

Kutse- ja oskuste seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Eelnõuga ajakohastatakse ja kujundatakse ümber kutsesüsteemi õiguslik raamistik, asendades senise kutsesüsteemi käsitluse laiemal mõistega kutse- ja oskuste süsteem. Kehtiv kutseseadus (edaspidi ka *KuTS*) keskendub peamiselt kutse andmisele, kutsestandarditele ja kutsenõukogudele ega kirjelda piisavalt paindlikult oskuste vajaduse analüüsi, oskuste arendamist, prognoosimist ja tunnustamist olukorras, kus töömaailma ja tehnoloogia kiire muutumine nõuab oluliselt paindlikumat lähenemist elukestvatele õppele ja kvalifikatsioonidele.

Eelnõu loob tervikliku kutse- ja oskuste süsteemi, mis:

- seob ühtsesse raamistikku tööjõu- ja oskuste vajaduse analüüsi ning prognoosi, kutse- ja hariduskvalifikatsioonid ning kvalifikatsiooniraamistikku;
- täpsustab ja uuendab keskseid mõisteid (kompetentsus, kvalifikatsioon, kvalifikatsiooniraamistik, kutse, osakutse, esmakutse, kompetentsiprofiil, mikrovalifikatsioon);
- korraldab ümber kutsesüsteemi juhtimise, määratledes kutseasutuse rolli, Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu ning valdkondlikud ekspertkogud ja nende ülesanded;
- eristab selgemalt tasemeõppe lõpetamisel saadava esmase kutse ja töömaailma kutse rollid ning loob esmakutse mõiste, et siduda kutseõpe ja töömaailma kutsekvalifikatsioonid loogiliseks õpiteeks;
- ajakohastab Eesti kvalifikatsiooniraamistikku ja sisu, tagades parema vastavuse Eesti haridus- ning kutse- ja oskuste süsteemi vajadustele ning Euroopa kvalifikatsiooniraamistikule;
- muudab senise kutseregistri kutse- ja oskuste registriks, kus lisaks kutsetele on võimalik hallata ka oskuste, kompetentsiprofiilide ja mikrovalifikatsioonidega seotud andmeid;
- ajakohastab viiteid teistes seadustes (kutseõppeasutuse seadus, riigilõivuseadus ning valdkondlikud eriseadused), et viited vastaksid uuele süsteemile ja terminoloogiale.

Kehtiv kutseseadus sätestab kutsesüsteemi loomise ja toimimise ning haldusjärelevalve alused, keskendudes kutse andmise protsessidele ja kutsestandarditele. Eelnõuga laiendatakse ja ajakohastatakse seda regulatsiooni nii sisuliselt kui institutsionaalselt, luues Eesti kvalifikatsioonisüsteemi osana ühtse kutse- ja oskuste süsteemi.

Halduskoormus

Eelnõu ei too haldusevälistele isikutele kaasa uusi halduskoormust suurendavaid kohustusi. Halduskoormus väheneb mitmel olulisel viisil: (1) kutseõppe tasemeõppe lõpetajatele kaob dubleeriv kutseksam ja selle asemele tuleb esmakutse, mille saamiseks pole vaja enam sooritada kutseksamit senisel kujul; (2) õppeasutuste halduskoormus väheneb, kuna esmakutse õiguse saamine toimub koos õppekava registreerimisega Eesti hariduse infosüsteemis ning enam pole selleks vaja eraldi avaldust kutseasutusele; (3) välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsused kantakse kutse- ja oskuste registrisse, vähendades vajadust esitada tööandjale korduvaid tõendavaid dokumente; (4) kutsenõukogude ja OSKA valdkondlike eksperdikogude ühendamiseks väheneb kutseasutuse halduskoormus ning ettevõtjate ja erialaliitude töökoormus.

Regulatsioonitasandi muudatused

Eelnõu toob kaasa senise regulatsioonitasandi lihtsustumise. Kehtivas kutseeaduses on mitmed tehnilised ja menetluslikud küsimused reguleeritud kas seadusega (nt kvalifikatsiooniraamistik KutS § 4 lg 4 ja lisa 1) või Vabariigi Valitsuse määrustega. Eelnõu kohaselt jäävad Vabariigi Valitsuse tasandile üksnes raamnormid, sealhulgas kvalifikatsiooniraamistik (eelnõu § 4 lg 2), kuid tehnilised korralduslikud küsimused reguleeritakse ministri tasandil (nt kutsestandardite ja kutse andja konkursi kord, eelnõu § 7 lg 3 ja § 14 lg 5) või kutseasutuse tasandil (nt kutse andmise korra regulatsioon, eelnõu § 19 lg 2). Regulatsiooni allapoole toomine vähendab oluliselt riigi halduskoormust.

Kokkuvõtlikult tähendab kavandatav regulatsioonitaseme muudatus, et mitme kehtiva määruse reguleerimise tase muutub:

Kvalifikatsiooniraamistik viiakse seaduse lisast Vabariigi Valitsuse määruse tasandile, mis võimaldab raamistikku ajakohastada ilma seadust muutmata.

Kutsetegevuse valdkondade ja kutseõukogude regulatsioon jääb Vabariigi Valitsuse tasandile. Kutseõukogude asemel hakkavad tegutsema valdkondlikud eksperdikogud. Vabariigi Valitsuse määrus reguleerib edaspidi üksnes valdkondade loetelu ja valdkondlike eksperdikogude nimetamise, moodustamise ja lõpetamise korra. Töökorralduslikud küsimused viiakse kutseasutuse tasandile.

Kutseregistri põhimäärus viiakse Vabariigi Valitsuse tasandilt ministri tasandile ning register kujundatakse ümber kutse- ja oskuste registriks.

Kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide regulatsioon jääb ministri tasemele ja viiakse vastavusse uue kutse- ja oskuste süsteemiga.

OSKA senist koordineerimiskogu puudutav regulatsioon tõstetakse ministri tasandilt Vabariigi Valitsuse tasandile, moodustades Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu ja arvestades nõukogule antud strateegilist rolli.

Kutse andja valimise konkursi kord jääb ministri tasandile, sisu ajakohastatakse vastavalt uuele regulatsioonile.

Kutseõppe õpilaste kutseeksami kulude ülemmäärad sätestatakse jätkuvalt ministri määrusega, ajakohastades viiteid ja struktuuri.

Kutsetunnistuse statuut ja vorm muutub kehtetuks, sest kutse olemasolu kajastab registrikanne, mitte kutsetunnistus.

Muudatused loovad paindlikuma ja ajakohastatava süsteemi, vähendades Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumi õigusloomekoormust ning võimaldades kutse- ja oskuste süsteemi kiiremat ajakohastamist. Samas säilitatakse seaduse tasandil põhimõttelised garantiid nagu kutsetegevuse valdkonna mõiste, kvalifikatsiooniraamistiku üldised alused ning kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide roll.

1.2 Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi täiskasvanuhariduse ja oskuste osakonna vanemnõunik Külli All (kulli.all@hm.ee) ja peaeksperdid Kadi Rebassoo (kadi.rebassoo@hm.ee) ning Sigrid Ester Tani (sigridester.tani@hm.ee).

Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud õigusosakonna õigusnõunik Kadi Mölder (kadi.molder@hm.ee) ja andmekaitsealase ekspertiisi on teinud õigusosakonna õigusnõunik-andmekaitse spetsialist Mirjam Reinthal (mirjam.reinthal@hm.ee).

Eelnõu koostamisse panustas Haridus- ja Teadusministri moodustatud laiapõhjaline kutse- ja oskuste süsteemi olulisimaid partnereid kaasav töörühm, mida juhtis Haridus- ja Teadusministeeriumi teadus- ja arendustegevuse ning kõrg- ja täiskasvanuhariduse poliitika

asekantsler Renno Veinthal (renno.veinthal@hm.ee). Töörühma kuulusid järgmiste asutuste esindajad:

- 1) Haridus- ja Teadusministeerium;
- 2) Kliimaministeerium;
- 3) Kultuuriministeerium;
- 4) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium;
- 5) Siseministeerium;
- 6) Sotsiaalministeerium;
- 7) Eesti Ametiühingute Keskliit;
- 8) Eesti Ehitusettevõtjate Liit;
- 9) Eesti Elektritööde Ettevõtjate Liit;
- 10) Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liit;
- 11) Eesti Kaubandus- ja Tööstuskoda;
- 12) Eesti Kutseõppe Edendamise Ühing;
- 13) Eesti Linnade ja Valdade Liit;
- 14) Eesti Masinatööstuse Liit;
- 15) Eesti Metsa ja Puidutööstuse Liit;
- 16) Eesti Põllumajandus-Kaubanduskoda;
- 17) Eesti Töandjate Keskliit;
- 18) Eesti Töötukassa;
- 19) Eesti Üliõpilaskondade Liit;
- 20) SA Kutsekoda;
- 21) Rakenduskõrgkoolide Rektorate Nõukogu;
- 22) Rektorate Nõukogu.

Olulisemateks analüütilisteks alusdokumentideks eelnõu koostamisel on muuhulgas järgmised analüüsid ja uuringud: Levellab OÜ 2023. aasta uuring „Kutsesüsteemi rakendumise analüüs“¹; Õunapuu, Raun, Visnapuu ja Lauringsoni 2025. aasta uuring „Eesti kvalifikatsiooniraamistiku rakendamise analüüs“²; Balti Uuringute Instituudi 2021. aasta raport „Mikrokvalifikatsioonide kasutusele võtmise võimalused Eesti haridus- ja kutsesüsteemis rahvusvahelisele praktikale toetudes“³; Sille Uusna-Rannapi 2022. aasta analüüs „Kõrgharidustaseme õpiväljundite reguleerimine riiklikul tasandil“⁴ ning Haridus- ja Teadusministeeriumi 2023. aasta raport „Implementing the 2012 Council Recommendation on the validation of non-formal and informal learning. One-off report of Estonia“⁵, mis käsitleb varasema õppe ja töökogemuse arvestamise (VÕTA) põhimõtteid ning praktikat.

6. jaanuaril 2025 saatis Haridus- ja Teadusministeerium kutseseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse⁶ arvamuse avaldamiseks ja kooskõlastamiseks partneritele, sh ministeeriumidele, Eesti Töötukassale, Kutsekojale, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingule, Rektorate Nõukogule, Eesti Rakenduskõrgkoolide Rektorate Nõukogule, Eesti Kaubandus-Tööstuskogule ning Töandjate Keskliidule.

Kutseseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele andsid jaanuarist märtsini 2025 tagasisidet kokku 35 asutust ja organisatsiooni, sh-s Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kliimaministeerium, Kultuuriministeerium, Justiits- ja

¹ <https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Kutses%C3%BCsteemi%20rakendumise%20anal%C3%BC%C3%BCsi%20aruanne.pdf>

² https://hm.ee/sites/default/files/documents/2025-11/L%C3%B5pparuanne_EKR.pdf

³ https://hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/aruanne_mikrokvalifikatsioonid_2021.pdf

⁴ https://haka.ee/wp-content/uploads/O%cc%83piva%cc%88ljundite-analu%cc%88u%cc%88s_2022-1.pdf

⁵ <https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/VNIL%20one%20off%20report%20Estonia%202023.pdf>

⁶ <https://eelvoud.valitsus.ee/main#UGOwCnvL>

Digiministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Keeleamet, Eesti Töötukassa, Eesti Kaubandus-Tööstuskoda, Eesti Tööandjate Keskliit, Eesti Ametiühingute Keskliit, Kutsekoda, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühing, Eesti Rakenduskõrgkoolide Rektorate Nõukogu. Arvamust avaldasid ka asutused, kellele eelnõud eelnevalt kooskõlastamiseks ei saadetud. Tagasisides toetasid erinevad organisatsioonid kutsesüsteemi tõhustamise eesmärki ning vajadust tugevdada haridus- ja töömaailma sidusust. Partnerid nõustusid vajadusega ajakohastada süsteemi ning tagada, et see toetaks paremini tööjõuvajadustele vastavat õpet. Selle saavutamiseks rõhutati tagasisides vajadust laiapõhjalise koostöö säilitamiseks kutsesüsteemi arendamisel. Samuti toodi tagasisides välja töömaailma sisendi säilimise tähtsust hariduses, mis peab säilima ka kutsesüsteemi muudatuste järel. Tagasisides juhiti tähelepanu ka vajadusele uute mõistete toomisel süsteemi need osapooltega läbi rääkida ning selgelt defineerida. Tagasiside andnud organisatsioonid ei toetanud VTK-s toodud eraraha kaasamise ettepanekuid kutsesüsteemi toimimise tagamiseks.

Märtsist septembrini 2025 jätkas tööd kutseseaduse muutmiseks moodustatud laiapõhjaline töörühm, mis koondas kutsesüsteemi erinevaid osapooli. Töörühma kuulusid Kliimaministeeriumi, Kultuuriministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Siseministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Eesti Töötukassa, Eesti Kaubandus-Tööstuskoja, Eesti Tööandjate Keskliidu, Eesti Ametiühingute Keskliidu, Rakenduskõrgkoolide Rektorate Nõukogu, Kutsekoja, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingu, Eesti Linnade ja Valdade Liidu ja kutseõppekogu ning kutse andvate organisatsioonide esindajad. Töörühm arutas kutsesüsteemi struktuuri muutmist, kutsestandardite koostamise aluseid ja kompetentsiprofiilide lisandumist süsteemi, kutsehariduse lõpetamisel kutseksamite asendamist teiste tööandjate kaasamise viisidega õpiväljundite hindamisel ja Eesti kvalifikatsiooniraamistiku uuendamist.

Eelnõu on keeleliselt toimetanud keeleteimetaja Merle Pomberg-Kepp (keeled@keeled.ee).

1.3 Märkused

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga. Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse 2023–2027 tegevusprogrammis ette nähtud kutseseaduse uuendamisega. Tegevusprogramm näeb ette õpetaja karjäärimudeli kooskõlla viimise õpetaja kutsestandardi kutsetasemetega ning karjäärimudeli rakendamiseks kutseseaduse muutmise tähtajaga 31.märts 2027. Eelnõu toetab õpetaja karjäärimudeli rakendamist, loob võimalused paindlikult õpetaja kvalifikatsiooninõuete täitmiseks ning toetab õpetajate liikumist ühelt kutsetasemelt teisele. Eelnõu loob võimaluse mitme kutse andja valimiseks ühel kutsealal, mis tõhustab kutse andmise protsessi, kus kvalifikatsiooninõuetele vastavust võib olla vajalik hinnata korraga paljude kutse taotlejate puhul (näiteks õpetaja kutse).

Eelnõuga esitatakse uus kutse- ja oskuste seaduse terviktekst, mis asendab 22. mail 2008 vastu võetud kutseseadust (RT I 13.03.2019, 10). Lähtudes HÕNTE § 1 lõikest 1 eelnes eelnõu koostamisele väljatöötamiskavatsuse koostamine⁷, mis sisaldas normitehnika eeskirja kohast probleemide analüüsi ja mõjude hindamist.

