pärnu Linnavalitsus, Tallinna Haridusamet, Tartu Linnavalitsus, Rae Vallavalitsus, Saku Vallavalitsus, Põlva Vallavalitsus ja Viimsi Vallavalitsus. Kokku laekus 20 asutuselt ja organisatsioonilt pea 300 NTS ja Huviks muutmist puudutavat ettepanekut.

17.–18. mail 2023 korraldasid Harno ja HTM TalTech Mektorys seitsmenda noortevaldkonna foorumi „Noorum 2023“, mis keskendus noortevaldkonnas aktuaalsetele teemadele eesmärgiga koguda sisendit valdkonna alus- ja arengudokumentidesse. Noorumi raames toimusid arutelud ja töötod, mille eesmärgiks oli arutleda muutuste üle, mis noortevaldkonnas aset leiavad ja selle üle, kuidas need muutused valdkonda mõjutavad. Näiteks keskkonnateemalises töötoas arutati, kuidas hakkavad globaalsed megatrendid (digitaliseerumine, rahvastiku vananemine jne) noortevaldkonda mõjutama, missuguseid ootusi see valdkonnale ning valdkonna töötajale seab ning mida vajab valdkond selleks, et muutustega hästi toime tulla. Noorumil osales ligikaudu 200 inimest ning Noorumi aruteludest ja töötubadest valmis põhjalik kokkuvõte¹²⁹, milles kajastatud probleemitõstatust ning ettepanekuid võeti arvesse käesoleva VTK koostamisel.

HTM-i tellimusel Mõttekoja Praxis tehtud uuringu „Kvalifikatsiooninõuete kehtestamine noortevaldkonnas töötamiseks: välisriikide noortevaldkondade ja Eesti sidusvaldkondade kogemuste analüüs samasisuliste reformide elluviimisel“¹³⁰ koostamisse kaasati perioodil oktoober 2023 kuni veebruar 2024 valdkonna esindusorganisatsioonide, KOV-ide, noorsootöö ja huvihariduse pakkujate, noorsootöötajate ja huvihariduse õpetajate, noorte ja lastevanemate esindajaid, väliseksperthe ning poliitikakujundajaid, kokku 35 isikut – seda nii ekspertintervjuude ja fookusgruppide kui ka konsensustöötubade formaate kasutades.

¹²⁶ European Youth Portal. European Commission Youth Check. https://youth.europa.eu/strategy/youth-check_en

¹²⁷ Youth mainstreaming, youth impact assessment and youth checks. A comparative overview. Analüüsiraport. Euroopa Komisjon: 2024. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/fe51f039-489e-11ef-acbc-01aa75ed71a1/language-en>

¹²⁸ T. Deželan, S. Petkovic, M. Taru. Youth Mainstreaming: the international perspective. European Union–Council of Europe Youth Partnership: 2025. <https://pjp-eu.coe.int/documents/42128013/47261632/Youth%20Mainstreaming%20International%20perspective.pdf>

¹²⁹ Kokkuvõte Noorum 2023 töötubadest. Mõttekoda Praxis: 2023.

<https://harno.ee/sites/default/files/documents/2023-06/Kokkuv%CC%83te%20Noorum%202023%20to%CC%88o%CC%88tubadest.pdf>

¹³⁰ Vt viide 110

HTM-i kantsleri käskkirjaga moodustati laiapõhjaline töörühm, mis tegutses 2024. aasta septembrist 2025. aasta juunini. Töörühm töötas välja ettepanekud noortevaldkonna töötajate kvalifikatsiooninõuete täpsema sisu ning rakendusplaani kohta kvalifikatsiooninõuete jõustamiseks. Töörühma koosseisuga ning töö tulemustega on võimalik tutvuda HTM-i vastaval veebilehel.¹³¹

Noorsootöö katusorganisatsioonide ning Tallinna ja Tartu Ülikooli esindajatega on toimunud regulaarsed arutelud mitmete Euroopa noorsootöö tegevuskava Eesti töörühma kohtumiste raames 2023 – 2025. 2025. aasta sügisel on toimunud mitmed temaatilised arutelud näiteks laagrikorraldajate suvekoolis, Eesti Noorteühenduste Liiduga, Eesti Õpilasesinduste Liiduga, Eesti Üliõpilaskondade Liiduga, Harnoga, samuti korraldas HTM eelmise aasta lõpus noorte osaluse seminari. 2026. aasta alguses tutvustati VTK-s käsitletavaid teemasid Eesti Linnade ja Valdade Liidu liikmetele ning toimus huvihariduse tulevikule keskendunud ümarlaud noortele. 2026. aasta sügisel toimus KOV-ide esindajatega arutelu riigi ja omavalitsuse noortevaldkonna korraldamisega seotud rollide ja ülesannete üle. Samuti on perioodil 2023-2025 toimunud erinevates formaatides regulaarsed kohtumised ja arutelud järgmiste huvihariduse esindusorganisatsioonidega: Eesti Teadushuvihariduse Liit, Eesti Huvikoolide Liit, Eesti Erahuvikoolide Liit, Eesti Muusikakoolide Liit, Eesti Kunstikoolide Liit, Eesti Tantsuhuvihariduse Liit.

¹³¹ Haridus- ja Teadusministeeriumi veebileht. Noortevaldkond: kvalifikatsioon. <https://www.hm.ee/uldharidus-ja-noored/noortevaldkond/kvalifikatsioon>

4. Mõju

4.1. Mõjuvaldkond: sotsiaalsed mõjud

Mõju inimeste heaolule ja sotsiaalsele kaitsele

Muudatused puudutavad kõiki kuni 26-aastaseid lapsi ja noori ning nende perekondi. Statistikaameti andmetel oli 2026. aastal selles vanusrühmas 382 608 inimest, sh 0-6 (k.a) aastaseid 84 918 ja 7–26 (k.a) aastaseid 297 690 inimest.¹³²

Muudatuste tulemusel ühtlustub üleminekuperioodi järel noorsootöö, noorte huvihariduse ja huvitegevuse kvaliteet. See saavutatakse baasnõuete rakendamisega tegevuste elluviimisel ning tööks laste ja noortega vajalikke pedagoogilisi, noorsootöölaseid ja erialaseid pädevusi omavate elluvijate (noorsootöötajate, huvihariduse pedagoogide) arvu suurenemise kaudu. Ametialase ettevalmistusega töötaja oskab märgata ja pakkuda esmast nõustamist või suunata abi vajavat last või noort sobivate spetsialistide juurde. Huviharidusel, huvitegevusel ja noorsootööl on ennetuslik ja vaimset tervist toetav mõju. Pädeva juhendaja poolt korraldatud, huvipõhine huviharidus ja huvitegevus ning professionaalsete noorsootöötajate pakutav märkamise, tugi ja noore võimestamine loovad lastele ja noortele suuremat heaolu ja toetavad nende toimetulekut.

Lisaks laiemalt kõigi noortetegevuste pakkumisele miinimumnõuete seadmisega viime kooskõlla ühiskonnas eeldatud ootused ja õigusaktiga tagatava baastaseme, mis on omakorda aluseks lastele ja noortele mitteformaalõppe tegevuste pakkumise kvaliteedi tõstmiseks. See loob olukorra, kus noortele suunatud arendavad mitteformaalõppe tegevused tuginevad ühtsele miinimumtasemele ning osaleja või lapsevanem ei pea teadma, kas ja mis seaduslike regulatsioonide alla üks või teine tegevus kuulub. See suurendab laste ja teiste ühiskonnaliikmete heaolu ja potentsiaalselt ka usaldust riigi vastu.