Eelnõuga muudetakse järgmisi seadusi ja nende redaktsioone:

- 1) Atmosfääriõhu kaitse seadus (RT I, 02.10.2025, 18);
- 2) Biotsiidiseadus (RT I, 02.01.2025, 21);
- 3) Ehitusseadustik (RT I, 21.11.2025, 15);
- 4) Energiamaajanduse korralduse seadus (RT I, 10.10.2024, 6);

⁷ <https://eelvoud.valitsus.ee/main#UGOwCnVL>

- 5) Halduskoostöö seadus (RT I, 08.07.2025, 24);
- 6) Investeeringufondide seadus (RT I, 11.11.2025, 4);
- 7) Kalapüügiseadus (RT I, 30.06.2023, 23)
- 8) Keeleseadus (RT I, 06.03.2026, 7);
- 9) Kiirgusseadus (RT I, 08.07.2025, 22);
- 10) Kinnisasja avalikes huvides omandamise seadus (RT I, 04.12.2024, 10);
- 11) Kohtuekspertiisiseadus (RT I, 14.03.2025, 11);
- 12) Korteriomandi- ja korteriühistu seadus (RT I, 23.12.2022, 4);
- 13) Kutseõppeasutuse seadus (RT I, 07.01.2026, 15);
- 14) Kõrgharidusseadus (RT I, 12.07.2025, 16);
- 15) Liiklusseadus (RT I, 07.04.2026, 4);
- 16) Lõhkematerjaliseadus (RT I, 12.12.2024, 9);
- 17) Maa hindamise seadus (RT I, 04.12.2024, 15);
- 18) Maakatastriseadus (RT I, 21.11.2025, 4);
- 19) Maakorraldusseadus (RT I, 04.12.2024, 17);
- 20) Maapõuaseadus (RT I, 08.07.2025, 59);
- 21) Majandustegevuse seadustiku üldosa seadus (RT I, 02.01.2025, 26);
- 22) Metsaseadus (RT I, 09.04.2026, 2);
- 23) Muinsuskaitse seadus (RT I, 12.07.2025, 20);
- 24) Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus (RT I, 17.03.2026, 6);
- 25) Planeerimise seadus (RT I, 08.07.2025, 37);
- 26) Raudteeseadus (RT I, 19.02.2026, 3);
- 27) Riigilõivuseadus (RT I, 19.02.2026, 5);
- 28) Ruumiandmete seadus (RT I, 30.12.2024, 17);
- 29) Seadme ohutuse seadus (RT I, 30.04.2024, 12);
- 30) Sotsiaalhoolekande seadus (RT I, 18.03.2026, 22);
- 31) Spordiseadus (RT I, 10.07.2025, 5);
- 32) Taimekaitse seadus (RT I, 27.09.2023, 12);
- 33) Tuleohutuse seadus (RT I, 29.06.2024, 7);
- 34) Tulumaksuseadus (RT I, 18.12.2025, 18);
- 35) Turvategevuse seadus (RT I, 01.03.2023, 2);
- 36) Täiskasvanute koolituse seadus (RT I, 30.01.2025, 2);
- 37) Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seadus (RT I, 08.07.2025, 60).

Eeltoodud seadustes tehakse valdavalt terminoloogilisi muudatusi. Senine kutsetunnistuse mõiste asendub kutse mõistega (kutsetunnistuse asemel on kanne registris) ja kutsenõukogude asemel tegutsevad valdkondlikud eksperdikogud.

Eelnõu vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu poolthälteenamust, sest eelnõuga muudetavate seaduste hulgas ei ole Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) § 104 lõikes 2 loetletud seadusi, mille vastuvõtmiseks on vaja Riigikogu koosseisu hälteenamust.

Eelnõu on seotud Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008 soovitusel Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas, Euroopa Nõukogu 16. juuni 2022 soovitusel, milles käsitletakse Euroopa lähenemisviisi elukestvat õpet ja tööalast konkurentsivõimet toetavatele mikrokvalifikatsioonitunnistustele (ELT C 243, 27.6.2022, lk 10–25), Euroopa Nõukogu 12. detsembri 2012 soovitusel mitteformaalse ja informaalset õpet valideerimise kohta ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiviga 2005/36/EÜ, 7. septembrist 2005 kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta, Nõukogu otsus, 13. juuli 2010, (2010/416/EL).

2. Seaduse eesmärk

Kutse- ja oskuste seaduse eelnõu eesmärk on parandada haridus- ja töömaailma sidusust ning luua terviklik ja kaasaegne kutse- ja oskuste süsteem, mis toetab eri sihtrühmade oskuste arendamist ja karjääri kujundamist ning elukestvat õpet. Muudatustega soovitakse tõhustada kutsesüsteemi protsesse ja juhtimismudelit. Samuti soovitakse toetada tööjõu ja oskuste vajaduse prognoosimise ja seire ning oskuste kirjeldamise ja hindamise paremat lõimimist. Ühtlasi tagatakse kvalifikatsiooniraamistiku tasemekirjelduste vastavus Eesti haridus- ja kutsesüsteemi vajadustele.

Eesti haridusvaldkonna arengukava 2021-2035 kolmanda strateegilise eesmärgi „Õpivõimalused vastavad ühiskonna ja tööturu arenguvajadustele“⁸ saavutamiseks on vajalik hariduse ja töömaailma koostöö, mis lähtub oskuste seirest ning oskuste vajaduse ja inimeste oskuste hindamisest, samuti individuaalse õpi- ja karjääritee kujundamisest mh suurandmetele põhinedes. Arengukavas tuuakse välja, et tööjõu oskuste prognoosimise ja seire süsteem OSKA on kutsesüsteemi osana edukalt käivitatud, kuid kutsete süsteemi täiendamine sisult ajakohaseks, erinevate osapoolte vajadusi arvestavaks, toimivaks ja jätkusuutlikuks eeldab süsteemi terviklikku ümberkorraldamist ja uuendamist. Samuti juhitakse tähelepanu, et parendamist vajavad haridus- ja koolitusasutuste ning tööandjate koostöövormid ja oskuste ja kutsete andmise protsess peab olema märkimisväärselt tõhusam ja paindlikum.

2.1. Eelnõu algatamise vajalikkus

Seaduseelnõu algatamise vajadus tuleneb vajadusest ajakohastada kutsesüsteemi, et see vastaks paremini muutuva tööturu ja ühiskonna ootustele ning tagaks inimeste oskuste ja teadmiste tõhusa arendamise ja tunnustamise. Eelnõu eesmärk on luua selgem ja tõhusam kutsesüsteemi raamistik, mis toetab kompetentsuse arendamist ning võimaldab kutsekvalifikatsioonide usaldusväärset hindamist ja võrdlemist nii Eestis kui rahvusvaheliselt. Samuti soovitakse seadusega tagada vajalike oskuste analüüs ja prognoos ning nende sidumine haridussüsteemi ja töömaailma vajadustega.

2023. aastal tellis Haridus- ja Teadusministeerium uuringu „Kutsesüsteemi rakendumise analüüs“⁹ eesmärgiga välja selgitada, millised on kutsesüsteemi osaliste ootused ja valmisolek kutsesüsteemi reformiks ning oskuspõhisele lähenemisele üleminekuks, samuti saada ülevaade plaanitud uuenduste võimalikest kitsaskohtadest ja rakendumise riskidest. Uuringu viis läbi Levellab OÜ. Nii uuringu tulemused kui ka huvigruppide ja esindusorganisatsioonidelt saadud sisend osutavad, et kuigi Eesti kutsesüsteemi tugevuseks on hästi toimiv ja laiapõhjaline koostöö ettevõtjate, haridusasutuste ja kutseenõukogude vahel, iseloomustavad olemasolevat süsteemi liigne jäikus, bürokratia ja puudulik ajakohasus. Uuringus esitati soovitusel kutsesüsteemi uuendamiseks, et muuta süsteem tervikuna oskuste põhisemaks ning paindlikumaks, sh selle paremaks sidumiseks tööturu vajadustega.

Uuringu tulemusena tehti järgmised ettepanekud kutsesüsteemi uuendamiseks:

- jätta reguleerimata kutsete puhul kutse hindamine õppeasutuste pädevusse;
- eristada oskuste kirjeldamisel ja hindamisel reguleeritud ning reguleerimata kutseid;
- luua koos oskuste registriga isikutele enesehindamise võimalused oma kompetentside hindamiseks ning tulemuste kasutamiseks karjääriotsuste planeerimisel või

⁸ Haridusvaldkonna arengukava 2021 – 2035. https://hm.ee/sites/default/files/documents/2022-09/1_haridusvaldkonna_arengukava_2035_kinnitatud_11.11.21.pdf

⁹ Raun, M. jt. 2023. Kutsesüsteemi rakendumise analüüs. Lõpparuanne. Levellab OÜ.

<https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Kutses%C3%BCsteemi%20rakendumise%20anal%C3%BC%C3%BCsi%20aruanne.pdf>

vastavushindamise taotlemisel (abistav tööriist varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise (VÖTA) protsessis);

- kombineerida ühte kutsestandardisse kokku eri kvalifikatsioonitasemel olevad kutsed;
- loobuda kutsestandardite ajakohastamise kiirendamiseks kutsestandardi kehtivusajast;
- ühendada tänased kutsenõukogud ja OSKA valdkondlikud eksperdikogud, et vältida olukorda, kus samad isikud tegutsevad mõlemas kogus ning nende rollid võivad omavahel kattuda;
- luua kutsestandardite muudatuste esitamise ja kooskõlastamise e-keskkond.

Nii nagu haridussüsteemi arengukava sedastas ning uuring kinnitas, on kehtiv õigusraamistik osutunud killustatuks, ajamahukaks ja ebaefektiivseks, sisaldades liigselt erinevaid juhtimistasandeid ja otsustuskogusid. Senine kutsesüsteem on liiga bürookraatlik ja vähem paindlik, kui muutuva tööturu vajadused eeldavad. Üksnes kutsestandarditel põhinev süsteem ei ole andnud piisavalt paindlikku alust õppekavade loomiseks ning kutse andmise protsessid on olnud ajamahukad. Eelnõuga kavandatakse kutsesüsteemi ümberkorraldamine, sealhulgas kutsenõukogude ja OSKA eksperdikogude ühendamine valdkondlikeks eksperdikogudeks ning senise Kutsenõukogu Esimeeste Kogu ja OSKA koordinatsioonikogu baasil uue Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu loomine. Samuti täpsustatakse kutseasutuse (HTM või tema volitatud asutus) rolli ja volitusi, sealhulgas antakse sellele õigus kehtestada kutsestandardeid ja valida kutse andjad.

Seaduse eesmärgid on kooskõlas haridus- ja tööhõivepoliitika strateegiliste alusdokumentidega, eelkõige haridusvaldkonna arengukavaga 2021–2035 ning strateegiaga „Eesti 2035“, kus seatakse sihiks hariduse ja töömaailma sidususe tugevdamine, täiskasvanute elukestvas õppes osalemise määra tõstmine ja tööjõu tootlikkuse kasv. Samuti toetab eelnõu Euroopa Liidu Nõukogu 2024. aasta soovitusetega Eestile seatud eesmärgi oskuste nappuse vähendamiseks, ümber- ja täiendusõppe võimaluste laiendamiseks ning kvalifikatsioonide läbipaistvuse suurendamiseks.

Seaduseelnõu eesmärk on ajakohastada ja ümber kujundada kutsesüsteem selliselt, et see:

- 1) parandab haridus- ja töömaailma sidusust;
- 2) tugevdab tööjõu- ja oskuste vajaduse prognoosi ja seiret;
- 3) tagab kvalifikatsioonide läbipaistvuse ja võrreldavuse;
- 4) muudab kutsesüsteemi juhtimise ja protsessid tõhusamaks;
- 5) eristab selgemalt esmakutse ja töömaailma kutse ning vähendab dubleerimist.

Samuti puudutab eelnõu Euroopa Komisjoni avaldatud soovitusi Eesti majandus-, sotsiaal-, tööhõive-, struktuuri ja eelarvepoliitika kohta¹⁰, milles juhitakse Eesti tähelepanu oskuste nappusele ja mittevastavusele tööturu vajadustele ning sellele, et Eestil tuleks suurendada haridus- ja koolitussüsteemi vastavust tööturu vajadustele, laiendada ümber- ja täiendusõppevõimalusi ning paremini prognoosida oskuste vajadusi. Eestil soovitatakse parandada tööviljakust ning oskuste pakkumist täiendus- ja ümberõppe ja talentide parema ligimeelitamise ning hoidmise kaudu.

Kutse- ja oskuste seaduse muutmise seaduse eelnõu tugineb 2023. aastal valminud seaduse väljatöötamiskavatsusele (VTK) ning selle koostamise käigus läbi viidud ulatuslikule kooskõlastusringile ja partnerite kaasamisele.

¹⁰ Euroopa Komisjon, 2024. Euroopa Liidu Nõukogu soovitus Eesti majandus-, sotsiaal-, tööhõive-, struktuuri- ja eelarvepoliitika kohta. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52024DC0606&qid=1719326118501>

Kooskõlastamise ajal saadud tagasiside kinnitas, et kutsesüsteem on seni toiminud tugeva koostööplatvormina erinevate osapoolte (tööandjad, õppeasutused, erialaliidud, kutseõukogud) vahel ning tagasisides rõhutati vajadust säilitada sisuline koostöö ka pärast süsteemi struktuurimuudatusi. Eelnõu arvestab sellega, nähes ette senisest sisulisema valdkondliku koostöö eksperdikogudes ning kaasates tööandjaid jätkuvalt nii kutsestandardite kui ka kompetentsiprofiilide väljatöötamisse.

Olulisemad muutused:

- Eelnõu muudab kutsestandardite kasutuse sihitumaks ja keskendub nende rakendamisele ainult juhtudel kui kutse olemasolu on vajalik tagamaks kutsealast ligipääsu tööturule või ametialaste hüvede taotlemiseks, millega väheneb oluliselt kutsestandardite arv.
- Et säiliks töömaailma sisend õppekavadesse, luuakse võimalus koostada tööandjate ja õppeasutuste koostööna ameti- ja kutsealaseid ning valdkondlikke kompetentsiprofiile õppekavade aluseks.
- Koolilõpetajatele nähakse ette esmakutse (esmane kutsekvalifikatsioon ehk *initial professional qualification*) andmine õppeasutuse lõpetamisel, loobudes senistest dubleerivatest tööandjate läbiviidud kutseksamitest kutseõppeasutuse lõpetamisel reguleerimata kutsealadel.
- Samuti kehtestatakse selgem kutsete liigitus ja kehtivuspõhimõtted.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu sisuliste lahenduste kujundamisel on tuginetud eelpoolnimetatud uuringute peamistele järeldustele. Kutsesüsteemi rakendumise analüüs¹¹ tõi esile eelkõige süsteemi killustatuse, kutsestandardite ajamahuka uuendamise ja kutse andjate piiratud ligipääsu ning kutsesüsteemi rahastuse jätkusuutmatuse. Mikrokvalifikatsioonide uuring ja varasema õppe ning töökogemuse arvestamist käsitlev raport rõhutasid vajadust oskuspõhiste, väiksemas mahus ja paindlikult kombineeritavate õpiradade ning enesehindamise ja VÕTA võimaluste süsteemsemaks rakendamiseks. Eesti kvalifikatsiooniraamistiku rakendamise analüüs¹² ning S. Uusna-Rannapi kõrghariduse õpiväljundeid käsitlev uurimus¹³ osutasid, et kvalifikatsiooniraamistiku tasemekirjeldused tuleb siduda tihedamalt Eesti haridus- ja kutsesüsteemi tegelike vajadustega ning tagada parem vastavus Euroopa kvalifikatsiooniraamistikule. Järgnevalt kirjeldatakse, kuidas eelnõu normitehnilised lahendused neid probleeme lahendavad.

1. peatükk Üldsätted

Kehtiv kutseeadus sätestab kutsesüsteemi loomise ja toimimise ning haldusjärelevalve alused ning määrab kutsesüsteemi eesmärgiks kutsete andmise tervikliku süsteemi loomise ja toimimise tagamise. Uues regulatsioonis kirjeldatakse kutse- ja oskuste süsteemi eesmärgid: inimeste kompetentsuse arendamine, hindamine ja tunnustamine; elukestva õppe toetamine; tööjõu oskuste arengu ja oskuste vajaduse analüüs ning prognoos; kvalifikatsioonide võrdlus ja sidusus Eesti kvalifikatsiooniraamistikuga.

¹¹ Raun, M. jt. 2023. „Kutsesüsteemi rakendumise analüüs“. Levellab.

<https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Kutses%C3%BCsteemi%20rakendumise%20anal%C3%BC%C3%BCsi%20aruanne.pdf>

¹² Öunapuu, T. jt. 2025. „Eesti kvalifikatsiooniraamistiku rakendamise analüüs“. Levellab.

https://hm.ee/sites/default/files/documents/2025-11/L%C3%B5pparuanne_EKR.pdf

¹³ Uusna-Rannap, S. (2022). Kõrgharidustaseme õpiväljundite reguleerimine riiklikul tasandil. Tallinn: Eesti Hariduse Kvaliteediagentuur. https://haka.ee/wp-content/uploads/O%CC%83piva%CC%88ljundite-analu%CC%88u%CC%88s_2022-1.pdf

Eelnõuga laiendatakse reguleerimisala kutse- ja oskuste süsteemile, mis hõlmab lisaks kutsetele ka tööjõu- ja oskuste vajaduse analüüsimist, kirjeldamist, prognoosimist ja hindamist. Sätestatakse, et seadus reguleerib kutse- ja oskuste süsteemi korraldust ja haldusjärelevalvet ning et süsteem on osa Eesti kvalifikatsioonisüsteemist. Samuti nähakse ette, et seadust ei kohaldata kutsealadel, mille kutsenõuded ja kutse andmise alused tulenevad teistest seadustest.

Muudatuse eesmärk on ajakohastada kutsesüsteemi käsitlust vastavalt töömaailma ja haridussüsteemi muutunud vajadustele ning siduda see selgemalt Eesti kvalifikatsioonisüsteemiga. Kutse- ja oskuste süsteemi laiendatud käsitlus võimaldab paremini kirjeldada ja arendada tööturul vajalikke oskusi ning toetada nende hindamist ja tunnustamist.

Uue seadusega nimetatakse kutseseadus ümber kutse- ja oskuste seaduseks. Muudatus on sisuline ja tuleneb nii seaduse eesmärgist kui ka märkimisväärselt laienenud reguleerimisalast. Kehtiv kutseseadus keskendus peamiselt kutse andmisele ja kutsestandarditele, kuid eelnõuga laiendatakse regulatsiooni kogu kutse- ja oskuste süsteemile, mis hõlmab lisaks kutsetele ka tööjõu- ja oskuste vajaduse analüüsimist, kirjeldamist, prognoosimist ja hindamist.

Seaduse nimetuse muutmise ettepanek laekus eelnõu kooskõlastusringilt eelnõude infosüsteemis. Laekunud tagasisides esitasid Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium ja SA Kutsekoda ettepaneku muuta seaduse nime, viies see kooskõlla kavandatud muudatustega, et see kajastaks selgemalt oskuste kesket rolli ning seaduse tegelikku sisu ja eesmärki. Nimetuse muutmise eesmärk on ajakohastada kutsesüsteemi käsitlust vastavalt töömaailma ja haridussüsteemi vajadustele ning anda selgem raamistik oskuste arendamisele ja hindamisele. Laiem kutse- ja oskuste süsteemi käsitlus võimaldab paremini kirjeldada tööturul nõutavaid oskusi, toetada nende arendamist ning tagada, et õppe ja töömaailma vahel püsiks tugev ja süsteemne seos.

§ 1. Reguleerimis- ja kohaldamisala

Paragrahv määratleb seaduse üldise ulatuse ning õigusraamistiku, mille alusel kutse- ja oskuste süsteem toimib. Võrreldes kehtiva kutseseadusega laiendatakse seaduse reguleerimisala, et hõlmata lisaks kutsesüsteemile ka oskuste süsteem. Muudatuse eesmärk on tagada, et õiguslik raamistik toetaks üha olulisemaks muutuvat oskuspõhist lähenemist hariduses ja tööturupoliitikas ning looks sidusa aluse kutsestandardite, kompetentsiprofiilide ja oskuste kirjelduste arendamisele.

Lõige 1 sätestab, et seadus reguleerib kutse- ja oskuste süsteemi toimimist, korraldust ning haldusjärelevalve aluseid. Oskuste süsteem hõlmab tööturu ja hariduse vajadust kirjeldavaid oskuseid, kompetentsiprofiile, mikro kvalifikatsioone ja muid oskuste kirjeldusi, mis ei eelda alati formaalse kutse olemasolu. Senine kutseseadus reguleeris kutsetega seotud tegevusi: kutsestandardite koostamist, kutse andmist ja kutse andja rolli. Tööturu muutustest tulenevalt ei ole see reguleerimisala enam piisav: oskused on muutunud olulisemaks kui kutse kui „üks tervik“, ning suur osa tööturust ei kasuta kutsetunnistusi, kuid vajab selget raamistikku oskuste kirjeldamiseks ja hindamiseks.

Reguleerimisala laiendamiseks luuakse tingimused, et:

- kirjeldada tööturul vajalikke oskusi ühtses süsteemis;
- toetada õppekavade kaasajastamist kompetentsiprofiilide kaudu;
- võimaldada mikro kvalifikatsioonide sidumist kvalifikatsiooniraamistikuga;
- arendada paindlikumat tagasisidet haridus- ja töömaailma vahel;
- koondada kutsete ja oskuste andmestik ühtsesse registrisse.

Lõige 2 sätestab, et seadust ei kohaldata kutsealadel, mille kutseõuded või kutse andmise kord tuleneb eriseadusest. Säte kordab sisuliselt kehtiva kutseseaduse põhimõtet, kuna mitmes valdkonnas on kutsepõhised kvalifikatsiooninõuded reguleeritud eriseadustega (näiteks advokatuuriseadus, audiitortegevuse seadus, tervishoiuteenuste korraldamise seadus, meresõiduohutuse seadus).

Lõikega 3 kinnitatakse, et seaduses ette nähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades seaduses sätestatud erisusi.

§ 2. Kutse- ja oskuste süsteem

Lõige 1: täiendatakse kutsesüsteemi eesmärki kvalifikatsioonide võrreldavuse, oskuste vajaduse analüüsi ja prognoosi ning kompetentsuse tunnustamise aspektidega.

Eelnõuga luuakse selge õiguslik alus tööjõu- ja oskuste vajaduse prognoosi (OSKA) uuringute läbiviimiseks, sätestades, et vastavate uuringute tegemine on kutsesüsteemi eesmärk ning kutseasutuse ülesanne. Vastavalt Haridusvaldkonna arengukavale 2021-2035 on tööjõu- ja oskuste vajaduse prognoosimise ja seiresüsteem üks tegevussuundadest arengukava eesmärgi „õpivõimalused vastavad ühiskonna ja tööturu arenguvajadustele“ saavutamiseks.

Lõigetes 2-4 rõhutatakse elukestva õppe toetamist ning seotust kvalifikatsiooniraamistikuga, sidudes haridus- ja tööturupoliitika.

Kehtiv kutseseadus ei käsitle piisavalt paindlikult oskuste arendamist ja tunnustamist, mis on vajalik kiiresti muutuvus töömaailmas. Uue sõnastuse kaudu luuakse alus süsteemile, mis võimaldab paremini reageerida tööturu vajadustele, toetada individuaalseid õpiteekondi ning tagada kvalifikatsioonide võrreldavus nii riigisiselt kui rahvusvaheliselt. Lõikes 3 loetletakse kutse- ja oskuste süsteemi osad ning tuuakse võrreldes kehtiva süsteemiga juurde tööjõu- ja oskuste vajaduse analüüs ja seire ning kompetentsiprofiilide loomine.

Muudatus toetab ka Haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 eesmäärke ning Euroopa Komisjoni soovitusi Eesti haridussüsteemi ja tööturu sidususe parandamiseks.

Oodatav mõju:

- Õiguslik selgus: süsteemi reguleerimisala ja eesmärgid on täpsemalt määratletud.
- Hariduse ja tööturu sidusus: tugevneb koostöö haridussüsteemi ja tööandjate vahel.
- Kvalifikatsioonide võrreldavus paraneb nii riiklikul kui rahvusvahelisel tasandil.
- Elukestev õpe: toetatakse mitmekesiste õpivõimaluste ja mikrokvalifikatsioonide arendamist.

§ 3. Kompetentsus, kompetents ja kvalifikatsioon

Paragrahv 3 ühendab ja laiendab kehtiva kutseseaduse § 4 sisu, tuues selgelt esile kolm kesket mõistet: kompetentsus, kompetents ja kvalifikatsioon.

Muudatuse eesmärk on selgitada ja eristada kutsesüsteemi keskseid mõisteid ning toetada kvalifikatsioonide võrreldavust ja läbipaistvust nii riiklikul kui rahvusvahelisel tasandil.

Olulisemad muudatused võrreldes kehtiva seadusega

Lõige 1 määratleb uue mõistena kompetentsi kui teadmiste, oskuste, kogemuste ja hoiakute kogumi, mis võimaldab täita kindlat töö- või õppeülesannet või tegutseda teatud olukorras. Kompetentsid moodustavad kompetentsuse.

Lõige 2 Kompetentsus määratletakse samas tähenduses kui kehtivas seaduses, kuid tuuakse selgemalt esile kui kutseüsteemi alus ehk kompetentsus on tõendatud suutlikkus kasutada teadmisi, oskusi, kogemusi ja hoiakuid töö- või õppeolukordades ja kutsealases arengus. Kompetentsust kirjeldatakse kompetentside kogumina.

Lõige 3 täpsustatud kvalifikatsiooni mõiste toob välja selle seose hindamisega, õppekavade, kutsestandardite ja kompetentsiprofiilidega, sätestades, et kvalifikatsioon on pädeva asutuse hindamise tulemusena tunnustatud kompetentsus. Kvalifikatsiooni mõiste pädeva asutuse hindamisega sidumine loob seose hindamise, õppekavade, kutsestandardite ja kompetentsiprofiilidega. Kuna kvalifikatsioon on pädeva asutuse hindamise tulemus, siis võib kvalifikatsioon olla tõendatud diplomiga, tunnistusega või kutsega.

Uues kutse- ja oskuste seaduses sätestatud kvalifikatsiooni mõiste on vastavuses Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku soovitusel esitatud kvalifikatsiooni mõistega: Kvalifikatsioon on hindamis- ja valideerimisprotsessi formaalne tulemus, mis saadakse, kui pädev asutus otsustab, et isik on saavutanud vastava standardi kohased õpiväljundid.

§ 4. Kvalifikatsiooniraamistik

Paragrahv 4 reguleerib kvalifikatsiooniraamistiku halduslikke aluseid ja rolli kutse- ja oskuste süsteemis.

Eesti kutseüsteemi üheks oluliseks alustalaks on elukestvat õpet, tööjõu oskuste arengut ja õpivõimaluste mitmekesisust toetav kvalifikatsiooniraamistik, nagu on määratletud eelnõu § 2 lõikes 2 ning § 3 sätetes. Eesti kvalifikatsiooniraamistik (EKR) võimaldab võrrelda kutse- ja haridustasemeid omandatud teadmiste, oskuste ning vastutuse ja iseseisvuse alusel, moodustades sidusa struktuuri, mis seob haridus- ja tööturupoliitika ühtsesse süsteemi.

Senine kvalifikatsiooniraamistik loodi Eestis 2008. aastal Euroopa kvalifikatsiooniraamistikule (EQF) tuginedes. Selle aluseks on kaheksa kvalifikatsioonitaset, mis katavad üld-, kutse- ja kõrghariduse ning kutseüsteemi. Kuigi EQF-i ülevõtmine toetas süsteemide rahvusvahelist võrreldavust, ei ole raamistik piisavalt kohandunud Eesti kontekstiga ning ei paku sisulist tuge õpiväljundite selgel ja eesmärgipärasel kirjeldamisel. Probleem on ilmnunud eriti kõrghariduses ja kutsehariduses, kus väljundid on sageli sõnastatud liiga madalal kognitiivsel tasemel või üldpädevuste osas ebapiisavalt eristatud ¹⁴.

Kutseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses (probleem 9) tuuakse selgelt välja, et praegune raamistik takistab õppijate ja tööandjate vaates kvalifikatsioonide mõistmist ja sobivate õpiradade kujundamist, raskendades samas ka varasemate õpingute ja töökogemuse tunnustamist (VÕTA). Samuti ei ole raamistikus seni tagatud ühtseid ja läbipaistvaid aluseid mikrokvalifikatsioonide kirjeldamiseks, mis on üha olulisemad elukestvas õppe ja tööturu paindlikkuse tagamiseks.

¹⁴ Kumpas-Lenk, K., Haavapuu, H., Mere, L., Lauri, L., Laansoo, K. ja Mattisen, H. (2022). „Väljundipõhiste õppekavade rakendamine Eesti kõrgkoolides: välisekspertide vaade“. Eesti Hariduse Kvaliteediagentuur. <https://eaqa.ee/sites/default/files/2022-06/V%C3%A4ljundip%C3%B5histe%20%C3%B5ppekavade%20rakendamine%20Eesti%20k%C3%B5rgkoolides.pdf>

Lisaks näitavad Tartu Ülikooli rakendusuringute keskuse RAKE¹⁵ uuringu tulemused, et kutsekeskhariduses on väljundipõhiste õppekavade rakendamine olnud osaline. Õpetajate kogemused viitavad sellele, et kuigi väljundipõhisisus andis osale õpetajatest pedagoogilise vabaduse, ei olnud lävendite sõnastamine üheselt selge ning üldainete õpetajad kogesid rohkem raskusi õpiväljundite rakendamisel. See viitab vajadusele selgema ja ühtsema raamistikulise aluse järele.

Eesti kvalifikatsiooniraamistiku analüüsi¹⁶ tulemused kinnitavad, et kuigi EKR tasemekirjeldused toetavad haridusstandardite ja kutsesüsteemi sidusust, on nende suurim kitsaskoht suur üldistusaste, mis ei toeta piisavalt hästi õppekavade ja kutsestandardite arendamist, tekitades liigset tõlgendamisruumi ja järjekindlusetust õpiväljundite sõnastamisel. Tasemete võrdlus näitas üldjoontes head vastavust, ent rõhuasetused on erinevad: näiteks 6.–8. tasemel rõhutab EKR tugevalt juhtimist ja vastutust, samas kui kõrgharidusstandard toob enam esile uurimis- ja meeskonnatööoskused ning 2.–5. tasemel vajab selgemat eristamist konteksti keerukus ja iseseisvuse ulatus. Praeguste tasemekirjelduste puudustena on välja toodud ka vähest konteksti kajastamist eri tasemetel ning tegevusverbide puudumist teadmiste ja oskuste dimensioonides.

Uuendatud EKRis on ühendatud teadmiste ja oskuste dimensioonid ning täpsustatud tasemekirjelduste struktuuri nii, et teadmised, oskused ja vastutus on seostatud konteksti mõõtmekaudu. Vähendatud on üldsõnalisust, et tegevusverbide järjekindla kasutuse kaudu toetada mõõdetavate õpiväljundite sõnastamist ning teravdatud 4.–6. tasemete eristusjooni.

Uuendatud EKR muudab tasemed arusaadavamaks nii õppekavade arendajatele kui ka tööandjatele ning toetab kvalifikatsioonide võrreldavust.

Uuendused toetavad ka mikro kvalifikatsioonide arendamist ning VÕTA praktikate ühtsemat rakendumist kõigil haridustasemetel ja kutsesüsteemis, võimaldades õpiväljundite saavutamise hindamist selgemate tasemekriteeriumite alusel.

Eelnõuga nähakse ette Eesti kvalifikatsiooniraamistiku ajakohastamine selliselt, et see:

- koosneb jätkuvalt kaheksast kvalifikatsioonitasemest;
- liigitab kvalifikatsioonid selgelt omandatud teadmiste, oskuste, vastutuse ja iseseisvuse kriteeriumite järgi;
- tugineb Eesti haridusstandardites kirjeldatud õpiväljunditele;
- seob kõik haridustasemed ja kutsesüsteemi ühtsesse raamistikku, võimaldades läbipaistvat ja loogilisemat liikumist haridus- ja karjääriteel;
- kehtestatakse Vabariigi valitsuse määrusega (eelnõu § 4 lg 2), mis tagab senisest suurema paindlikkuse ja ajakohasuse.

Lõige 1 sisustab kvalifikatsiooniraamistiku mõiste, määratledes selle võrdlusraamistikuna, mis liigitab ja eristab kutse- ja haridustasemeid teadmiste, oskuste, iseseisvuse ja vastutuse ulatuse alusel.

Lõikega 2 antakse kvalifikatsiooniraamistiku kehtestamise volitus Vabariigi Valitsusele. Kehtivas seaduses on kvalifikatsiooniraamistik kehtestatud kutseseaduse lisaga. Raamistiku

¹⁵ Urmann, H., Roos, L., Tubelt, E., Remmik., M., Trasberg, K., Eller, D. 2024 “Kutsekeskhariduse õppekavade rakendamise analüüs“ Tartu Ülikool RAKE https://skytte.ut.ee/sites/default/files/2025-02/Kutsekesk_l%C3%B5pparuanne.pdf

¹⁶ Öunapuu, T. jt. 2025 „Eesti kvalifikatsiooniraamistiku rakendamise analüüs“. Levellab. https://hm.ee/sites/default/files/documents/2025-11/L%C3%B5pparuanne_EKR.pdf

kehtestamise volituse Vabariigi Valitsusele andmine loob paindlikuma võimaluse vajadusel raamistikku muuta.