Tegevuste baasnõuded ja spetsialistide pädevusnõuded võivad ühtlustada mitteformaalõppe kvaliteeti ning toetada selle lõimimist formaalõppega. Lõiming ehk väljaspool formaalharidust omandatud õpitulemuste arvestamine formaalhariduse läbimisel toetab omakorda laste ja noorte vaimset ja füüsilist heaolu, vähendab potentsiaalselt stressi, ülekoormust ja toetab positiivse minapildi kujunemist.

Laste ja noorte teadliku toetamise ja arendamise kaudu on kaudselt toetatud ka nende perekonnad ja kogukond. Näited teistest riikidest, nt Islandilt, on näidanud, et noorte süstemaatilisse, huvipõhisesse, professionaalselt juhendatud tegevusse haaramine vähendab nende hälbivat käitumist ning suurendab seeläbi kogukonna turvatunnet ja ühiskonna sidusust.

Mõju võrdsetele võimalustele ja inimeste õigustele

Noorte osaluse eesmärkide ja põhimõtete sätestamine annab noortele selgema õigusliku aluse riigi ja kohaliku elu küsimustes osalemiseks. KOV-idele ja ministeeriumidele seatavad ülesanded loovad eeldused selleks, et noorte arvamusi arvestatakse neid otseselt puudutavate otsuste kujundamisel senisest süsteemsemalt.

Noortevolikogude õigusliku aluse täpsustamine ja nende katusorganisatsioonides osalemise võimaldamine toetab noorte huvide esindamist kohalikul ja üleriigilisel tasandil. Muudatuste mõju sõltub osalusvõimaluste tegelikust rakendamisest, noortele antavast tagasisidest ning kasutatavate meetodite eakohasusest ja ligipääsetavusest.

Baasnõuete seadmisega noortetegevustele ning noorsootöötajate ja huvihariduse õpetajate pädevusnõuete kehtestamisega luuakse eeldused regionaalsete erinevuste vähendamiseks tegevuste kvaliteedis. Ühtse standardi puudumisel on tegevuste pakkumine tugevalt sõltuv omavalitsuste juhtidest, läbiviijatest, ajast ja kohast.

¹³² Statistikaameti andmebaas [e-andmebaas]. RV0240: Rahvastik soo, vanuse ja elukoha järgi, 1. jaanuar. https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV0240

4.2. Mõjuvaldkond: haridus, kultuur ja sport

Mõju haridusele ja teadusele

Muudatused avaldavad positiivset mõju noorsootöös, noorte huvihariduses või -tegevuses osalevatele noortele, sest ühtsete üleriigiliste baasnõuete kehtestamine kõikidele tegevustele ning nõuete kehtestamine spetsialistide pädevustele aitab ühtlustada tegevuste kvaliteeti.

Kuna üleriigilisi andmeid noorte osalemise kohta noorsootöös ja huvitegevuses ei koguta seadusliku aluse puudumise tõttu, saab mõju ulatust hinnata vaid kaudselt ja mitte isikupõhiselt. Eelnevalt kirjeldatud muudatused puudutavad ligikaudu 98 000 noort vanuses 7–26-aastat, kes EHIS-e andmete alusel osalesid 2024/2025. õppeaastal huvihariduses (97 764 isikut). Täiendavalt iga aasta ligikaudu 29 000 sama vanusrühma noort, kes osalevad riigi toetatud projekt- ja püsilaagrites (2024. aastal 28 853 osalejat, sh korduvisikud, kes on osalenud mitmes laagrivahetuses mitme eri laagrikorraldaja laagris). Ja umbes 4500 noort, kes osalevad riigi toetatud noortemalevates (2024. aastal 4478 noort). Huvihariduse ja huvitegevuse riikliku lisatoetuse andmete kohaselt osaleb 77% 7-19-aastastest noortest huvihariduses ja huvitegevuses (s.o umbes 154 500).

Pikemas perspektiivis mõjutab muudatus iga noore vanuserühma kuuluvat last ja noort, kelle osalemine kvaliteetses, mõtestatud noorsootöös, noorte huvihariduses ja huvitegevuses on seaduse muudatuse eesmärgiks. 0-26-aastaseid (k.a) inimesi ehk lapsi ja noori oli 2026. aastal Statistikaameti andmetel 382 608, nende hulgas kuni 17-aastaseid (k.a) 254 482 inimest ja 7–26-aastaseid 297 690 inimest.¹³³

Pädevusnõuete seadmine mõjutab positiivselt noorsootöötaja ja huvihariduse õpetajate ametite kuvandit, nimetatud erialade õppimise ning kutse taotlemise populaarsust.

Noorsootöötajana töötavate isikute täpset arvu on andmete killustatuse tõttu erinevate andmekogude vahel keeruline määratleda. 2023. aastal HTM-i tellimusel ilmunud noortevaldkonna töötajaskonna töötingimuste uuringu¹³⁴ andmetel on töötajaskonna hinnanguline suurus ligikaudu 12 300 isikut, kellest noorsootöötajana töötas u 14%, s.o u 1 720 ning huvitegevuse juhendajatena u 15%, s. o 1 850 inimest. Esitatud suurusjärgud on väga hinnangulised, sest seaduslikku alust noorsootöötajate ja huvitegevuse juhendajate üle üleriigilise arvestuse pidamiseks ei ole. Nimetatud uuringu¹³⁵ järgi oli noorsootöötaja kutse tase 6 ja 7 olemas vastavalt 26% ja 1,5% uuringus osalenutest ehk umbes 470 inimesel. Täiendavalt oli noorsootöötaja kutse tase 4 olemas 20% noorsootöötajatest (u 350 inimesel). Lisaks saab noorsootöötaja kutse vastava eriala ülikoolis lõpetades ja sel juhul on kutse tähtjatu. Kutseregistri andmetel on 13.10.2026. a seisuga tähtjatuid ülikooli lõputunnistusega väljastatud kutsega isikuid 455.

EHIS-e andmetel¹³⁶ töötas 2024/2025. õppeaastal huvikoolis 4662 inimest (v.a treeneri ametikohal töötanud inimesed), neist 25%-l (1167 inimesel) oli kehtiv pedagoogiline kutse (s.o õpetaja, kutseõpetaja, eripedagoog, sotsiaalpedagoog, treener, tantsuspetsialist, noorsootöötaja, lapsehoidja, koorijuht, puhkpilliorkestri juht). Lisaks oli pedagoogiline kõrgharidus esialgsel hinnangul u 560 inimesel.

Muudatused avaldavad positiivset mõju mitteformaalõppe ja formaalõppe lõimimisele ning haridussüsteemi terviklikumaks kujundamisele. Pädevus- ja tegevuste baasnõuete läbi ühtlustuvad eri piirkondades mitteformaalõppe läbiviimine ja seeläbi oskuste ning teadmiste tase noorsootöös ja huvihariduses, millega antakse kindlustunne formaalharidusasutustele arvestamiseks õpilase väljaspool klassiruumi omandatud teadmisi õppekava läbimiseks.

¹³³ Vt viide 132

¹³⁴ Vt viidet 23

¹³⁵ Vt viidet 23

¹³⁶ Vt viidet 41

Samuti avaldab mitteformaalõppe ja formaalõppe lõimimisele positiivset mõju tulumaksuseaduse muutmine.

Muudatused vähendavad konkurentsieelist, mille kehtiv seadus annab üksnes huvikoolidele võrreldes teiste noortele mitteformaalõppe pakkujatega. Selle tulemusel paraneb EHIS-esse kantavate andmete kvaliteet; korrastub huvikoolide võrk; väheneb selliste huvikoolide (sh eelkõige spordikoolide) osakaal, mis on loodud peamiselt maksusoodustuse kasutamise eesmärgil. Huvikoolide võrgu korrastumine loob eeldused huvihariduse kvaliteedi sihipärasemaks arendamiseks.