Lõige 3 sätestab kvalifikatsiooniraamistiku arendamise ja ajakohastamise kutseasutuse ülesandena.

§ 5. Kutsetegevuse valdkond ja kutseala

Paragrahv 5 täpsustab kutsesüsteemi struktuuri, määratledes selgelt mõisted „kutsetegevuse valdkond“ ja „kutseala“.

Lõige 1 defineerib kutsetegevuse valdkonna kui tervikliku majandus- või ühiskonnaelu valdkonna, mis hõlmab mitut omavahel seotud kutseala.

Lõike 2 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus kutsetegevuse valdkondade loetelu. Ka kehtiva seaduse kohaselt on kutsetegevuse valdkondade loetelu kehtestamine Vabariigi Valitsuse ülesanne.

Kehtivas kutseseaduses puudub eraldi paragrahv, mis defineeriks „kutseala“ mõiste. Uue seaduse **lõige 3** määratleb kutseala uue mõistena samalaadset kompetentsust eeldava kutsetegevuse valdkonna osana. Nii kuuluvad õpetamise kutseala sisse õpetaja, kutseõpetaja, sotsiaalpedagoogi ja eripedagoogi kutsetegevused.

Muudatuse eesmärk on luua selgem ja ühtsem raamistik kutsealade ja kutsetegevuse valdkondade määratlemiseks, et toetada kutsesüsteemi läbipaistvust, võrreldavust ja paindlikkust. Muudatused ja täiendused mõistetes aitavad paremini struktureerida kutsete ja kvalifikatsioonide seoseid ning toetavad kutse- ja haridussüsteemi sidusust.

Kutsetegevuse valdkonnad seotakse Eesti Majanduse Tegevusalade Klassifikaatori EMTAK koodidega ja Oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite Euroopa klassifikaatori ESCO hierarhia ja koodidega, et tagada ühtne klassifikatsioon ja sidus regulatsioon kutsealade vahel.

Kutsesüsteemi rakendumise analüüs ja OSKA uuringud on näidanud, et senine kutsealade ja valdkondade määratlus on olnud ebaselge ja killustunud. See on raskendanud kutsestandardite koostamist, kutse andmist ja õppekavade arendamist. Uus ja selgem struktuur võimaldab paremat koordineerimist, valdkondlikku planeerimist ja tööjõuvajaduse prognoosimist. Muudatus toetab ka kompetentsiprofiilide ja kutsestandardite sidumist kvalifikatsiooniraamistikuga ning loob aluse kutsete ja õppekavade süsteemsemaks arendamiseks.

Oodatav mõju

- Õiguslik selgus: kutseala ja kutsetegevuse valdkonna mõisted on üheselt määratletud.
- Süsteemi paindlikkus: võimalus määratleda kutsetasemeid kutsealade kaupa.
- Tõhusam juhtimine: Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatav valdkondade loetelu võimaldab paremat koordineerimist ja strateegilist planeerimist.
- Hariduse ja töömaailma sidusus: kutsealade ja valdkondade selge määratlus toetab õppekavade arendamist ja tööjõuvajaduse seiret.

§ 6. Kutse, kutsetase, osakutse ja esmakutse

Paragrahv 6 koondab ja täpsustab mõisted, mis varasemalt olid hajutatud mitme paragrahvi vahel: „kutse“, „kutsetase“, „osakutse“ ja „esmakutse“. Muudatusega täpsustatakse nende

mõistete tähendust, seotust kutsestandardiga ja kvalifikatsiooniraamistikuga ning lisatakse uus mõiste „esmakutse“.

Muudatuse eesmärk on ühtlustada ja selgemalt määratleda kutsesüsteemi kesksed mõisted ning eristada selgelt erinevat laadi kvalifikatsioone (nt töömaailmas antav kutse vs kooli lõpetamisega antav esmakutse).

Olulisemad muudatused võrreldes kehtiva seadusega.

Lõige 1 määratleb kutse kutsestandardis kirjeldatud ja kutse andja tõendatud kompetentsusena, mitte pelgalt kutseeksami tulemusena. See rõhutab kutse sisulist seotust kompetentsusnõuetega.

Lõikes 2 defineeritakse kutsetase kvalifikatsiooniraamistiku kaudu, sätestades, et see on kvalifikatsiooniraamistikuga seotud kutsealase kompetentsuse tase, mis määratakse kutsestandardis.

Muudatus loob selgema struktuuri kutsealade sisesele kvalifikatsiooniraamistiku tasemelisele eristusele.

Lõikes 3 määratletakse samaselt kehtiva kutseseadusega, et osakutse on kutsestandardis kirjeldatud osa kutsest, mis omab tööturul iseseisvat väljundit. Täpsustatakse, et selle tase määratakse kutsestandardis.

Lõikes 4 tuuakse uue mõistena sisse esmakutse (*initial professional qualification*). Esmakutse viitab õppeasutuse tõendatud kutsekvalifikatsioonile pärast ametialase kompetentsiprofiilil põhineva õppekava läbimist. See loob selge erisuse kooli lõpetamisel saadava esmase kutse ja töömaailma kutse vahel.

Kui õppekava aluseks on kutsestandard, siis sooritatakse kutseksam ja saadakse kutse. Kui õppekava aluseks on kompetentsiprofiil ja õppija on saavutanud kõik ametialases kompetentsiprofiilis kirjeldatud kompetentsid, siis saadakse õppeasutuse lõpetamisel esmakutse.

Kehtivas seaduses on mõisted osaliselt kattuvad, ebaselged või killustunud. Näiteks „kutse“ ja „kvalifikatsioon“ on määratletud sarnaselt, kuid nende seos kutsestandardiga ja hindamise protsessiga ei ole üheselt mõistetav. Samuti puudub praegu selge erisus töömaailma kutse ning kooli lõpetamisega omandatud kutse vahel, mis on tekitanud segadust kutsetunnistuste kehtivuse ja väärtuse osas.

Esmakutse mõiste toomine seadusesse võimaldab selgelt eristada formaalhariduses omandatud kutsekvalifikatsiooni töömaailma antavast kutsest. See toetab ka kutseõppe reformi, kus vastavalt uuendatud kutseharidusstandardile toimub tööturule siirdumiseks vajalike kutseoskuste hindamine praktilises tööolukorras oskuste demonstratsioonil, mis võib toimuda kutseksamina ja osade kaupa kogu õppe jooksul.

Õppeasutuses kompetentsiprofiili alusel loodud tasemeõppe õppekava edukal läbimisel omandatakse edaspidi esmane kutsekvalifikatsioon ehk esmakutse. Esmakutse andjaks on õppeasutus ning esmakutse saadakse vaid juhul, kui on tõendatud kõik ametialase kompetentsiprofiili kompetentsusnõuded. Esmakutse andmisel on õppeasutusel kutse andjana vastavalt eelnõu § 16 lõike 2 punktile 2 kohustus kaasata õpilase kompetentsuse hindamisse sobilikus õppe- või töökeskkonnas valdkonna tööandjaid.

Selleks, et kutsete süsteem oleks arusaadav, eristatakse kaks erinevat kutse liiki: esmakutse ja töömaailma kutse ning kehtestatakse nõuded nende kehtivuse osas. Esmakutse antakse koolilõpetajale edaspidi alati tähtajatult. Esmakutse toetab koolilõpetajate sujuvat üleminekut tööturule ning loob aluse kutse- ja osakutse taotlemiseks tööandjate juures.

Pärast õpingute lõppu ning töökogemuse omandamist on õppijal võimalik karjääri edenedes taotleda kutsestandardil põhinev töömaailma kutse konkursiga valitud kutse andja juures.

Oodatav mõju

- Õiguslik selgus: mõisted on selgelt määratletud ja seostatavad kutsestandardite ning kvalifikatsiooniraamistikuga.
- Hariduse ja töömaailma sidusus: esmakutse mõiste toetab kutseõppe ja töömaailma koostööd ning vähendab dubleerivat hindamist.
- Paindlikkus: osakutse ja kutsetaseme määratlemine võimaldab paremini reageerida tööturu vajadustele.
- Kvalifikatsioonide võrreldavus: selgem seos kvalifikatsiooniraamistikuga toetab rahvusvahelist võrreldavust.

§ 7. Kutsestandard

Paragrahv 7 sätestab kutsestandardi mõiste. Võrreldes kehtiva õigusega ajakohastatakse kutsestandardi määratlust ning viies selle kooskõlla seaduse üldise ülesehitusega, mille kohaselt kvalifikatsioon põhineb kompetentsusel ning kompetentsust kirjeldatakse kompetentside kaudu.

Kutsestandardi ja kompetentsiprofiili rakendamine sõltub kutseala regulatiivsest iseloomust ning kutse omamise seosest tööturule ligipääsuga. Juhul kui kutse omamine on õigusaktidest tulenevalt nõutav kutsealase tegevuse alustamiseks, selle teostamiseks või kutsealaste hüvede saamiseks, koostatakse kutsestandard ning kutse andmine toimub kutsestandardi alusel.

Lõike 1 kohaselt on kutsestandard dokument, milles kirjeldatakse kutsealase kompetentsuse nõudeid asjaomasel kvalifikatsiooniraamistiku tasemel. Sätte sõnastust on täpsustatud, et viia see kooskõlla seaduse üldiste mõistetega, mille kohaselt kvalifikatsioon on pädeva asutuse poolt tunnustatud kompetentsus ning kompetentsust kirjeldatakse kompetentside kogumi kaudu (§ 3). Muudatus ei ole sisuline – ka varasem regulatsioon hõlmas kutsestandardi puhul nii kutsetegevuse kirjeldust kui ka kompetentsunõudeid. Täpsustatud sõnastus toob selgemalt esile, et kutsestandard keskendub eelkõige kutsealase kompetentsuse nõuete määratlemisele kvalifikatsiooniraamistiku tasemel ning on aluseks kutse andmisel isiku kompetentsuse hindamisel (§ 6 lõige 1, § 20 lõige 2).

Lõige 2 määratleb kutsestandardi koostamise alused. Kutsestandard koostatakse juhul, kui isiku tööalane ligipääs tööturule või tööalaste hüvede andmine ja saamine on piiratud kutse omamise nõudega. See hõlmab eelkõige tegevusalasid, kus kutse olemasolu on õigusaktidest tulenev eeltingimus tegutsemiseks või teatud tööülesannete täitmiseks. Kutsestandardi koostamise aluste sätestamine seaduses on vajalik õiguspärasuse tagamiseks. Eesmärk on välistada olukorrad, kus kutsestandardeid koostatakse või hoitakse kehtivana ilma sisulise vajaduseta, ning tagada, et avaliku ressursi kasutamine kutsesüsteemi arendamisel on eesmärgipärane ja põhjendatud.

Kutsestandardi koostamise alusena nähakse ka ette olukorrad, kus vastavad nõuded tulenevad Euroopa Liidu õigusest või selle alusel kehtestatud rakendusaktidest. See hõlmab eelkõige reguleeritud tegevusalasid, kus kutse olemasolu on õigusaktidest tulenev eeltingimus

tegutsemiseks või teatud tööülesannete täitmiseks, mille puhul tuleb tagada kvalifikatsiooninõuete vastavus kehtivatele regulatsioonidele. Sellistel juhtudel ei ole kompetentsiprofiilil põhinev esmakutse piisav kvalifikatsiooni tõendamiseks.

Samuti nähakse ette kutsestandardi koostamise võimalus tööturu osapoolte tõendatud vajaduse korral. Tõendatud vajadus võimaldab arvestada avaliku huvi, ohutuse, tööturu toimivuse ja isiku vara kaitsega olukordades, kus kvalifikatsiooninõuete ühtne määratlemine on vajalik teenuste kvaliteedi, inimeste elu ja tervise, tööjõu liikumise või olulise varakahju vältimise seisukohalt. Samuti tagab see, et kutsestandardite koostamine tugineb tööturu tegelikule vajadusele, valdkondlike ekspertide hinnangule, sektorianalüüsile ja tööandjate põhjendatud ettepanekutele, mitte üksnes ajalooliselt kujunenud praktikale.

Selline regulatsioon tagab tasakaalu vajaliku reguleerimise ja paindlikkuse vahel, võimaldades ühelt poolt kehtestada selged ja usaldusväärsed kvalifikatsiooninõuded olukordades, kus see on vältimatult vajalik (nt avaliku huvi, ohutuse, inimeste elu ja tervise või vara kaitse seisukohalt), ning teiselt poolt vältida ülereguleerimist ja põhjendamatu halduskoormust. Nii aitab säte hoida kutsesüsteemi eesmärgipärase, läbipaistva ja ajakohasena ning võimaldab juhtudel, kus kutsestandard ei ole vältimatult ega tõendatult vajalik, kasutada paindlikumaid, kuid siiski tööturu osapoolte vajadusi arvestavaid lahendusi, näiteks kompetentsiprofiile. **Lõike 3** kohaselt jääb kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise korra kehtestamine jätkuvalt valdkonna eest vastutava ministri pädevusse määruse alusel.

Eelnõus tehtud muudatused lähtuvad kutseseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuses tuvastatud probleemidest, mille kohaselt kutsestandarditel põhinev süsteem ei paku piisavat paindlikkust õppekavade loomiseks ega võimalda kiiresti reageerida töömaailma muutuvatele vajadustele. Kehtiva seaduse kohaselt tuleb kutsestandardi iga muudatuse tegemisel kohandada ka tasemeõppe õppekava, mis võib oluliselt pikendada uute oskuste jõudmist õpetamisse. Selle tõttu on tööandjad väljendanud rahulolematust pakutava õppe ajakohasusega.

Lisaks on kutsestandardite liigne keskendumine kindlas ametis vajalikele oskustele takistanud kutsealade ülese või tulevikuperspektiiviga oskuste kirjeldamist ja tunnustamist. Seetõttu jäävad eelnõu kohaselt kutsestandardid alles töömaailmas vajaliku kompetentsuse hindamise alustena ning õppekava aluseks luuakse edaspidi kompetentsiprofiilid.

§ 8. Kompetentsiprofiil

Paragrahv 8 sätestab kompetentsiprofiili kui uue õigustermini kutsesüsteemi osana, mida kehtivas kutseseaduses seni ei esine. Kompetentsiprofiil on alternatiiv kutsestandardile eelkõige reguleerimata kutsealadel, mille puhul puudub vajadus siduda oskuste hindamine ja kirjeldamine formaalse kutse andmise protsessiga, kuid kus töömaailma ja hariduse koostöök on siiski vajalik ühtne kompetentsuste kirjeldamine õppekavade kujundamise alusena. Kompetentsiprofiil ei asenda kutsestandardit juhtudel, kus kutse omamine on õiguslikult nõutav.

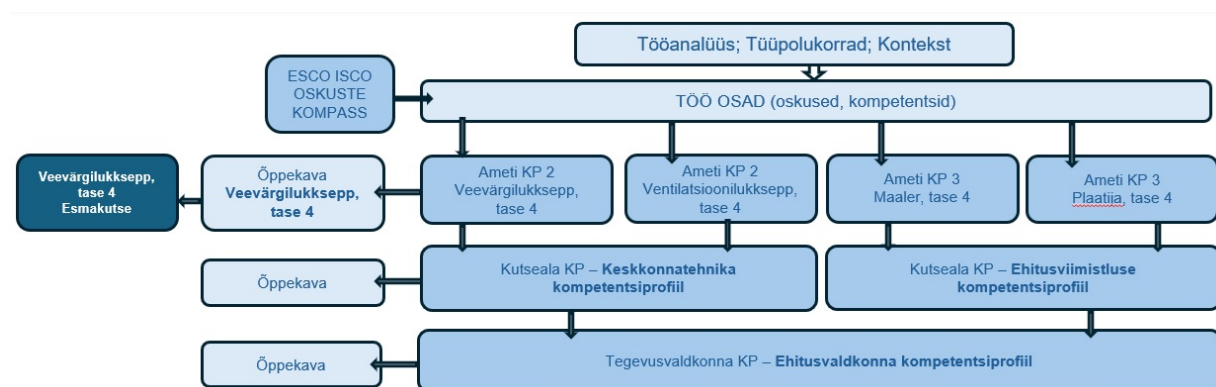
Reguleerimata kutsealade puhul kutsestandarditest loobumine ilma alternatiive pakkumata oleks vastuolus töömaailma ootustega, kuna nii kaoks töömaailma ja haridussüsteemi otsene seotus. Näiteks kutsehariduses kaoks enam kui 1200 õppekava alus ning sise- ja välisriiklik võrreldavus ja ülevaade.

Eelnõu lähtub VTK-s (lahendus 3) kirjeldatud vajadusest luua alternatiivne võimalus kutsestandardite asemel või kõrval kasutada töömaailmas vajalike kompetentside süstemaatilist ja ajakohastatud kirjeldust. Kutsestandarditel põhineva süsteemi jäikus, nende aeglane

uuendamine ja piiratud sobivus interdistsiplinaarsete või kiiresti arenevate valdkondade puhul takistavad tööjõu oskuste vajaduse piisavalt kiiret kajastumist õppes. Kompetentsiprofiilide kasutuselevõtt loob uue paindlikuma võimaluse tööturu sisendi põhjal õppekavade loomiseks ja arendamiseks, sh mikrokvalifikatsioonide tasandil.

Lisaks võimaldavad kompetentsiprofiilid:

- tähtajatut kehtivust, vältides kutsestandardite sagedast ümbervormistamist;
- indekseerida kvalifikatsiooniraamistiku tasemeid nii profiili kui selle osade kaupa;
- siduda hariduse ja töömaailma ootusi, andes sisendi nii üld-, kutse- kui kõrghariduseõppekavadele ning karjääriplaneerimise tööriistadele;
- siduda ESCO klassifikatsiooniga ja toetada OSKA seire ja analüüside rakendamist.



Joonis 1. Kompetentsiprofiilide kujundamise ja seoste näidismudel ehitusvaldkonnas

Kutsestandarditelt kompetentsiprofiilidele üleminek kavandatakse järk-järgult, alustades uuendamist vajavatest kutsestandarditest. Hinnatakse, kas kutsestandardid on aluseks mõnele õppekavale ja kas toimub töömaailma kutseandmine. Kui mõlemad kriteeriumid ei ole täidetud, siis ei looda ka kompetentsiprofiili. Kõik kutsestandardid, millel ei ole tööle siirdumiseks formaalseid kvalifikatsiooninõudeid, kuid mis on õppekavade aluseks, vaadatakse üle OSKA analüüside alusel koos valdkondlike eksperdikogude, õppeasutuste ning sotsiaalpartneritega. Selgitatakse välja, kas on vajadust luua kompetentsiprofiil või mitte.

Lõigetes 1 ja 2 määratletakse kompetentsiprofiil kui ameti, kutseala või kutsetegevuse valdkonna põhine kompetentside kirjeldus asjaomastel kvalifikatsiooniraamistiku tasemel või tasemetel. Kompetentsiprofiilil on oluline roll õppekavade loomisel, eelkõige tasemehariduses ja täiendkoolituses, mis võimaldab koondada töömaailmas olulised pädevused paindlikumalt ja valdkondade ülesemalt kui seni kasutuses olnud kutsestandard.

Lõige 3 täpsustab, et ehkki kompetentsiprofiil võib olla koostatud nii kitsamalt ametile kui laiemalt kutsealale või tegevusvaldkonnale, antakse esmakutse vaid konkreetse ameti kõigi kompetentside omandamisel, mis on kirjeldatud ametialases kompetentsiprofiilis.

Lõige 4 lõige määratleb, et kompetentsiprofiilidele kehtivad samad kvaliteedi- ja koostamisnõuded kui kutsestandarditele, mis tagab kutsestandardiga võrreldava usaldusväarsuse ja metodoloogilise tugevuse, kuna nende koostamise, muutmise ja vormistamise korra kehtestab määrusega valdkonna eest vastutav minister.

Oodatav mõju:

Muudatusega kaasneb oluline positiivne mõju õppijatele, koolitajatele, haridusasutustele, tööandjatele ja kutseasutusele. Kompetentsiprofiilide kasutuselevõtt suurendab haridussüsteemi paindlikkust ja reageerimisvõimet tööturu muutuvatele vajadustele, toetab elukestvat õpet, vähendab bürokraatiat kutsestandardite uuendamisel ja annab ühtlasi usaldusväärse, kuid paindliku tööriista õppekavade loomiseks.

§ 9. Mikro kvalifikatsioon

Paragrahv 9 reguleerib mikro kvalifikatsiooni.

Lõikes 1 käsitletakse mikro kvalifikatsiooni täiskasvanute koolituse seaduse tähenduses, st see on määratletud kui täienduskoolitusel omandatud, tõendatud ja tunnustatud teadmiste ning oskuste kogum, mis vastab tööturu või ühiskonna vajadustele.

Lõige 2 sätestab, et mikro kvalifikatsioon võib kuuluda suurema kutse kvalifikatsiooni koosseisu või olla eraldiseisev, võimaldades selgelt piiritletud oskuste ja teadmiste omandamist ning tunnustamist kooskõlas kutse- ja oskuste seaduses sätestatuga. See tagab ühtse õigusliku raamistiku ning seob mikro kvalifikatsioonid kutse- ja osakutse andmise süsteemiga, toetab elukestva õppe ja paindlike õpiteede arengut, võimaldades õppijatel ja töötajatel omandada tööturul nõutavaid kompetentse ka väiksemate õpiüksustena.

Mikro kvalifikatsioonide õiguslik reguleerimine kutse- ja oskuste seaduses annab võimaluse reageerida tööturu arengutele kiiremini ja paindlikumalt, pakkudes õppijatele ning tööandjatele väiksema mahuga, kuid töömaailmas rakendatavaid ja väärtuslikke õpiväljundite kogumeid.

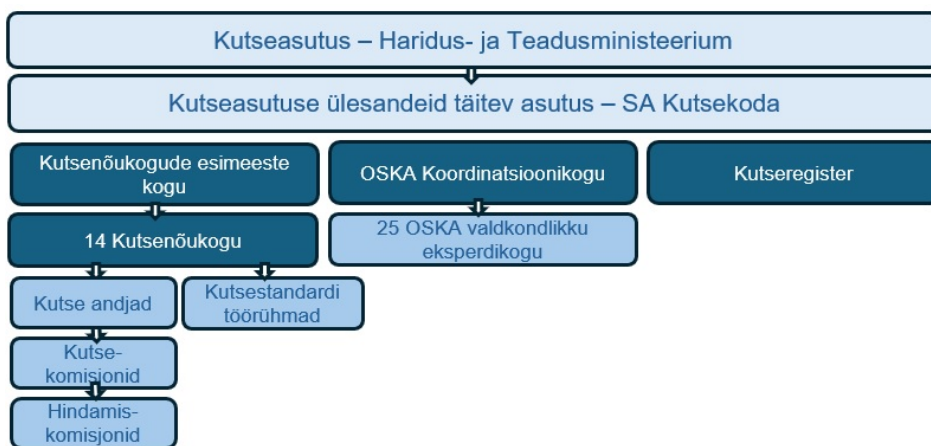
Muudatuse rakendamine suurendab õppijate võimalusi valida paindlikke ja eesmärgipäraseid õpiteid, sh koguda ja kombineerida mikro kvalifikatsioone vastavalt isiklikele ja tööturu vajadustele. Samas annab see õppijatele kindluse, et mikro kvalifikatsiooniõppes omandatud kompetentsus on tööturul nõutud ja tunnustatud. Tööandjate vaates paraneb ligipääs spetsiifiliste oskustega tööjõule ning kiireneb tööjõu oskuste ajakohastamine. Haridussüsteemis tekib võimalus siduda mikro kvalifikatsioonid nii tasemeõppe kui täienduskoolitusega, mis lihtsustab uute õppekavade loomist ja olemasolevate täiendamist ilma kogu kutse kvalifikatsiooni muutmata.

Mikro kvalifikatsioonide sidumine kvalifikatsiooniraamistikuga tagab nende läbipaistvuse ja rahvusvahelise võrreldavuse, soodustades nii õppijate mobiilsust kui ka Eesti tööjõu konkurentsivõimet.

2. peatükk

Kutsesüsteemi osalised

Eelnõu peatükis 2 kirjeldatakse kutsesüsteemi osalisi ning nende ülesandeid. Võrreldes varasema kutseseadusega on kutsesüsteemi osaliste ring ning nende ülesanded märkimisväärselt muutunud. Senise kutsesüsteemi probleem on erinevate kogude paljusus ning neile erinevate regulatsioonidega antud ülesannete mitmekesisus, mis muudab kutsesüsteemi ebaefektiivseks ja protsessid ajamahukaks.



Joonis 2. Kutsesüsteemi osalised vastavalt kehtivale kutseadusele

Senise süsteemi haldamine ei ole otstarbekas, sest põhjustab dubleerimist ja ebaefektiivset ressursikasutust nii kaasatud inimeste kui ka aja ja rahaliste vahendite osas. OSKA süsteemi on alates selle loomisest arendatud kutsesüsteemi kõrval küllaltki sõltumatult oma juhtimis- ja rahastamismudeliga. Samas on nii kutsenõukogud kui ka OSKA valdkondlikud eksperdikogud seotud oma valdkonna töajõu oskuste vajaduse kirjeldamise ja hindamisega, mistõttu võivad nende tegevused kohati kattuda. Lisaks osalevad kogudes osaliselt samad isikud.

Eelnõuga vähendatakse kutsesüsteemi osaliste arvu ning täpsustakse nende ülesanded, et suurendada selgust, mh haldusotsuste vastuvõtmisel.



Joonis 3. Kutsesüsteemi osalised vastavalt kutse- ja oskuste seaduse eelnõule.

Kutseasutusele lisanduvad uued tööülesanded seavad senisest veelgi olulisemale kohale kvaliteedi tagamise ning juriidilise ja andmekaitsealase pädevuse olemasolu asutuses. Kutseasutuse tööprotsesside ja töö kvaliteedist hakkavad suuremal määral sõltuma kogu süsteemi usaldusväärsus, tõhusus ja läbipaistvus.

Eelnõuga kaovad kehtivas süsteemis haldusorgani rolli täitnud kutsenõukogud ning nende ülesanded jaotatakse süsteemi teiste osapoolte vahel. Haldusotsuste vastuvõtmist puudutavad ülesanded liiguvad õigusselguse tagamise huvides kutseasutuse pädevusse.

Kehtiv KuTS: Kutsenõukogu	EELNÕU: Kutseasutus	EELNÕU: Valdkondlik eksperdikogu (VEK)
Ettepanekute tegemine kutsestandardite väljatöötamiseks, uuendamiseks	Kutsestandardi kavandi koostamine	Kutsestandardite väljatöötamiseks ja uuendamiseks ettepanekute tegemine ning kutsestandardite kavanditele eksperthinnangu andmine
Kutsestandardite kinnitamine	Kutsestandardite kehtestamine	
Kutset andva organi valimine	Kutse andja valimine	
Kutse andmise korra kinnitamine	Kutse andmise korra kehtestamine	
Kutse andmise tasude kinnitamine	Kutse taotlemise tasude kehtestamine	
Kutsestandardite kinnitamine	Kutsestandardite kehtestamine VEK ettepanekul	

Joonis 4. Kutsenõukogu ülesanded, mis kavandatakse jaotada kutseasutuse ja valdkondlike eksperdikogude vahel

§ 10. Kutseasutus

Paragrahv 10 määratleb kutseasutuse mõiste, pädevuse ja ülesanded ning reguleerib valdkonna eest vastutava ministri õigust delegeerida kutseasutuse funktsioone halduslepingu alusel. Sätte eesmärk on tagada kutsesüsteemi ja oskuste süsteemi terviklik juhtimine, läbipaistvus ning töömaailma ja haridussüsteemi sidusus. Võrreldes kehtiva seadusega ühendatakse paragrahvides 6 ja 7 toodud kutseasutuse definitsioon ning kutseasutuse ülesanded.

Lõikes 1 sätestatakse sarnaselt kehtiva seadusega, et kutse- ja oskuste süsteemi eest vastutab Haridus- ja Teadusministeerium, mis täidab kutsesüsteemi strateegilist juhtimisrolli. Selle kaudu tagatakse, et kutsesüsteemi arendamine on otseselt seotud riikliku haridus- ja tööturupoliitikaga ning vastab Eesti haridusvaldkonna arengukava 2021–2035 eesmärgile luua õppimisvõimalused, mis lähtuvad ühiskonna ja töömaailma vajadustest.

Lõike 2 kohaselt säilib valdkonna eest vastutava ministri õigus sõlmida haldusleping kutseasutuse ülesannete täitmiseks halduskoostöö seaduse alusel. Seejuures tuleb arvestada, et seaduses sätestatud ülesannete kataloog moodustab tervikliku avalik-õigusliku funktsiooni, mille keskmes on kutse- ja oskuste süsteemi kujundamine, reeglite kehtestamine, nende rakendamise korraldamine ning järelevalve.

Ülesannete loetelu hõlmab muuhulgas:

- kutse- ja oskuste süsteemi arendamist ja rakendamist;
- kompetentsiprofiilide ja kutsestandardite meetodika väljatöötamist ja kehtestamist;
- kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide kehtestamist;
- kutse andjate valimist;
- kutse andmise korra, tasu aluste ja kulude arvestamise põhimõtete kehtestamist;
- haldusjärelevalve teostamist;
- süsteemi toimimiseks vajalike nõukogude ja eksperdikogude moodustamist ning nende töö korraldamist.

Need ülesanded ei ole oma olemuselt teenuste pakkumine turul, vaid kujutavad endast avaliku võimu teostamist ja riigi hariduspoliitiliste eesmärkide elluviimist. Tegemist on normatiivse, korraldava ja järelevalvelise tegevusega, millel on üldine ja siduv mõju. Selliseid ülesandeid ei täideta turutingimustel ega konkureerivas keskkonnas ning nende täitmise eesmärk ei ole majandusliku kasu saamine.

Ka juhul, kui mõne ülesandega kaasneb tasu kehtestamine (nt kutse taotlemise või taastõendamise tasu), ei muuda see tegevuse olemust majandustegevuseks. Tasu määratakse avalik-õiguslikul alusel ning see on seotud kulude katmisega, mitte hinnakujundusega turul. Samuti ei tegutse ülesannete täitja iseseisva turuosalisena, vaid täidab seadusest tulenevat avalikku kohustust riigi nimel ja riigi vastutusel.

Sellest tulenevalt on põhjendatud sätestada, et halduslepingule ei kohaldata halduskoostöö seaduse § 13, mis näeb ette riigihangete seaduse kohaldamise. Riigihanke regulatsioon on suunatud olukordadele, kus riik soetab turult kaupu või teenuseid. Käesoleval juhul ei ole tegemist teenuse ostmisega turult, vaid avaliku ülesande täitmise korraldamisega. Hanke kohaldamine looks eksliku mulje, nagu oleks tegemist majandustegevusega või turuteenuse ostmisega, ning ei vastaks ülesannete tegelikule sisule.

Võimalus volitada ülesannete täitmine eraõiguslikule juriidilisele isikule ei muuda nende ülesannete õiguslikku olemust. Delegeerimise korral säilib riigi järelevalve, otsustusõigus ja vastutus. Eraõiguslik vorm ei muuda avalikku ülesannet turutegevuseks. Vastupidi – selge õiguslik alus ja riigi järelevalve tagavad, et kutse- ja oskuste süsteem toimib ühtselt, läbipaistvalt ja avalikes huvides.

Haldusülesannete volitamisel arvestatakse ka halduskoostöö seaduse § 5 lõikes 1 sätestatud tingimusi.

Esiteks peab olema ülesannete täitmine eraõigusliku juriidilise isiku poolt majanduslikult põhjendatud. Kutse- ja oskuste süsteemi arendamine eeldab valdkondadeülest ekspertiisi, sidet tööandjate ja erialaliitudega ning paindlikku töökorraldust. Ülesannete täitmine eraõigusliku juriidilise isiku vormis võimaldab kasutada olemasolevat kompetentsi ja organisatsioonilist võimekust, vältides paralleelse haldusstruktuuri loomist riigiaparaadis.