Negatiivse mõjuna võib pädevusnõuete jõustumise järgselt olla ajutiselt senisest keerulisem täita vakantseid ametikohti, eriti tömbekeskustest väljaspool. Negatiivset mõju on võimalik vähendada mõistliku ajaperioodiga, mille jooksul peavad töötajad enda pädevused nõuetega vastavusse viima ning samuti täiendavate mitteregulatiivsete meetmetega noorsootöötaja ja huvihariduse õpetaja ametite populariseerimiseks ning kutse taotlemise alase teavitustöö kaudu.

Tegevuste pakkumine võib väheneda piirkondades, kus pakkujad ei suuda või ei soovi täita baasnõudeid. Kättesaadavus võib ajutiselt väheneda ka siis, kui töötajad ei vasta pädevusnõuetele ega vii oma teadmisi ja oskusi nõuetega vastavusse ning uusi töötajaid ei leita. Samuti võib suurendada osalustasu. Eelduslikult puudutaks see pigem era- ja kolmanda sektori poolt pakutavaid tegevusi ning vähesel määral ka KOV-ide poolt rahastatavaid või pakutavaid tegevusi.

4.3. Mõjuvaldkond: majanduslikud mõjud

Mõju ettevõtlusele

Muudatustega piiratakse senisest rohkemate noortele ja lastele tegevusi pakkuvate isikute ettevõtlusvabadust majandustegevusele seatavate piirangute kehtestamise kaudu. Sellega kaasnevad täiendavad piirangud ja kohustused võivad mõnevõrra vähendada tegevusalal tegutsemise atraktiivsust ning seeläbi ka konkurentsi. Positiivse mõjuna väheneb nende eraõiguslikul alusel tegutsevate noortetegevuste pakkujate, kellele kehtib praegu loakohustus (erahuvikoolide pidajad, noorte projekt- ja püsilaagrite korraldajad), halduskoormus, kuna loakohustus asendatakse vähemkoormava teatamiskohustusega. See võib soodustada noortetegevuste pakkumist.

Mõju mittetulundussektorile

Muudatused avaldavad mõju noortevaldkonna kutsete andjatele, kuna eelduslikult kasvab kutse taotlejate arv, mis suurendab kutse andjate töökoormust.

Mõju elanike ja leibkondade majanduslikule olukorrale

Muudatusel on majanduslikult leevendav mõju alla 26-aastastele eraisikutele ja nendele leibkondadele, kus kalendriaasta jooksul on tasutud nende endi või nende lapse, lapselapse, õe või venna koolituskulusid mitteformaalõppe tegevustes, mis enne muudatust ei kuulunud tulumaksusoodustusega hõlmatud tegevuste hulka. Muudatus parandab laste ja noorte ligipääsu mitteformaalõppele. Soodustusest saadav kasu ulatus sõltub sissetulekust.

See on eriti oluline olukorras, kus majanduslikust kihistumisest tingitud hariduslik ebavõrdsus on Eestis suurenemas; suhtelises vaesuses elavate laste ja noorte osakaal on väikese noorte arvuga riigi kohta lubamatult kõrge; ning riigieelarvest eraldatavad toetused noorte huvihariduses, -tegevuses ja noorsootöös osalemise soodustamiseks on viimastel aastatel vähenenud.

Mõju halduskoormusele

Kavandatavate muudatuste tulemusel suureneb halduskoormus:

- Noortetegevuste pakkujatel (nt noorsootöösutused, noorte lühilaagrite, malevate korraldajad), kellele seni ei kohaldunud loa- ega teatamiskohustust, ent kellele muudatuste järgselt laieneks teatamiskohustus. Halduskoormus suureneb majandustegevuste esitamise ja andmete uuendamise kohustuse lisandumise tõttu.
- Noortetegevuse pakkujatel (st eelkõige huvikooli ja noorsootöösutuste pidajad, sh KOV-id), kes peavad tegevuste sisus tegema ümberkorraldusi või täiendavaid kulutusi, et viia enda tegevused vastavusse standardiga kehtestatavate baasnõuetega ja töötajatele seatavate pädevusnõuetega.

Halduskoormuse suurenemist tasakaalustatakse järgnevat **halduskoormust vähendavate meetmetega:**

- Noorte projektlaagrid ei pea muudatuste kehtima hakkamise järgselt enam taotlema igal aastal kohalikult omavalitsuselt tegevusluba laagri korraldamiseks, sest neile hakkab kehtima loakohustusega võrreldes väiksema halduskoormusega teatamiskohustus.
- Noorte püsilaagrid ei pea muudatuste kohaselt taotlema tegevusluba HTM-ilt, kuna loakohustus asendatakse väiksema halduskoormusega teatamiskohustusega.
- Erahuvikoolid ei pea muudatuste kehtima hakkamise järgselt enam taotlema tegevusluba, sest neile hakkab kehtima loakohustusega võrreldes väiksema halduskoormusega teatamiskohustus.
- Tulumaksuseaduse muutmisega ei pea noortele mitteformaalõppe tegevusi pakkuvad spordiklubid maksusoodustuse saamiseks vastama kehtivate seaduste kohaselt huvikoolidele kohaldatavale loakohustusele, sh looma huviharidusstandardis seatud nõuetele vastavaid õppekavu. Sarnane, ehkki mõnevõrra väiksem mõju avaldub ka teistes huvialavaldkondades.
- EHIS-esse kandmiseks piisab uude noortevaldkonna seadusesse kavandatava regulatsiooni kohaselt majandustegevuste esitamisest, mis on oluliselt vähemkoormav kui tegevusloa taotlemine.

4.4. Mõjuvaldkond: riigivalitsemine

Mõju riigieelarvele

Alljärgnevalt käsitletud muudatustega kaasnevad kulud riigieelarvele on kululiigi ja kulu orienteeruva suurusega ära toodud tabelis Tabel 1.

Muudatustel on mõju riigieelarvele, kuna muudatustega kaasneb vajadus täiendavate eelarvehandite järele IT-arenduste kavandamiseks ja teostamiseks EHIS-es, sh kasutajatoe pakkumiseks ning nõustamise, teavitustegevuste ja järelevalve läbiviimiseks.

Suurema mõjuga muudatustega (sh töötajate pädevusnõuete, tegevuse pakkujatele kohalduvate teatamis- ning andmete esitamise kohustuse ja baasnõuete osas) seonduvateks teavitustegevusteks on vajalik läbimõeldud kommunikatsioonistrateegia elluviimine. Strateegia osaks on ka lapsevanemate ja laiemalt ühiskonna teadlikkuse tõstmine.

Seoses suureneva kutsetaotlejate hulgaga on vajalik kutse andjate võimekuse täiendav toetamine noortevaldkonna kutsete väljastamisel (sh kutse taotlejate nõustamiseks ning kutse taotlemise tasude alandamiseks esmataotlejatele).

Üleminekuperioodil rahastab pedagoogiliste pädevuste koolitusi riik kuni 2029. aastani Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest ja selle lõppemisel riigieelarvest.

Ministeeriumide poolt noorte osalusega seonduvate täiendavate ülesannete kvaliteetse ja mõjusa täitmise toetamiseks on vajalik planeerida lisavahendeid juhendmaterjalide koostamiseks, koolituste ning mentorluse pakkumiseks.

Järelevalvekoormuse suurenemisega kaasnev hinnanguline vajadus täiendavate ressursside järele seondub täiendava ametikoha loomise vajadusega HTM-i. Täiendavalt on samuti vajalik olemasolevate ametikohtade piires tööülesannete ümberkorraldamine.