Teiseks ei tohi halvendada volitamine ülesannete täitmise kvaliteeti. Senine praktika on näidanud, et ülesannete täitmine sihtasutuse kaudu tagab järjepidevuse ning koostöö erinevate osapooltega. Riigi järelevalve ja halduslepingu tingimused võimaldavad kvaliteedinõudeid selgelt määratleda ja kontrollida.

Kolmandaks ei tohi ülesannete delegeerimine kahjustada avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse. Riigil säilib järelevalvepädevus ja vastutus.

Kehtiva seaduse alusel täidab kutseasutuse ülesandeid halduslepingu alusel Sihtasutus Kutsekoda. Kavandatava seaduse jõustumisel jätkab kutseasutuse ülesannete täitmist halduslepingu alusel samuti Sihtasutus Kutsekoda, mille on asutanud Eesti Vabariik koos kutse- ja töömaailma esindusorganisatsioonidega – Eesti Ametiühingute Keskliit, Teenistujate Ametiliitude Organisatsioon TALO, Eesti Tööstuse ja Tööstuse Keskliit ning Eesti Kaubandus-Tööstuskoda. Põhikirja kohaselt on sihtasutuse eesmärk panustada ühtse ja korrastatud kutsesüsteemi loomisesse ja arendamisse, sh kutse- ja oskuste süsteemi toimimise toetamine.

Kokkuvõttes on ülesannete kataloog käsitatav tervikuna riigivõimu teostamisena. Halduslepingu sõlmimine on vahend nende ülesannete täitmise korraldamiseks, mitte majandustegevuse tellimiseks.

Lõikes 3 on määratletud kutseasutuse põhifunktsioonid. Need on laienenud võrreldes kehtiva kutseseadusega, koondades osad varasemalt kutsenõukogude ja kutsenõukogude esimeeste

kogu pädevuses olnud ülesanded ühe institutsiooni alla. Muudatuse eesmärk on suurendada otsustusprotsesside selgust ja halduslikku tõhusust, vähendades dubleerimist ja ebavajalikku administreerimist.

Lõike 3 punktis 1 laiendatakse kutseasutuse ülesannet arendada ja rakendada kutse- ja oskuste süsteemi tervikuna. Uue seaduse kohaselt on kutseasutuse lahutamatu osa ka oskuste süsteem, mis hõlmab oskuste vajaduse seiret ja analüüsi (OSKA). Kutseasutuse rolli laiendamine oskuste süsteemi rakendamisele võimaldab kujundada tervikliku ja andmepõhise lähenemise töajõupoliitikale.

Lõike 3 punktis 2 luuakse selge õiguslik alus kutseasutusele töajõu- ja oskuste arendamise uuringute läbiviimiseks. Eelnõu defineerib selgelt kutseasutuse rolli töajõu- ja oskuste vajaduse analüüsimise prognoosi ning seire süsteemi OSKA uuringute läbiviijana ning vastavate uuringute alusel ettepanekute tegijana poliitika kujundamise eesmärgil.

Lõike 3 punktiga 3 määratletakse sarnaselt kehtiva seadusega, et kutseasutusel on kohustus ühtsete dokumendivormide väljatöötamiseks ja kehtestamiseks. Ühtsete dokumendivormide kasutamine tagab süsteemi läbipaistvuse, ühtlustatud menetluse ja andmete võrreldavuse kutse- ja oskustasandil.

Lõike 3 punktis 4 saab kutseasutus ülesande lisaks kutsestandarditele ka kompetentsiprofiilide meetodika loomiseks ja kehtestamiseks. Ühtne meetodika tagab, et kompetentsiprofiilid ja kutsestandardid koostatakse võrreldavalt, järgides samu põhimõtteid ning tagatud on koostamise aluste läbipaistvus kõigile osapooltele. Meetodikaga tagatakse kompetentsiprofiilide ja kutsestandardite koostamisel sidusus töandjate, koolide ja ekspertide vahel. Kutseasutus vastutab ka meetodika uuendamise eest vastavalt vajadusele ning uuendatud meetodika kinnitamise järel osapoolte uuendustest teavitamise eest.

Lõike 3 punkti 5 kohaselt koostab, uuendab ja kehtestab kompetentsiprofiilid ja kutsestandardid kutseasutus kaasates sellesse protsessi eksperte vastavalt kehtestatud meetodikale. Kehtiva seaduse alusel toimus kutsestandardite koostamise algatamine kutsenõukogude esimeeste kogu otsusel, misjärel kutsenõukogu moodustas kutsestandardi koostamiseks töörühma ning pärast haldusorganina ka kinnitas kutsestandardi. Kutseasutusel oli kohustus kogu protsessi toetada ja korraldada. Muudatusega optimeeritakse ja lühendatakse protsessi oluliselt, andes otsuse tegemise õigus koos vastutusega kutseasutusele.

Kutseasutus on eelnõu kohaselt kohustatud kompetentsiprofiilide ja kutsestandardite väljatöötamisel, uuendamisel ja kehtestamisel arvestama valdkondlike eksperdikogude ettepanekuid ja eksperthinnanguid, tagamaks töömaailma sisulise kaasatuse ning tööturu vajadustele vastavate kompetentsusnõuete kujundamise.

Kuigi otsuste tegemisel ei saa kutseasutus mööda valdkondlike eksperdikogude hinnangutest, on kutseasutusel kui haldusorganil kohustus tagada otsuste kooskõla õigusaktidega. Näiteks kui väljatöötatud kutsestandard võimaldaks põhjendamatult piirata elukutse- või ettevõtlusvabadust või oleks vastuolus kehtiva õigusega, tuleb kutseasutusel jätta see kehtestamata või keelduda vastavas osas ettepanekut arvesse võtmast.

Samas on valdkondlike eksperdikogude arvamus olulise tähtsusega ning sellest kõrvalekaldumine eeldab mõjuvat põhjust. Kui kutseasutus ei arvesta valdkondliku eksperdikogu ettepanekut või eksperthinnangut täielikult või osaliselt, tuleb see selgelt ja põhjendatult otsuses välja tuua, sh selgitada, milles seisneb vastuolu õigusaktidega, proportsionaalsuse põhimõttega või avaliku huviga.

Selline lähenemine tagab ühelt poolt töömaailma tegeliku kaasamise ja sisendi arvestamise ning teiselt poolt kutseasutuse lõppvastutuse kutsestandardite õiguspärasuse, põhjendatuse ja kooskõla eest kehtiva õigusega, suurendades süsteemi õigusselgust ja läbipaistvust.

Eelnõu kohaselt (§ 10 lg 2) võib kutseasutuse ülesandeid volitada täitma halduslepingu alusel eraõigusliku juriidilise isiku. Sellisel juhul täidab eraõiguslik isik avalikku ülesannet ning teostab täidesaatvat riigivõimu, millele kohaldub avalik-õiguslik regulatsioon, sh haldusmenetluse seadus ning haldusjärelevalve. Seega ei ole tegemist riigivõimu teostamisega väljaspool avalikku kontrolli, vaid seaduse alusel korraldatud haldusülesande täitmisega.

Kutsestandardite kehtestamine on üks kutseasutuse ülesannetest. Kutsestandardi kehtestamine PS §-s 29 tagatud õigust vabalt valida tegevusala ja elukutset ulatuses, milles kutsealal tegutsemine eeldab kutse olemasolu ning vastavust kutsestandardis kirjeldatud kompetentsidele.

Sellise piirangu eesmärk on tagada kutsetegevuse kvaliteet, ohutus ja usaldusväärsus ning kaitsta avalikke hüvesid, sealhulgas isikute elu ja tervist, vara ning teenuste kvaliteeti. Samuti toetab regulatsioon kvalifikatsioonide võrreldavust ja tööturu toimimist. Tegemist on põhiseaduslikult legitiimsete eesmärkidega.

Kutsestandardite kasutamine on sobiv meede, kuna see võimaldab määratleda konkreetse kutse jaoks vajalikud kompetentsid ning tagada, et kutset omavad isikud vastavad nõutavale tasemele.

Eesmärki ei ole võimalik saavutada sama tõhusalt leebemate vahenditega. Kutsealade mitmekesisuse ja kiire arengu tõttu ei ole võimalik ega otstarbekas kehtestada kõiki konkreetseid kompetentsinõudeid seaduse tasandil. Kutsestandardite kaudu saab nõudeid ajakohastada paindlikult ning erialaspetsiifiliselt.

Riive ei ole ülemäärane. Seadus sätestab kutsesüsteemi põhialused ning kutse andmise üldtingimused, samas kui kutsestandardid täpsustavad, millistele kompetentsidele peab isik vastama, et täita seaduses sätestatud kutse andmise tingimusi. Kutsestandardite koostamine ja kohaldamine toimub avaliku ülesande täitmise raames ning riigi järelevalve all. Isikule on tagatud menetluslikud õigused ning võimalus vaidlustada kutse andmise, peatamise või kehtetuks tunnistamise otsus. Seega on riive intensiivsus piiratud ning tasakaalus taotletava eesmärgiga.

Kutsestandardite kaudu kvalifikatsiooninõuete sisustamine on proportsionaalne ning kooskõlas PS §-ga 29 ja PS § 3 lõikest 1 tuleneva olulisuse põhimõttega.

Lõike 3 punkti 6 alusel viib kutseasutus läbi avaliku konkursi kutse andja valimiseks, kui on täidetud eelnõu § 13 lõike 2 tingimus. Avaliku konkursi läbiviimisel järgib kutseasutus eelnõu § 14 lõike 5 alusel valdkonna eest vastutava ministri määrust, mis kehtestab täpsema korra ja nõuded antud konkursi läbiviimiseks. Kutseasutus on erapooletu asutus, mis hindab konkursil osalejate nõuetele vastavust. Kehtiva seaduse kohaselt valib kutsenõukogu konkursi alusel kutse andja, kuid seal on tihti samade organisatsioonide esindajad, kes konkureerivad kutse andjaks ning täielik huvide konflikti puudumise tagamine on keerukas. Kui varem viis kutseasutus läbi kutse andja konkursi ning valmistas ette materjalid kutsenõukogule, mis tegi kutse andja valiku otsuse, siis muudatuse tulemusena teeb edaspidi kutseasutus otsuse kutse andja õiguste andmiseks. Kutseasutus kaasab kutse andjate taotluste hindamiseks eksperte, moodustades vajadusel laekunud taotluste hindamiseks komisjoni, mis vaatab läbi laekunud

pakkumised ning hindab pakkumuse esitanud organisatsioonide võimekust kutse andjana tegutseda.

Lõike 3 punkti 7 alusel saab kutseasutus ülesandeks kutse andmise korra kehtestamise kutse andja avalikul konkursil osalenud ning edukaks osutunud kutse andja ettepanekul. Kehtiva seaduse alusel kinnitab kutse andmise korra ja selle muudatused kutsenõukogu. Muudatusega tuuakse vastav ülesanne kutseasutuse pädevusse seoses kutsenõukogude kui haldusorganite kaotamisega süsteemist. Kutseasutus kontrollib kutse andmise korra kehtestamisel, et see on vastavuses kutse- ja oskuste seadusega ning tagab kõigile kutse taotlejatele ligipääsu kutse taotlemisele. Juhul kui kutse andjal on mõjuvatel põhjustel oma tegevuse käigus vaja kutse andmise korda muuta, teeb ta vastava ettepaneku kutseasutusele, mis kehtestab kutse andmise korra muudatused. Kui ühele kutsele valitakse avaliku konkursi tulemusena mitu kutse andjat, tagab kutseasutus, et kõik järgivad sama kutse andmise korda, tagades seeläbi kõigi kutse taotlejate võrdse kohtlemise.

Lõike 3 punkti 8 alusel kehtestab sarnaselt kehtivale seadusele kutseasutus kulude kalkulatsiooni vormi.

Lõike 3 punkti 9 alusel saab kutseasutuse ülesandeks kehtestada kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasud. Kehtiva seaduse alusel on kutse andmise tasud kinnitanud kutsenõukogu. Kutse andmisega seotud kulud kalkuleerib sarnaselt kehtiva seadusega kutse andja või avalikul konkursil kutse andja õigust taotlev isik ning esitab need kutseasutusele kehtestamiseks. Kutseasutus kontrollib kutse andja kalkuleeritud kutse andmise tasusid, kas need vastavad kehtivale kulude kalkulatsiooni vormile ning on põhjendatud.

Lõike 3 punkt 10 kirjeldab sarnaselt kehtivale seadusele kutseasutuse ülesannet teostada haldusmenetluse seaduse alusel haldusjärelevalvet avaliku konkursiga valitud kutse andjate tegevuse üle. Haldusjärelevalve tagab kutse andjate tegevuse vastavuse seadusest tulenevatele nõuetele, samuti tugevdab kutse andmise kvaliteeti ja kutsetunnistuste usaldusväarsust. Kehtiva seaduse alusel oli kutseasutuse ülesanne teostada haldusjärelevalvet ka kutsenõukogude üle ning kutsenõukogude kaotamisega kaob ka kutseasutuse vastav ülesanne, mistõttu väheneb kutseasutuse koormus haldusjärelevalve teostamisel.

Lõike 3 punkt 11 sätestab, et kutseasutuse ülesanne on kokku kutsuda ja tehniliselt korraldada Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu (edaspidi TON) tööd järgides seejuures Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud TON töökorda. TON-i koondatakse senised OSKA koordinatsioonikogu ning kutsenõukogude esimeeste kogu ülesanded, mis puudutasid kutsenõukogude tegevuse koordineerimist. Kahe erineva, süsteemis eraldi asetseva juhtkogu koondamine tagab kutse- ja oskuste süsteemis eri huvirühmade sisulise kaasamise ning OSKA analüüside tihedama seostamise kutsesüsteemi arendamisega.

Lõike 3 punkti 12 alusel saab kutseasutuse ülesandeks valdkondlike eksperdikogude (VEK) moodustamine, nende töö korraldamine ja töökorra kinnitamine ning tegevuse lõpetamine. Eksperdikogude moodustamisel juhindub kutseasutus eelnõu § 12 lõikes 4 viidatud Vabariigi Valitsuse määrusest. Valdkondlike eksperdikogude kaudu tagatakse eri huvirühmade sisuline kaasamine kutse- ja oskuste süsteemi ning tööjõu- ja oskuste vajaduse prognoosi, samuti kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide kirjeldamisse.

Lõike 3 punkti 13 alusel on kutseasutuse ülesandeks täiendavate teabehalduse nõuete kehtestamine kutse andmise menetluses. Kutseasutus tegutseb avaliku ülesande täitjana ning talle kohaldub seega avaliku teabe seadus ja selle alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrus

nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused teabehalduse nõudeid.“ Samad üldised nõuded kehtivad ka kutse andjatele kutse andmise menetluses.

Sätte eesmärk ei ole dubleerida üldkohaldatavaid teabehalduse norme ega panna kutseasutusele või kutse andjatele uusi üldisi teabehalduse kohustusi, vaid anda kutseasutusele selge õiguslik alus kehtestada menetluse eripärasid tulenevaid täiendavaid nõudeid, mis on vajalikud kutse andmise menetluse läbipaistvuse, jälgitavuse ja ühtse korralduse tagamiseks. Täiendavad nõuded võivad hõlmata muu hulgas kutse andmise menetluses tekkivate dokumentide ja teabe vormistamist, säilitamist, edastamist ja arhiveerimist, arvestades kutsesüsteemi eripära ning haldusjärelevalve vajadusi.

Isikuandmete töötlemise ja säilitamise osas ei anna käesolev säte kutseasutusele pädevust kehtestada iseseisvaid säilitustähtaegu. Isikuandmete säilitamise maksimaalsed tähtajad on sätestatud kutse- ja oskuste seaduse §-s 27, millest kutseasutuse poolt kehtestatavad täiendavad teabehalduse nõuded ei või kõrvale kalduda.

Lõike 3 punktide 14 ja 15 kohaselt on kutseasutuse ülesandeks kutse- ja oskuste süsteemi tutvustamine, nõustamine ja koolituste läbiviimine. Ülesanne sisaldab nii kutsete süsteemi kui ka kutseasutuse teostatavat tööjõu- ja oskuste vajaduse analüüsi ning seire tulemuste tutvustamist ja selgitamist erinevatele osapooltele riigisiselt ning rahvusvaheliselt. Mitmetes kehtivates õigusaktides kirjeldatud kvalifikatsiooninõuded on seotud kutseseaduse alusel kutse omamisega, mis seob kutsesüsteemi mitmete erinevate ministriumite haldusalaga ning majanduse tegevusvaldkondadega. Süsteemi õiguspäraseks rakendamiseks on kutseasutuse ülesandeks süsteemiga seotud osapoolte sh erinevate kvalifikatsiooninõudeid kehtestavate või nende täitmist jälgivate asutuste, kutse andjate, õppeasutuste, karjäärinõustajate jne nõustamine ja koolitamine. Samuti on vajalik nõustamine ning koolitus tööjõu- ja oskuste vajaduse analüüsi ning seire tegevuste korrektseks teostamiseks, kuna analüüside tulemused on sisendiks erinevatele poliitika kujundamise tegevustele sh koolituspakkumise kavandamisele.

Kutse- ja oskuste süsteemi alane nõustamine ning koolituse korraldamine on käsitatav avaliku ülesande täitmise osana ega kujuta endast majandustegevust. Tegemist on süsteemi rakendamise ja ühtse arusaama tagamisele suunatud tegevustega, mis on lahutamatult seotud kutsestandardite, menetluste ja nõuete kohaldamisega. Nimetatud tegevus ei toimu turutingimustel ega konkureerivas keskkonnas. Nõustamine ja koolitused on suunatud süsteemis osalejatele (nt kutse andjad, eksperdikogude liikmed) ning nende eesmärk on tagada õigusaktidest ja kehtestatud standarditest tulenevate nõuete ühetaoline rakendamine. Teenust ei pakuta vabaturul üldise tasulise koolitus- või konsultatsiooniteenusena ega kujundata hinda turupõhiselt.

Rahvusvaheliselt on kutse- ja oskuste süsteem seotud Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku soovitusel¹⁷(EQF), Euroopa Oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite klassifikaatoriga ESCO, Euroopa Komisjoni Europassi otsuse¹⁸ rakendamisega ning Euroopa kutse kvalifikatsioonide tunnustamise direktiiviga¹⁹. Seetõttu on info jagamine ning kutse- ja

¹⁷ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu soovitus 23. aprill 2008, bEuroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas [EUR-Lex - 32008H0506\(01\) - EN - EUR-Lex](#)

¹⁸ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu otsus EL) 2018/646, 18. aprill 2018, milles käsitletakse oskuste ja kvalifikatsioonidega seotud paremate teenuste pakkumise ühist raamistikku (Europass) ning millega tunnustatakse kehtetuks otsus nr 2241/2004/EÜ [L_2018112ET.01004201.xml](#)

¹⁹ EUROOPA PARLAMENDI JA NÕUKOGU DIREKTIIV 2005/36/EÜ, 7. september 2005, kutse kvalifikatsioonide tunnustamise kohta [konsolideeritud TEKST: 32005L0036 — ET — 10.07.2025](#)

oskuste süsteemi tutvustamine oluline, et tagada süsteemi erinevate osade õiguspärane rakendamine laiemalt.

Lõike 3 punkti 16 alusel on kutseasutus Euroopa Liidu oskuste ja kvalifikatsioonidega seotud algatuste elluviija. Punktiga laiendatakse kutseasutuse ülesannet, milleks kehtivas seaduses on Europassi Keskuse töö korraldamine Euroopa Liidu teiste kutse- ja oskuste poliitika alaste algatustega seotud tegevuste elluviijana Eestis. Sätte eesmärk on siduda Eesti kutse- ja oskuste süsteem paremini erinevate Euroopa Liidu oskuste poliitikatega ning anda kutseasutusele piisav õiguslik alus nende poliitikate elluviimisel. Rahvusvaheliselt on kutse- ja oskuste süsteem seotud Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku soovitusel (EQF), Euroopa Oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite klassifikaatoriga ESCO, Euroopa Komisjoni Europassi otsuse rakendamisega. Kutseasutus on ka antud Euroopa algatuste elluviija ning kontaktpunkt Eestis. See suurendab Eesti kvalifikatsioonisüsteemi läbipaistvust ja võrreldavust Euroopa tasandil. Lisaks juba märgitud olemasolevatele algatustele on Euroopa Liit märtsis 2025 võtnud vastu Oskuste Liidu poliitikadokumendi, milles märgitakse oskuste poliitika olulisust, sealjuures oskuste prognoosi vajadust ning oskuste paremat ülekantavust.

Lõike 3 punktis 17 on sarnaselt kehtiva seadusega kutseasutusel kohustus täita muudest õigusaktidest tulenevaid ülesandeid, mis ei ole otseselt välja toodud käesolevas paragrahvis esitatud loetelus, kuid mille täitmine on õiguspärase tegevuse tagamiseks vajalik.

Lõikega 4 täpsustatakse uuringutes isikuandmete töötlemise õiguslikku alust olukorras, kus kutseasutuse ülesannete täitmine on halduslepingu alusel antud eraõiguslikule juriidilisele isikule. Kutseasutusele on seadusega pandud avalikud ülesanded, sealhulgas tööjõu ja oskuste prognoosi ning muude riiklike analüüside ja uuringute tegemine, mille tulemusi kasutavad riigiasutused poliitikakujundamisel. Nende ülesannete täitmine võib toimuda kas kutseasutuse enda poolt või halduslepingu alusel volitatud täitja kaudu.

Lõike 4 eesmärk ei ole anda eraõiguslikule juriidilisele isikule poliitika kujundamise pädevust ega muuta teda täidesaatva riigivõimu asutuseks organisatsioonilises tähenduses. Sättega selgitatakse, et halduslepingu alusel volitatud isik tegutseb kutseasutusele pandud avaliku ülesande täitjana ning võib selle ülesande raames töödelda isikuandmeid isikuandmete kaitse seaduse § 6 lõikes 5 sätestatud tähenduses. Tegemist on poliitikakujundamise aluseks oleva uuringu läbiviimisega, samas kui poliitilised otsused ja uuringu tulemuste kasutamine jäävad pädevale riigiasutusele.

§ 11. Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu

Paragrahv 11 sätestab Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu (TON) moodustamise, koosseisu ja ülesanded. Tegemist on uue institutsiooniga, mille loomise eesmärk on tagada kutsesüsteemi, tööjõu- ja oskuste arendamise poliitikate ning elukestva õppe korralduse parem koordineeritus riigi tasandil. Kehtiva kutseseaduse alusel on kutsesüsteemi juhtimisel olnud kaks paralleelset kogu, milleks on OSKA koordineerimiskogu ning kutsenõukogude esimeeste kogu. See on loonud olukorra, kus senine tööjaotus kutsenõukogude, kutsenõukogude esimeeste kogu, OSKA eksperdikogude ja OSKA koordineerimiskogu vahel on olnud killustunud, mis on takistanud oskuste ja tööjõuvajaduse prognoosi sidumist poliitika kujundamise ja ressursside planeerimisega.

Eelnõuga luuakse üks kutse- ja oskuste süsteemi juhtnõukogu, mis säilitab erinevate majanduse tegevusvaldkondade kaasatuse kutse- ja oskuste süsteemi juhtimisse kõrgel esindustasemel. Samas aitab kutse- ja oskuste süsteemi toomine ühe juhtorgani alla integreerida paremini seni kahte paralleelselt eksisteerinud suunda tööjõu vajaduse ja oskuste prognoosi analüüsimisel ning tööturul vajaliku kompetentsuse kirjeldamisel.

Nõukogul on süsteemne roll kutse- ja oskuste süsteemi kujundamisel. Seetõttu on põhjendatud selle organi põhiülesannete ja -raamistiku sätestamine seaduse tasandil, et tagada õigusselgus, läbipaistvus ning süsteemi stabiilsus.

Lõike 1 kohaselt moodustab Vabariigi Valitsus Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu ning kinnitab selle koosseisu ja töökorra. **Lõikes 2** on esitatud TON liikmete üldine kirjeldus. Tulenevalt seatud eesmärgist moodustab Vabariigi Valitsus TON-i tööjõu, hariduse, teaduse ja majanduse valdkondlike institutsioonide esindajatest, kelle kaudu tagatakse tööandjate, töövõtjate, haridusasutuste ja avaliku sektori laiapõhjaline kaasatus kutse- ja oskuste süsteemi juhtimisse.

Lõikes 3 kirjeldatakse nõukogu peamisi ülesandeid. Nõukogu täidab strateegilise tasandi koordineerimis- ja nõustamisfunktsiooni, esitades ettepanekuid haridus- ja tööturupoliitika kujundajatele kutse- ja oskuste süsteemi ning kvalifikatsiooniraamistiku arendamiseks ja rakendamiseks. Samuti annab nõukogu soovitusi Vabariigi Valitsusele ning teistele haridus- ja töövaldkonna institutsioonidele inimeste teadmiste, oskuste ja kvalifikatsioonide arendamise otsuste tegemisel.

Nõukogu ülesandeks on lisaks ühiskonna tööjõu nõudluse ja pakkumise ning oskuste seire ja prognooside koondamine ning strateegiliste prioriteetide seadmine oskuste vajaduse analüüsi ja seire valdkonnas. Samuti teeb nõukogu ettepanekuid tööjõu järelkasvu tagamise meetmete kavandamiseks, tööandjate ja haridusasutuste koostöö edendamiseks ning õppe- ja koolituskohtade kavandamiseks taseme- ja täiendõppes.

Eelnõu loob aluse nõukogu kui poliitikate ülese ja sektorite vahelise ekspertnõukogu rolli täitmiseks, mis toetab valitsust ja haridusvaldkonna eest vastutavat ministrit strateegilistes otsustes tööjõu ja oskuste arendamisel. Nõukogu tegevus tagab, et riiklik tööjõu- ja oskuste poliitika lähtub kooskõlastatud, andmepõhisest ja pikaajalisest vaatest, tugevdades seeläbi Eesti konkurentsivõimet ja elukestva õppe süsteemi toimimist.

§ 12. Valdcondlik eksperdikogu

Paragrahv 12 sätestab valdkondlike eksperdikogude (VEK) loomise, ülesehituse ja ülesanded. Tegemist on uue institutsionaalse lahendusega, mille eesmärk on ühendada senised kutsenõukogud ja OSKA valdkondlikud eksperdikogud ühtseks süsteemiks, et vähendada otsustus- ja nõuandestruktuuride killustatust kutse- ja oskuste süsteemis ning tugevdada töömaailma ja hariduse koostööd. Senine süsteem on olnud killustatud kahe paralleelse struktuuri ehk kutsenõukogude ja OSKA eksperdikogude vahel, mille ülesanded on osaliselt kattunud. See on vähendanud töömaailma sisendi tõhusust hariduse ja kvalifikatsioonipoliitika kujundamisse. Samuti on mitmel juhul kogudes olnud kaasatud samad isikud²⁰, mis suurendab asjatult kaasatud ekspertide töökoormust ning kahandab motivatsiooni panustada.

Eelnõuga kavandatud muudatused ühendavad senised kutsenõukogud ja OSKA valdkondlikud eksperdikogud ühtseks valdkondlikuks eksperdikoguks (VEK), mille eesmärk on optimeerida osapoolte kaasamist ning muuta tööprotsessid selgemaks ja tõhusamaks. Kehtiva õiguse kohaselt on kutsenõukogud täitnud haldusorgani ülesandeid, kuid kollegiaalse haldusorgani sisuline vastutus ei ole praktikas olnud selgelt eristatav, kuna haldusotsuste ettevalmistamine ja

²⁰ Raun, M. jt. 2023 „Kutsesüsteemi rakendamise analüüs“. Levellab. Lk 58.

<https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Kutses%C3%BCsteemi%20rakendamise%20anal%C3%BC%C3%BCsi%20aruanne.pdf>

menetluslikud toimingud on toimunud kutseasutuse poolt ning kutseenõukogu roll on olnud valdavalt formaalne otsuste kinnitamine.

Õigusselguse suurendamiseks ja bürokraatia vähendamiseks nähakse eelnõuga ette, et VEK-id ei tee edaspidi haldusotsuseid, vaid tegutsevad kutseasutust ja Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu nõustava koguna. Haldusotsuse tegemise pädevus koos sellega kaasneva vastutusega antakse selgelt kutseasutusele, tagades, et otsuse tegija ja vastutaja on üks ning menetlusprotsessid on läbipaistvad ja üheselt mõistetavad.

Uus mudel võimaldab ühtlasi paremini kasutada OSKA analüüside tulemusi kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide arendamisel ning tugevdab tööjõuvajaduse analüüsi ja kompetentsusnõuete kujundamise vahelist seost. VEK-ide töö tulemused on sisendiks nii kutseasutusele kui ka Tööjõu ja oskuste arendusnõukogule, toetades riikliku oskuste poliitika kujundamist andmepõhiselt ja koostöiselt.

Lõike 1 kohaselt tegutsevad valdkondlikud eksperdikogud kutseasutuse juures ning koosnevad tööandjate, töötajate, kutse- ja erialaühenduste, haridus- ja koolitusasutuste ning riigi esindajatest. Nii tagatakse töömaailma ja haridusvaldkonna partnerite laiapõhjaline ja sisuline kaasatus kutse- ja oskuste süsteemi arendamisse. VEK-id täidavad kutseasutuse ning Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu nõustava kogu rolli.

Lõikes 2 määratletakse valdkondlike eksperdikogude põhieesmärk, milleks on valdkonna tööjõunõudluse, oskuste ja hariduspakkumise tasakaalu tagamine läbi tööjõu- ja oskuste alase info ja eksperditeadmise koondamise.

Lõikes 3 täpsustatakse eksperdikogude ülesanded. Nende hulka kuuluvad:

Lõike 3 punkt 1 sätestab VEK ülesandena ettepanekute tegemise kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide koostamiseks ja ajakohastamiseks. Kutseasutuse ülesanne on kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide väljatöötamine, kuid nende algatamiseks vajab kutseasutus sisendit valdkonna ekspertidelt. Seetõttu on kutsestandardi või kompetentsiprofiili algatamisel oluline VEK ekspertarvamus antud kutsestandardi või kompetentsiprofiili vajalikkuse kohta. Kehtiva seaduse alusel kaaluvad kutsestandardi sisulist vajalikkust enne selle koostamise algatamist kutseenõukogude esimeeste kogu ja kutseenõukogu. Muudatusega liigub otsustus kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide algatamiseks küll kutseasutusele, kuid säilib valdkonna ekspertide kaasatus otsuse tegemisel ning arvestamine töömaailma reaalsete vajadustega, ülevaatega valdkonnas kehtivatest regulatsioonidest ning OSKA analüüsi tulemustega.

Lõike 3 punkt 2 sätestab VEK ülesande anda eksperthinnanguid kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide kavanditele. Kutsestandardi ja kompetentsiprofiilid kehtestab eelnõu § 10 lõike 3 punkti 5 alusel kutseasutus, kuid teeb seda valdkondliku eksperdikoguga konsulteerides ning eksperthinnangut arvestades. Sättega tagatakse VEK ekspertide sisulise kaasamise jätkumine kompetentsuse nõuete kirjeldamisse nii õppekava aluseks olevate kompetentsiprofiilide kehtestamisel kui kvalifikatsiooninõudeid kirjeldavate kutsestandardite juures.

Lõike 3 punkt 3 sätestab valdkondliku eksperdikogu kaasamise tööjõu- ja oskuste prognooside ning seireuringute tulemuste valideerimisel ja nende mõju hindamisel antud majanduse tegevusvaldkonna arengule. Sarnast ülesannet täidavad olemasolevas OSKA süsteemis samuti valdkondlikud eksperdikogud, kelle panus tööjõu- ja oskuste vajaduse analüüside tegemisel on

sisuline ning kaalukas. Sättega säilitatakse see sisuline roll, mis kehtiva kutseeaduse alusel pole õiguslikult reguleeritud.