Muudatustega tulumaksuseaduses kaasneb mõju riigieelarvele, kuna suureneb tulumaksusoodustust kasutavate maksumaksjate hulk ning kasvab nende maksumaksjate osakaal, kes kasutavad mahaarvamiste piirmäära maksimaalses ulatuses (1200 eurot).

Kuna huvikoolis õppimise eest tasutud koolituskulusid saavad eraisikud juba praegu enda maksustatavast tulust maha arvata, võiks VTK punktis 2.5.2 kirjeldatud muudatuse tulemusena tekkida õigus tulumaksutagastusele täiendavalt ca 50 000 koolitatava puhul.¹³⁷ Kuna MTA hinnangul on eraisikute poolt huvikoolis õppimise eest deklareeritud koolituskulude puhul tegemist maksusaladust sisaldava infoga, on VTK-s kirjeldatud muudatusega kaasneva eelarvemõju täpsem hindamine võimalik MTA poolt eelnõu koostamise käigus.

¹³⁷ Huvitegevuses (sh huviringides) osalevate noorte täpse arvu kohta registripõhised andmed puuduvad. Haridus- ja Noorteametile esitatud valdade ja linnade huvihariduse ja huvitegevuse kavade täitmise aruannetes kajastatud andmetele tuginedes oli 2024. aastal huvitegevuses osalenud 7-19-aastaseid noori hinnanguliselt 63 000, milles sisalduvad ka noored, kes õppisid samaaegselt huvikoolis ja osalesid ka huvitegevuses.

Tabel 1. VTK-s kirjeldatud regulatiivsete lahendustega kaasnevad mõjud riigieelarvele

Kulu	Seos lahendusega	Selgitus	Hinnanguline kaasnev kulu 2027-2031(eur)
IT-arendused	2.4.1	EHIS arendused majandustegevusteadete ja töötajate andmete kogumise võimaldamiseks ning avaliku vaate loomiseks	500 000
Täiendav tööjõukulu järelevalvemenetluse läbiviimiseks	2.3.1 2.3.2 2.3.3 2.4.2	Järelevalve mahu suurenemisest tingitud täiendav tööjõukulu	220 000
Kutse andmise toetamine	2.3.3	Seoses kasvava kutse taotlejate hulgaga noortevaldkonna kutse andjate võimekuse suurendamine	200 000
Täiendkoolitused vajalike pädevuste omandamiseks	2.3.3	Pedagoogiliste pädevuste omandamiseks koolituste pakkumine	500 000
Teavitustegevused	2.3.1 2.3.2 2.3.3	Noortetegevuste läbiviimisele ja töötajate pädevustele kehtestatavate nõuete alane teavitustöö	100 000
Metoodika ja juhendmaterjalide väljatöötamine, koolitus- ja mentorlustugi	2.2.1	Ministeeriumide poolt noorte osalusega seonduvate täiendavate ülesannete täitmise toetamiseks vajaliku metoodika- ja juhendmaterjalide välja töötamine, koolituste ja mentorlustoe pakkumine	260 000
Tulumaksusoodustuse laiendamisega kaasnev täiendav kulu riigieelarvele	2.5.2	Tulumaksusoodustusega hõlmatud koolitustegevuste laienemise tõttu prognoositava füüsilise isiku tulumaksu laekumise vähenemine	<i>Hinnatav MTA poolt eelnõu koostamise käigus</i>

Mõju keskvalitsuse korraldusele

Kavandatavate regulatiivsete muudatuste tulemusena määratletakse tervikuna, st ühes õigusaktis ära riigi ülesanded noortevaldkonna korraldamisel nii poliitika kujundamise kui rakendamise vaates. Samuti eristatakse HTM ja Harno ülesanded. Muudatuste tulemusena suureneb paindlikkus vajadusel teatud ülesannete (nt toetuste eraldamine) täitmise delegeerimiseks halduslepingu alusel.

Muudatustega suureneb, võrreldes kehtiva praktikaga, ministeeriumide roll noorte osaluse soodustamisel. Ministeeriumide jaoks võib muudatustega kaasneda vajadus pühendada senisest rohkem tööaega noorte sihtrühmaga seonduvate tegevuste elluviimisele.

Muudatused suurendavad HTM-i järelevalvekoormust, kuna suureneb HTM-i järelevalve alla kuuluvate tegevuse pakkujate hulk. Samuti tuleb EHIS-esse esitatavate andmete osas andmeandjaid kohustusest informeerida ning kohustuse täitmisel nõustada ning vajadusel

algatada järelevalvemenetlusi andmed tähtaegselt või nõuetekohaselt esitamata jätnud tööandjate suhtes. Täiendavalt suureneb EHIS-esse esitatavate suurema hulga andmete tõttu ka HTMis tehtavate andmehalduse ja statistiliste tööde maht. Samas väheneb positiivse mõjuna mõnevõrra HTM töömaht seoses huvikoolide ning noorte püsilaagrite tegevuslubade taotluste menetlemise teatamiskohustusega asendamisega.

Positiivse mõjuna avaldub asjakohase ülevaate saamine noortetegevuste pakkujate ning noortevaldkonna spetsialistide kohta, mis võimaldab senisest andmepõhisemalt kujundada noortepoliitikat ning kavandada meetmeid tegevuste kvaliteedi, sh kättesaadavuse parandamiseks. Samuti võib noortetegevuste pakkujate andmete koondumine EHIS-esse vähendada mahukate rakendusuuringute tellimise vajadust.

Mõju kohaliku omavalitsuse korraldusele ja finantseerimisele

Muudatuste tulemusel täpsustatakse senisest üksikasjalikumalt KOKSist tulenevat noorsootöö ja huvihariduse korraldamise ülesannet. Täpsustatud ülesannete näol on paljuski tegemist ülesannetega, mida mitmed (ent mitte kõik) KOV-id ka juba praegu täidavad – nt noorte kaasamine otsustusprotsessidesse, tõrjutusriskis noortele tegevuste pakkumine ning kvaliteedihindamise läbiviimise korraldamine. Samas, kuna nimetatud ülesanded on praegu KOV-idele täitmiseks vabatahtlikud, siis on praktikas nende täitmine omavalitsuste lõikes ebaühtlane. Muudatuste tulemusel on senise olukorraga võrreldes selgem, millised on KOV-i ülesanded noortevaldkonna korraldamisel ning selle tulemusel ühtlustub noortevaldkonna korraldamise praktika ning paraneb tegevuste kvaliteet üle Eesti.

Muudatustega kaotatakse KOV-idelt kehtivas noorsootöö seaduses sisalduv ülesanne väljastada tegevuslube noorte projektlaagritele ning teostada nende tegevuse üle riiklikku või haldusjärelevalvet, mis vabastab KOV-i ressursi.

Samuti on oluline eeldatav positiivne mõju noorte rolli laiendamisel omavalitsuse igapäevatöös. See loob võimalused tugevama sideme tekkimiseks noorte ja omavalitsuse vahel, annab positiivse sisulise osaluskogemuse noortele, mis samas rikastab ka KOV-i tasandi poliitikakujundamist, noortevaldkonna korraldamist ja tegevuste planeerimist, hindamist jm KOV-i pädevuses olevaid otsustusprotsesse.

KOV-idele ning eraõiguslikul alusel tegutsevatele noortetegevuste pakkujatele võivad kaasneda täiendavad kulud, mis on seotud tegevuste vastavusse viimisega noortetegevuste standardis kehtestatud miinimumnõuetega. Muudatustel on teatud majanduslik mõju KOV-i eelarvetele, mida on võimalik täpsemini hinnata eelnõu koostamise käigus. Paralleelselt on käimas ümberkorraldused KOV tulubaasi suurendamiseks, mille osana kavandatakse ka huvihariduse ja -tegevuse toetuste suunamist KOV-i tulubaasi. Selle tulemusena paraneb KOV-i finantsvõimekus täita noortevaldkonna korraldamisega seotud ülesandeid, sh käesolevas VTK-s kirjeldatud muudatustega kaasnevaid ülesandeid enda haldusterritooriumil. Samuti võimaldavad senisest täpsemad andmed riigil ja KOV-idel eraldatavaid toetusi paremini sihistada, seejuures vältida dubleerivaid sekkumisi.

4.5. Mõjuvaldkond: infotehnoloogia ja infoühiskond

Mõju infotehnoloogilistele arendustele

Muudatustel on mõju HTM-ile, kuna need eeldavad EHIS-es uute funktsionaalsuste loomist ja olemasolevate kohendamist. Infosüsteemi tuleb teha lisaarendusi, et võimaldada seaduses ettenähtud lahenduskäikudele vastavate noortetegevuste pakkujate majandustegevusteadete esitamist. Sealhulgas tuleb täiendada avalikkusele suunatud kuvamooduleid majandustegevusteadete väljakuvamiseks, luua või laiendada andmevahetusteks vajalikke liidestusi teiste riiklike registritega. Muudatused mõjutavad ka teisi HTM-i infotehnoloogilisi lahendusi nagu andmeladu, andmekvaliteedi seiresüsteem ja avalikkusele suunatud haridusandmete statistika portaali Haridussilm.

4.6. Mõjuvaldkond: siseturvalisus

Mõju siseturvalisusele

Muudatused avaldavad positiivset mõju noortele noorsootöös, huvihariduses ja -tegevuses osalemisel turvalise keskkonna tagamisel, kuna need võimaldavad avalikkusel, tegevustest osa saavatel noortel ja nende lapsevanematel saada ülevaadet tegevuste pakujate kohta.

Muudatustel on potentsiaalselt positiivne mõju Eesti riigi siseturvalisusele, eeskätt noorte radikaliseerumise, õigusrikkumiste, väärtuslõhede, valeinfo leviku ja muu taolise leviku kontekstis, kuna professionaalsed noorsootöötajad ja huvihariduse õpetajad omavad oskusi ja teadmisi, mis on vajalikud tööks keerulisema tausta ja vaadetega noortega.

4.7. Mõjuvaldkond: regionaalareng, sh linna-, maa- ja rannapiirkonnad

Mõju elukvaliteeti ja ettevõtluse arengut kujundavate tegurite piirkonniti ühtlasele tagatusele

Muudatused avaldavad pikemas perspektiivis positiivset mõju tõmbekeskuste välistes piirkondades elukvaliteedi paranemise näol. Kvaliteetne ennetus ja mitteformaalse õppe võimalused kõikides omavalitsustes vähendavad perekondade vajadust koonduda omavalitsustesse, kus selliste tegevuste pakumine ja kvaliteet on paremad. Ühtsed pädevusnõuded loovad eeldused tegevuste kvaliteedi ühtlustumiseks eri omavalitsustes.

Lühemas ajaperspektiivis võivad muudatused tuua kaasa negatiivset mõju tegevuste kättesaadavuse vähenemise läbi, seda oletuslikult eeskätt just väiksemates omavalitsustes ja maapiirkondades, kus vajalike pädevustega töötajaid võib olla keerulisem leida.

5. Põhiseaduspärasuse analüüs

VTK-s kavandatud lahendused puudutavad eelkõige kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust, ettevõtlusvabadust, kutse- ja tegevusala valiku vabadust, eraelu puutumatust, võrdsuspõhiõigust ning õigusselguse ja seaduslikkuse põhimõtteid.

Muudatuste eesmärk on tagada lastele ja noortele turvalisem ning arengut toetav keskkond, parandada noortetegevuste kvaliteeti ja kättesaadavust, laiendada noorte võimalusi osaleda neid puudutavate otsuste kujundamises ning luua avalikule võimule paremad eeldused noortevaldkonna korraldamiseks ja järelevalveks. Need eesmärgid on põhiseaduslikult legitiimsed.

VTK-s kirjeldatud lahendused on esialgsed. Riivete ulatust ja proportsionaalsust tuleb täpsemalt hinnata eelnõu koostamisel, kui on selgunud kohustuste adressaadid, sisu, erandid, rakenduskorraldus ja õiguslikud tagajärjed.

5.1. Riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesanded noortevaldkonna korraldamisel

Riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete täpsustamine puudutab põhiseaduse §-s 154 sätestatud kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust. Noorsootöö korraldamine on juba kehtiva õiguse kohaselt kohaliku omavalitsuse ülesanne. Ülesannete täpsustamine seadusega on lubatav, kui kohaliku omavalitsuse üksusele jääb piisav otsustusruum ülesannete täitmise viisi üle.

Eelnõu koostamisel tuleb eristada olemasoleva kohaliku ülesande täpsustamist ning kohaliku omavalitsuse üksusele uue riikliku ülesande panemist. Uue riikliku ülesande puhul tuleb seaduses kindlaks määrata ülesande sisu ja rahastamise korraldus. Samuti tuleb hinnata kohaliku ülesande täpsustamisega kaasnevat kulusid.

Noortetegevuste kättesaadavuse tagamise kohustus tuleb sõnastada piisavalt selgelt. Seejuures võib arvestada noorte vajadusi, piirkondlikke olusid ning omavalitsuste koostöövõimalusi. Kohustus ei pea tähendama iga liiki tegevuse pakkumist igas omavalitsuses.

Eraõiguslike ja munitsipaalpakkujate võrdne kohtlemine avalikest vahenditest rahastamisel ei eelda nende ühetaolist rahastamist. Erinev kohtlemine võib olla põhjendatud tegevuse kvaliteedi, kättesaadavuse, sihtrühma või avaliku ülesande täitmisega. Reguleerimine ei tohiks anda eraõiguslikule pakkuja automaatset õigust avalikule rahastusele.

5.2. Noorte osalus otsuste kujundamises

Noorte osaluse eesmärkide ja põhimõtete sätestamine toetab demokraatia põhimõtet ning laste ja noorte õigust avaldada arvamust neid puudutavates küsimustes. Õigusselguse tagamiseks tuleb eelnõus piiritleda, milliste otsuste puhul tuleb noorte osalus tagada. Mõiste „noori otseselt puudutav otsus“ peab olema piisavalt määratletud, kuid ammendava otsuste loetelu koostamine ei ole vajalik.

Avaliku võimu asutusele peab jääma võimalus valida otsuse laadi, mõju ja noorte vanust arvestav osalusviis. Seadusega võib kehtestada osaluse üldised põhimõtted, sealhulgas eakohasuse, ligipääsetavuse, õigeaegsuse ja tagasisideandmise nõude.

Noortevolikogu moodustamise aluste täpsustamisel tuleb arvestada kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigusega. Samuti vajab eraldi analüüsi noortevolikogu osalemine mittetulundusühingus ilma juriidilise isiku staatusega, sealhulgas esindamise ja vastutuse küsimused.

5.3. Nõuded noortetegevuste läbiviimisele

Noortetegevustele kohustuslike baasnõuete ning noorsootöötajate ja huvihariduse õpetajate pädevusnõuete kehtestamine riivab ettevõtlusvabadust ning kutse- ja tegevusala valiku vabadust. Riive eesmärk on kaitsta laste ja noorte tervist, turvalisust, heaolu ja arenguvõimalusi.

Regulatsiooni olulised elemendid peavad tulenema seadusest. Seaduses tuleb määratleda kohustatud isikud, põhilised nõuded, kohustuste ulatus, erandid ja nõuete rikkumise peamised tagajärjed. Ministri määrusega võib seaduses sätestatud nõudeid täpsustada, kuid määrus ei või asendada seadusandja otsust põhiõiguste oluliste piirangute üle.

Noortetegevuse mõiste ja seaduse kohaldamisala peavad olema piisavalt selged. Nõuete kehtestamisel tuleb arvestada tegevuse kestust, regulaarsust, osalejate vanust, tegevuse mahtu ja sellega kaasnevaid riske. Perekonna- ja eraelu osana toimuvad tegevused tuleb kohaldamisalast selgelt välistada.

Töötajate pädevusnõuded peavad olema seotud tegelike tööülesannetega. Erineval viisil omandatud pädevuste arvestamine vähendab riive intensiivsust. Juba töötavatele isikutele tuleb ette näha mõistlik üleminekuaeg ning tegelik võimalus oma pädevust tõendada või täiendada.

5.4. Ettevõtlusvabadus ja kutsevabadus

Teatamiskohustus

Majandustegevusteate esitamise kohustus riivab ettevõtlusvabadust, kuid on tegevusloaga võrreldes üldjuhul vähem piirav meede. Selle eesmärk on saada ülevaade noortetegevustest ning võimaldada nõuete täitmise kontrollimist ja riskipõhist järelevalvet.

Teatamiskohustuse tekkimise tingimused peavad olema seaduses piisavalt selgelt määratud. Kriteeriumid võivad lähtuda tegevuse kestusest, regulaarsusest, osalejate arvust, ööbimisest ja muudest objektiivselt tuvastatavatest riskitunnustest. Madala riskiga, ühekordsete või väikese mahuga tegevuste puhul tuleb kaaluda erandeid või lihtsustatud nõudeid.

Töötajate pädevusnõuded

Piirangute eesmärk on tagada laste ja noortega vahetult töötavate isikute vajalik ettevalmistus ning vähendada nende tervist, arengut ja turvalisust ohustavaid riske. Eesmärk on legitiimne.

Nõuded noorsootöötajatele ja huvihariduse õpetajatele peavad tuginema tegelikele tööülesannetele ja riskidele, mitte üksnes ametinimetusele. Arvesse tuleb võtta alternatiivseid pädevuse tõendamise viise (kutse, töökogemus, täiendkoolitus). Eri viisil omandatud pädevuste arvestamine vähendab põhiõiguste riive intensiivsust. Huvihariduse õpetaja pädevuse hindamise kord peab olema piisavalt selge ja kontrollitav ega tohi anda tööandjale piiritlemata otsustusruumi. Kui pädevust hindab tööandja, tuleb vähemalt üldisel tasandil sätestada hindamiskriteeriumid, arvestatavad tõendid ja hindamise dokumenteerimise põhimõtted.

Juba töötavatele isikutele on hädavajalik tagada mõistlik üleminekuaeg ning kättesaadavad koolitus- ja atesteerimisvõimalused.

Kutse- ja tegevusala reguleerimisel tuleb eelnõu koostamise käigus hinnata ka Euroopa Liidu kutsevalifikatsioonide tunnustamise ja reguleeritud kutsealadega seotud nõuete kohaldumist. Kui kavandatavad nõuded muudavad tegevusalale juurdepääsu sõltuvaks kindlast kutsevalifikatsioonist või pädevusest, tuleb kontrollida piirangute mittediskrimineerivust, põhjendatust avaliku huviga ning proportsionaalsust.

5.5. Andmete kogumine ja töötlemine

Noortetegevuste pakkujate ja läbiviijate andmete kogumine ning töötlemine Eesti Hariduse Infosüsteemis riivab põhiseaduse §-st 26 tulenevat õigust eraelu puutumatusele. Riive ulatus sõltub kogutavate andmete koosseisust, säilitamisajast, juurdepääsust, avalikustamisest ja andmekogude vahelisest andmevahetusest.

Seaduses tuleb määrata andmete töötlemise eesmärgid, andmeandjad, andmete põhikategooriad, juurdepääsu ja avalikustamise alused ning säilitamise põhimõtted. Koguda võib üksnes andmeid, mis on määratletud eesmärkide saavutamiseks vajalikud.

Eraldi tuleb hinnata töötajate andmete avalikustamist, karistusregistriga andmevahetust ja võimalikku osalejate isikupõhiste andmete kogumist. Võimaluse korral tuleb eelistada nõuetele vastavuse tulemuse kuvamist üksikasjalike isikuandmete avaldamisele.

5.6. Järelevalve korraldus

Noortetegevuste üle järelevalve laiendamine võib riivata ettevõtlusvabadust, eraelu puutumatust, omandipõhiõigust ning tööruumide puutumatust. Järelevalve eesmärk on tagada seadusest tulenevate nõuete täitmine ning kaitsta lapsi ja noori nende tervist, heaolu või turvalisust ohustava tegevuse eest.

Järelevalve ese, pädevad asutused, sekkumise alused ja rakendatavad meetmed tuleb sätestada seaduses. HTM-i, Terviseameti, kohaliku omavalitsuse üksuste ja teiste pädevate asutuste ülesanded tuleb piiritleda viisil, mis väldib pädevuste dubleerimist ja lünki.

Teatamiskohustusega pakkuja tegevusse sekkumine võib olla põhjendatud, kui esineb objektiivselt tuvastatav oluline oht ja ükski teine pädev asutus ei saa seda tõrjuda. Sekkumise lävend ning järelevalve subsidiaarne iseloom peavad seadusest selgelt nähtuma.

Järelevalve ei saa tugineda üksnes määratlemata hinnangulistele mõistetele. Kontrollitavad nõuded ja nende seos noore turvalisuse või heaoluga peavad olema adressaadile ettenähtavad.

5.7. Maksusoodustused ja võrdne kohtlemine

Koolituskulude tulumaksusoodustuse laiendamine teistele laste ja noorte mitteformaalõppe tegevustele vähendab tegevuse õiguslikust vormist tulenevat erinevat kohtlemist.

Soodustusega hõlmatavad tegevused tuleb määrata selgete ja sisuliste tunnuste alusel. EHIS-esse kandmise ja seaduse nõuetele vastavuse tingimus võib olla põhjendatud, kui registrisse kandmise tingimused ei välista ebamõistlikult väiksemaid või teistsuguses õiguslikus vormis tegutsevaid pakkujaid.

Samuti tuleb tagada, et avalikust rahastamisest või maksusoodustusest tulenev erinev kohtlemine põhineks mõistlikul ja meetme eesmärgiga seotud põhjusel.

Kokkuvõte

Esialgsel hinnangul ei ilmne VTK-s kirjeldatud lahenduste puhul põhiseadusega vastuolus olevaid eesmärke. Põhiseaduslikult kõige olulisemad küsimused on seotud kohalike omavalitsuste ülesannete täpsustamise, noortetegevustele kehtestatavate nõuete ulatuse, andmete töötlemise ning järelevalvevolituste kujundamisega. Nende lahenduste täpsem põhiseaduspärasuse analüüs viiakse läbi seaduseelnõu ja selle seletuskirja koostamise käigus, kui kavandatavate regulatsioonide lõplik sisu on välja kujunenud.

6. Edasine väljatöötamine

Käesoleva VTK-ga nähakse ette NTS-i ja Huviks-i kehtetuks tunnistamine ning nende asemel uue seaduse väljatöötamine – seaduse võimalik struktuur on toodud käesoleva VTK lisas 3. Noortevaldkonna seaduse eelnõu rakendussätetes on vajalik teha muudatusi ka teistes seadustes (vt Tabel 2).

Tabel 2. Ülevaade teistes seadustes tehtavatest muudatustest

Muudetav seadus	Muutmisvajadus
Eesti Vabariigi haridusseadus	EHISesse andmete kogumise võimaldamiseks noortetegevuste pakkujate ning töötajate kohta; definitsioonide ajakohastamine
Erakooliseadus	Erahuvikoolide tegevust reguleerivate sätete EraKS-ist välja võtmine ning noortevaldkonna seadusesse koondamine
Tulumaksuseadus	Koolituskuludele kohaldatava tulumaksusoodustuse laiendamine
Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus	Mõistete täpsustamine KOV noortevaldkonna korraldamise ülesannet puudutavas
Käibemaksuseadus	Mõistete täpsustamine lastele ja noortele suunatud mitteformaalõppe tegevuste käibemaksust vabastamise kohaldamist puudutavas osas
Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus	Koolinoorsootöötajatele (huvijuhtidele) pädevusnõuete seadmine
Alusharidusseadus	Alla 7 aasta vanustele lastele suunatud noortetegevuste puhul noortevaldkonna seaduses sätestatud nõuete kohaldamine nendele tegevustele, mis ei kuulu alusharidusseaduse kohaldamisalasse
Täiskasvanute koolituse seadus	Üksnes täiskasvanute sihtrühmale suunatud huvihariduse pakkujate korral TäKS ja noortevaldkonna seaduse kohaldamise täpsustamine
Riigilõivuseadus	Tegevusloa taotlemisele kohaldatava riigilõivu sätete kehtetuks tunnistamine
Alkoholiseadus	Seaduses kasutatavate noortevaldkonna mõistete kooskõlla viimine noortevaldkonna seaduses kasutatavate mõistetega
Tubakaseadus	Seaduses kasutatavate noortevaldkonna mõistete kooskõlla viimine noortevaldkonna seaduses kasutatavate mõistetega
Reklaamiseadus	Seaduses kasutatavate noortevaldkonna mõistete kooskõlla viimine noortevaldkonna seaduses kasutatavate mõistetega
Hasartmänguseadus	Seaduses kasutatavate noortevaldkonna mõistete kooskõlla viimine noortevaldkonna seaduses kasutatavate mõistetega

Käesolev VTK saadetakse kooskõlastamiseks kõikidele ministeeriumidele, Riigikantseleile ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Haridus- ja Noorteametile, Õiguskantsleri Kantseleile, Andmekaitse Inspeksioonile, Sotsiaalkindlustusametile, Terviseametile, Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametile, Maksu- ja Tolliametile, Kaitseliidule, SA-le Kutsekoda, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule, SA-le Õpilasmalev, Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendusele, Eesti Noorsootöötajate Kogule, Eesti

Noorteühenduste Liidule, Eesti Teadushuvihariduse Liidule, Eesti Tantsuhuvihariduse Liidule, Eesti Muusikakoolide Liidule, Eesti Kunstikoolide Liidule, Eesti Huvikoolide Liidule, Eesti Erahuvikoolide Liidule, Eesti Laagrikorraldajate Liidule, Eesti Lastevanemate Liidule, Lastekaitse Liidule, Eesti Õpilasesinduste Liidule, Eesti Üliõpilaskondade Liidule, Eesti LGBT Ühingule, Eesti Kurtide Noorte Organisatsioonile, Eesti Inimõiguste Keskusele, Vabaühenduste Liidule, Eesti Vaimse Tervise ja Heaolu Koalitsioonile, Spordikoolituse ja Teabe Sihtasutusele, Eesti Olümpiakomiteele, Eesti Antidopingu ja Spordieetika Sihtasutusele, Peaasjad MTÜ-le, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, SA-le Kodanikuühiskonna Sihtkapital, SA-le Eesti Koostöö Kogu, Tallinna Ülikoolile ja Tartu Ülikoolile ning teadmiseks Riigikogule.

Poliitikamuudatuste mõju hinnatakse täpsemalt eelnõu koostamise käigus, mis järgneb VTK-le.

Tabel 3. Noortevaldkonna seaduse eelnõu koostamise esialgne ajakava

Etapp	Esialgne ajakava
VTK avalik konsultatsioon EIS-is	2026 IV kvartal
Noortevaldkonna seaduse eelnõu, seletuskirja ja rakendusaktide kavandite koostamine	2026 IV kvartal - 2027 IV kvartal
Teemapõhised arutelud jt kaasamisformaadid riigiasutuste, omavalitsuste, esindusühingute ning noortega	2026 I kvartal –2027 III kvartal
Seaduseelnõu avalik konsultatsioon (EIS I ring)	2027 IV kvartal
Seaduseelnõu kooskõlastamine Justiits- ja Digiministeeriumiga (EIS II ring)	2028 I kvartal
Seaduseelnõu heakskiitmine Vabariigi Valitsuses	2028 I kvartal
Seaduseelnõu menetlemine Riigikogus	2028 II-III kvartal
Seaduse jõustumine ¹³⁸	2028 IV kvartal

VTK avalikul konsultatsioonil oodatakse vastuseid järgmistele küsimustele:

1. Kas VTK-ga kavandatavad muudatused võimaldavad lahendada lastele ja noortele suunatud mitteformaalõppe tegevuste (sh noorsootöö, noorte huvihariduse ja -tegevuse) korraldusega, sh igakülgset turvalise keskkonna tagamisega seoses esile kerkinud probleeme?
2. Kas kavandatavad muudatused õigusruumis on piisavad noorte otsustusprotsessides osalemise võimaluste mitmekesistamiseks ja laiendamiseks?
3. Millised täiendavad väljakutsed ja riskid võivad kavandatud muudatustega

Vastutavad ametnikud

Martti Martinson	Noortepoliitika osakonna nõunik	noortevkseadused@hm.ee
Tormi Kotkas	Noortepoliitika osakonna huvihariduse ja noorsootöö juht	
Margit Kiin	Õiguspoliitika osakonna õigusnõunik	

¹³⁸ Seaduse jõustumine on kavandatud 2028. aasta teisel poolaastal, ent suurema mõjuga muudatuste osas (sh pädevusnõuete seadmine) nähakse ette vastavate sätete hilisem jõustumine.

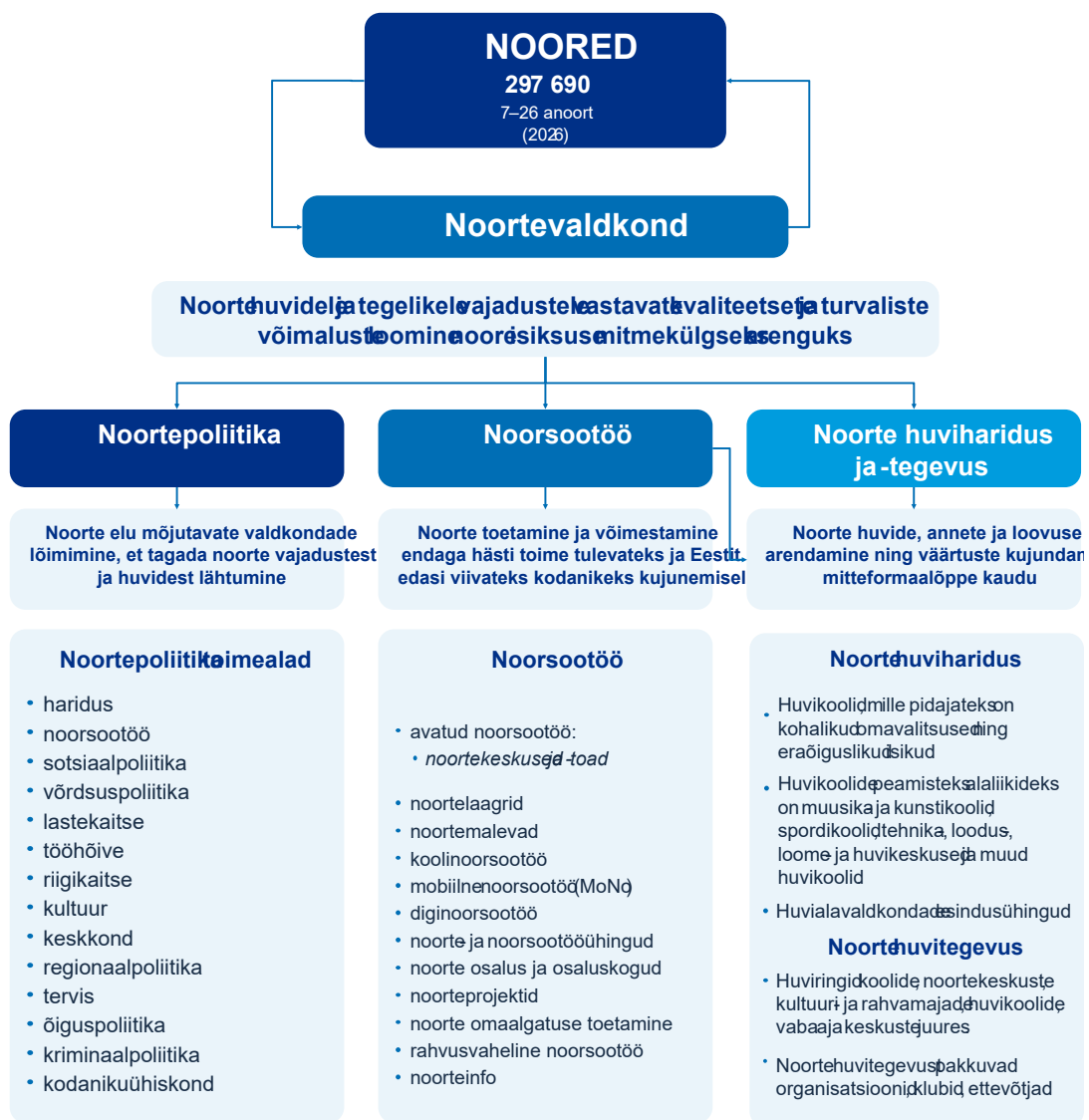
Lisa 1. Noortevaldkonna ülesehitus

Noortepoliitika eesmärkide saavutamisel kannab võtmerolli **noortevaldkond**, mis seob ühtseks tervikuks sarnaste eesmärkide ja põhimõtetega valdkonnad ja erialad, mis omavad siiski üksteisest eristuvaid identiteete ning millel on igaühel oma tegevusspetsiifika ja tugevused. **Noortevaldkonna alla kuuluvad Eestis noortepoliitika, noorsootöö, noorte huviharidus ja huvitegevus**, mille olulisimaks ühisosaks on noorte huvisid ja vajadusi aluseks võttes kvaliteetsete ja turvaliste võimaluste loomine isiksuse mitmekülgseks arenguks.¹³⁹ Noortevaldkonna poolt noortele loodud võimalused ei dubleeri ega asenda teiste valdkondade poolt pakutavat – noorsootöö, noorte huviharidus ja -tegevus täiendavad formaalhariduse, perekonna ning töömaailma pakutavat, tehes samas nii eelpoolmainitud kui ka teiste noorte arengu toetamisel oluliste valdkondade ja osapooltega (nt sotsiaalvaldkond) tihedat koostööd. Noorsootöö, noorte huviharidus ja -tegevus on osad terviklikust haridussüsteemist, mille lahutamatuks osaks on lisaks formaalõppele ka mitteformaalõpe ning informaalõpe.¹⁴⁰ Formaaloõpet pakuvad nt üldharidus-, kutse- ja kõrgkoolid. Mitteformaalõppe pakkumisele on noorte sihtrühmas spetsialiseerunud nt huvikoolid, huviringid, noortekeskused, noorte- ja noorsootööühingud, noortelaagrid, -malevad jt.

¹³⁹ Haridus- ja Teadusministeeriumi veebileht. Noorsootöö ja huvihariduse väärtuspakkumine.

<https://www.hm.ee/noortevaldkond/vaartuspakkumine>

¹⁴⁰ Informaalõpe on õppija seisukohast lähtudes eesmärgistamata õppimine, mis toimub igapäevaelu situatsioonides (näiteks perekonnas, töökohas, vabal ajal jne).



Joonis 6. Noortevaldkond

Lisa 2. Ülevaade noortevaldkonna seadusesse kavandatavatest noortetegevuste läbiviimisega seonduvatest regulatsioonidest

Noortetegevuste standard	Teatamiskohustus	Nõuded töötajatele
Kellele kohaldub ➤ Noortetegevusi (<i>sh noorsootööd, huviharidust või huvitegevust</i>) pakkuvad füüsilised või juriidilised isikud, kui tegevustes osalejate sihtrühmaks on kuni 26-aastased lapsed või noored	Kellele kohaldub ➤ Huviharidusõppe läbiviimine lastele ja noortele ➤ Avatud ja mobiilse noorsootöö läbiviimine ➤ Ööbimisega laste- ja noortelaagrite läbiviimine ➤ Teiste lastele või noortele suunatud tegevuste läbiviimine, kui tegevus on kõrgema riskiga või seda viiakse läbi suuremas mahus	Kellele kohaldub ➤ Huvihariduse õpetajad ➤ Avatud ja mobiilset noorsootööd osutavad noorsootöötajad (<i>sh noortekeskuste noorsootöötajad</i>) ➤ Laste- ja noortelaagrite kasvatajad ➤ Kõrge riskiga tegevuste juhendajad ➤ Koolinoorsootöötajad (<i>huvijuhid</i>)
Nõuete sisu ➤ Üldised põhimõtted ning baasnõuded noortele igakülselt turvalise keskkonna tagamiseks ning enesearenguks võimaluste loomiseks lastele ja noortele suunatud tegevuste läbiviimisel ➤ Täpsustav loetelu tegevuse riskitaseme määramise tunnustest ➤ Nõuded huvihariduse õppekavadele, tunnistustele ja tõenditele	Nõuete sisu ➤ EHIS-e kaudu esitatav majandustegevusteade ➤ EHIS-es andmete regulaarne uuendamine Ei kohaldu ➤ Tegevustele, mis toimuvad osana formaalõppest ➤ Tegevustele, mis toimuvad osana noore perekonna- või eraelust ➤ Tegevustele, mis on suunatud üksnes 18-aastastele või vanematele noortele	Nõuete sisu ➤ Nõuded huvihariduse õpetajate pedagoogilistele ning õpetatava huvialaga seonduvatele kompetentsidele ➤ Erialase kutse/osakutse nõue (<i>noorsootöötajad</i>) ➤ Esmaabikoolituse läbimine ➤ Keskhariduse nõue ➤ Täisealisuse nõue Ei kohaldu ➤ Asutuste juhtidele ja KOV ametnikele ➤ Väikeses mahus ning vabatahtlikena lapsi ja noori juhendavad isikud

Joonis 7. Ülevaade kavandatavatest regulatsioonidest

Lisa 3. Noortevaldkonna seaduse võimalik ülesehitus



Joonis 8. Seaduse võimalik ülesehitus