Lõike 3 punkt 4 seab VEK ülesandeks OSKA uuringutes tehtud ettepanekute rakendamise seire. Selles rollis on valdkondlikud eksperdikogud toeks kutseasutusele, mis uuringute seiret läbi viib.

Lõike 4 kohaselt kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega eksperdikogude nimetused, moodustamise ja lõpetamise korra, mis tagab otsustusprotsessi läbipaistvuse ja kõigi erinevate majandustegevuse valdkondade esindatuse VEK-ides. Ka kehtiva kutseeaduse alusel on kutsenõukogude nimetused kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrusega. Kehtiva määruse alusel kehtestab kutsenõukogude institutsionaalse koosseisu valdkonna eest vastutav minister määrusega. Kavandatud muudatuse alusel moodustab valdkondlikud eksperdikogud edaspidi kutseasutus järgides VEK moodustamise aluseks olevat Vabariigi Valitsuse määrust, millega tagatakse institutsioonide proportsionaalne esindatus VEK-is. Ministri määruse vormistamise nõue eemaldatakse bürokraatia vähendamiseks.

§ 13. Kutse andja

Paragrahv 13 sätestab kutse andja mõiste ning kehtestab korra, mille alusel antakse kutse andmise õigus. Sätte eesmärk on tagada, et kutse andmine oleks kvaliteetne, läbipaistev ning töömaailma vajadustele vastav ning et kutse andja valimine toimuks õiguspäraselt ja ühtsete kriteeriumite alusel. Regulatsioon ajakohastab ning täpsustab kehtiva kutseeaduse § 7 ja 8 sätestatud kutse andjaga seotud põhimõtteid, arvestades VTK-s esile tõstetud vajadust kutsesüsteemi otsustusprotsesside selgemaks ja efektiivsemaks korraldamiseks. Eelnõu täpsustab kutse andjat puudutavat regulatsiooni sätestades, et kutse andja valitakse avalikul konkursil töömaailma kutsetele, juhul kui isikute ligipääs tööturule on piiratud kutse omamise nõudega või kui kutse omamise järele on tööturul tõendatud nõudlus. Sellega välditakse kutse andja konkursside läbiviimist olukordades, kus reaalne nõudlus tööturul kutse andmise järele puudub. 2022. aastal anti 50% väljastatud kutsetunnistustest kutsealadel, kus oli vajadus kutsekvalifikatsiooni tõendamiseks tööturul. Samal aastal ei väljastatud ühtegi kutsetunnistust ehk ei toimunud kutse andmist 16% kutsetest, mis on seotud kvalifikatsiooninõuetega ning 36% kutsetest, kus kutse omamine on vabatahtlik.²¹ mis viitab, et oluline maht kutsetest on tööturu vaates alakasutuses ning kutse andja tegevuse säilitamine taolistel kutsealadel pole mõistlik. Kutse andmise süsteem peab olema kvaliteetne, paindlik ja töömaailma vajadustele vastav, kuid samas täpselt reguleeritud, et tagada kompetentsuse usaldusväärne hindamine.

Lõikes 1 määratletakse kutse andja kui juriidiline isik, riigiasutus või õppeasutus, kellele kutseasutus on andnud kutse andmise õiguse. Selline lai subjektide ring tagab võimaluse valida kutse andjaks isik või asutus, millel on erialane kompetents, valdkondlik usaldus ning vajalik haldusvõimekus. Eelnõuga soovitakse laiendada kutse andjate võimalikku ringi ning toetada töömaailma ja haridusasutuste osalust kutse andmise protsessis.

Lõige 2 sätestab, et kui kutsealale on kehtestatud kutsestandard, valitakse kutse andja avaliku konkursi teel. Avaliku konkursi nõue tugevdab kutse andmise süsteemi läbipaistvust, võimaldab võrrelda potentsiaalsete kutse andjate pädevust ning tagab, et kutse andmine usaldatakse asutusele, mis suudab tagada hindamise kvaliteedi vastavalt kutsestandardis sätestatud nõuetele. Avaliku konkursi kaudu valimine vähendab ka huvide konflikti riski ning

²¹ Raun, M. jt. 2023 „Kutsesüsteemi rakendamise analüüs“. Levellab. Lk 58.

<https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Kutses%C3%BCsteemi%20rakendamise%20anal%C3%BC%C3%BCsi%20aruanne.pdf>

toetab kutse andmise ühtset ja õiguspärast korraldust. Kutse andja avaliku konkursi toimumine seatakse sõltuvusse kutsestandardi kehtivusest, kuna vastavalt eelnõu § 7 lõikele 2 koostatakse kutsestandard vaid juhul, kui selleks on tööjõuturul vajadus, millega kaasneb ka isikute vajadus kutsekvalifikatsiooni tõendada.

Lõikes 3 on reguleeritud olukord, kus avalik konkurss kutse andja leidmiseks on kahel korral luhtunud. Sellisel juhul täidab kutse andja ülesandeid kutseasutus, kes moodustab kutsekomisjoni. Kutseasutuse ajutine sekkumine on erandlik meede, mille eesmärk ei ole asendada konkursi korras valitavat kutse andjat püsivalt, vaid tagada avaliku ülesande täitmine olukorras, kus konkurss ei ole andnud tulemust. Kutseasutus täidab kutse andja ülesandeid üksnes kuni uue kutse andja valimiseni avaliku konkursi korras. See tagab kutse andmise järjepidevuse ka vastavate pakkujate puudumisel ja kutsesüsteemi toimimine ei katke olukordades, kus turuosalisel ei ole valmis kutse andja rolli võtma, samas kui riigi kohustus on tagada isikutele kvalifikatsioonide kättesaadavus ning kompetentsuse tõendamine. Vastupidine olukord võib kahjustada tööturu toimimist ja piirata isikute õigust vabalt valida tegevusala ja elukutset.

Lõige 4 sätestab sarnaselt kehtivale seadusele kutse andmise õiguse kehtivuse kuni viieks aastaks. Määratud tähtaeg tasakaalustab kutse andmise süsteemi stabiilsuse ja perioodilise kvaliteedikontrolli kutse andjate tegevuse üle. Kutse andmise õiguse tähtajaline uuendamine võimaldab hinnata kutse andja tegevuse vastavust nõuetele ning tagab paindlikkuse reageerida muutunud töömaailma oludele, kutsestandardite uuendamisele või kutsealasele arengule. Kutseasutus saab vajadusel avaliku konkursi tingimustes määrata kutse andja õiguste taotlejatele lühema tähtaja.

Lõikega muudetakse kehtivat seadust, nähes ette võimaluse anda avaliku konkursi tulemusena kutse andja õigused põhjendatud juhtudel ka rohkem kui ühele kutse andjale. Kehtiva kutsestandardi alusel valitakse konkursi tulemusena alati üks kutse andja ning sama põhimõte jääb üldjuhul kehtima ka edaspidi. Mitme kutse andja valimise võimalus luuakse juhtudeks, kus ühe kutse andja võimekus ei ole objektiivselt piisav, näiteks olukordades, kus lühikese aja jooksul tuleb hinnata suurt hulka taotlejaid ning on vajalik tagada katkematu ja kvaliteetne kutse andmine. Samuti ka juhtudeks, kus kaks õppeasutust soovivad saada sama kutse andmise õiguse, näiteks õpetaja kutse puhul. Tegemist on paindlikkust suurendava erandiga, mitte uue reeglina.

Rohkem kui ühe kutse andja valimisel peab kutseasutus igal üksikjuhul eraldi hindama sellise lahenduse vajalikkust ja põhjendatust ning veenduma, et kõik konkursil valitavad juriidilised isikud on võimelised täitma kõiki kutse andja ülesandeid. Samuti peab kutseasutus tagama, et ka mitme kutse andja korral on kutse taotlejate võrdne kohtlemine tagatud ning kutse andmise tingimused ja kvaliteet ei sõltu konkreetsest kutse andjast.

Lõige 5 teeb erandi kõrgkoolidele, võimaldades anda kutse andja õiguse ilma avalikku konkursi korraldamata, juhul kui kõrgkool on esitanud sellekohase avalduse õppekavakomisjonile õppekava registreerides, õppekava vastab kehtivale kutsestandardile ja kõrgkool on riiklikult tunnustatud. Konkursita kutse andja staatuse saamine õppekava lõpetajatele ei välista kõrgkooli kandideerimist konkursiga valitud kutse andjaks ega esmakutse andmist juhtudel, kui õppekava on koostatud kompetentsiprofiili alusel ning kõrgkool on selleks õiguse taotlenud.

Ka kehtiva seaduse alusel on kõrgkoolidel õigus taotleda kutse andja õigusi. Kehtiva õiguse alusel peab kõrgkool lisaks eeltoodud tingimustele taotlema kutse andja õigust kutsenõukogult, esitades selleks õppekava vastavuse analüüsi. Võrreldes kehtiva seadusega on kõrgkoolidele

kehtivat protseduuri kutse andja õiguste taotlemiseks lihtsustatud. Muudatuse eesmärk on vähendada halduskoormust valdkondades, kus kompetentside hindamine ning kutse kvalifikatsioonile vastavuse tõendamine on juba integreeritud tasemeõppesse. Kui õppekava õpiväljundid katavad kõik kutsestandardis esitatud kompetentsusnõuded, toimub kutse andmine sisuliselt õppeprotsessi kaudu, mistõttu avaliku konkursi läbiviimine ei ole vajalik. Õppekava vastavust kutsestandardile ja kompetentsiprofiilile hindab Haridus- ja Teadusministeeriumi kõrghariduse õppekavade kinnitamise komisjon. Vastavus kutsestandardile märgitakse Eesti hariduse infosüsteemis EHIS, mis on liidestatud kutse- ja oskuste registriga. Selline regulatsioon tugevdab sidusust kutse- ja haridussüsteemi vahel ning toetab eesmärki muuta kutsete ja tasemeõppe vaheline seos selgemaks ja toimivamaks. Kõrgkoolide erisus tuleneb nende kvaliteedi- ja akrediteerimissüsteemist: kui õppekava vastab kutsestandardile või tulevikus kompetentsiprofiilile, on kutse andmise protsess juba integreeritud õppe kvaliteedihindamisega ning konkursi läbiviimine oleks ülearune. Sätte eesmärk on tagada, et kõrgkooli lõpetajatele on tagatud juurdepääs tööturule nendel kutsealadel, kus juba tööturule sisenemisel on kehtestatud kutse kvalifikatsiooninõuded, näiteks õpetajatel jne.

§ 14. Kutse andja valimine

Paragrahv 14 kirjeldab kutse andja õiguse andmise alused ja avaliku konkursi menetluse protseduuri. Regulatsiooni eesmärk on tagada, et kutse andmise õiguse saavad üksnes sellised organisatsioonid, millel on tõendatud võimekus tagada usaldusväärne, sõltumatu ja kvaliteetne kompetentsuse hindamine. Eelnõuga nähakse ette kutse andja valimise viimine kutseasutuse pädevusse. Kui varem viis kutseasutus läbi kutse andja konkursi ning valmistas ette materjalid kutsenõukogule, kes tegi kutse andja valiku otsuse, siis muudatuse tulemusena teeb edaspidi kutseasutus otsuse kutse andja õiguste andmiseks. Kutseasutus kaasab kutse andjate taotluste hindamiseks eksperte, moodustades vajadusel laekunud taotluste hindamiseks komisjoni, mis vaatab läbi laekunud pakkumised ning hindab pakkumuse esitanud organisatsioonide võimekust kutse andjana tegutseda.

Lõikes 1 sätestatakse tingimused, millele kutse andja konkursil osaleja peab vastama. Nõuete eesmärk on tagada kutse andja suutlikkus tegutseda professionaalselt ja erapooletult, vältides huvide konflikti ning tagades kutse andmise läbipaistvuse. Võrreldes kehtiva seadusega on eemaldatud seni kutse andja valimist kitsendav nõue, et konkursil osaleja tegevuse hulka peab kuuluma asjakohase kutsetegevuse arendamine. Nõue eemaldatakse, kuna kutse andja tegevuse eesmärgiks on isikute hindamine kutsestandardis kirjeldatud kompetentsusnõuetele vastavalt. Kompetentsuse nõuetele vastavuse hindamiseks ei ole vajalik, et konkursil osaleja peab olema kutsetegevust arendav organisatsioon.

Lõike 1 punktides 1-3 toodud nõuded on samad nagu kehtivas seaduses. Kutse andjal peavad olema vahendid ja võimalused kutse andmise korraldamiseks nii materiaalselt kui organisatsiooniliste ressursside olemasolu mõttes. Kutse andmise kvaliteet sõltub otseselt kutse andja korralduslikust võimekusest, sh suutlikkusest tagada kutse taotluste vastuvõtmine ja kiire ning tõhus suhtlemine taotlejatega, kutsekomisjoni ja vajadusel hindamiskomisjonide moodustamine ning nende töö korraldamine, hindamismaterjalide koostamine ja ajakohastamine ning töökeskkonna või praktikabaasi vastavuse tagamine hindamisnõuetele. Konkursil osalemisel tuleb kutse andja õiguste taotlejal tõendada, et tal on piisava ettevalmistusega töötajad nii kutse taotlemise avalduste vastuvõtmiseks ning taotlejatega suhtlemiseks ja vajadusel nende nõustamiseks kui ka piisav arv valdkonnas vajaliku hariduse, väljaõppe ja kogemustega töötajaid kutsekomisjonis.

Töötaja mõiste hõlmab käesoleva seaduse tähenduses kõiki isikuid, kes osalevad kutse andmise korraldamises ja kompetentsuse hindamises ning kellel on selleks vajalik haridus, väljaõpe ja erialane kogemus, sõltumata nende õigussuhtest kutse andjaga. See võib hõlmata muu hulgas töölepingu, käsunduslepingu või muu tsiviilõigusliku lepingu alusel tegutsevaid isikuid, samuti vajaduse korral avaliku teenistuse või muu õigussuhte alusel kaasatud isikuid.

Oluline on tagada, et kutse andjal oleks tegelik ja piisav pädevus ning personalivõimekus kutse andmise ülesannete täitmiseks, sealhulgas kutseeksamite korraldamiseks ja kompetentsuse hindamiseks.

Sõltumatuse ja erapooletuse nõue tugevdab kutse andmise usaldusväarsust. Töömaailma ootuste täitmiseks peab hindamine olema objektiivne ning välistama olukorrad, kus kutse andja tegevus võib olla mõjutatud konkurentsiolukorrast või erahuvidest.

Lõikes 2 on sätestatud kohustus tasuda avalikul konkursil osalemise eest riigilõiv riigilõivuseaduses määratud ulatuses. Riigilõivu eesmärk on katta konkursikorralduse menetluskulu ning välistada põhjendamatu või sisuliselt ettevalmistamata taotluste esitamine. Kehtivas kutseaduses puudus viide riigilõivuseadusele, kuigi riigilõivuseaduses oli kutse andja konkursil osalemise eest riigilõivu tasumine ette nähtud. See viis olukorraneni, kus kutse andja konkursil osalemise eest riigilõivu ei tasunud. Eelnõuga kõrvaldatakse olemasolevad puudused.

Lõike 3 kohaselt registreerib samaselt kehtiva seadusega kutseasutus konkursi võitjaks tunnistatud kutse andja kutse- ja oskuste registris. See tagab kutse andjate nimekirja avalikkuse ning võimaldab jälgida kutse andmise süsteemi ühtsust, kvaliteeti ja ulatust.

Lõikes 4 on sätestatud juhud, mil kutseasutus ei rahulda konkursil osalemise taotlust. Need alused tagavad, et kutse andja rolli ei anta organisatsioonile, millel esineb õiguslikke või sisulisi puudusi. Kehtivas kutseaduses olevat teksti ei muudeta ning sellega kindlustatakse, et kutse andjaks ei valita organisatsiooni, mis ei vasta õigusaktides sätestatud nõuetele, pole esitanud konkursile nõutud dokumente, on esitanud konkursil osaledes mittetäielikke või ebaõigeid andmeid või millel on ajatamata maksuvõlgnevusi. Maksuvõlgnevuste puudumise nõue tuleneb avaliku sektori rahalise usaldusväarsuse põhimõttest. Kuna kutse andja ülesanne on tagada kutse andmine valdkondades, kus on kehtestatud nõuded isikute kutsekvalifikatsiooni vastavushindamiseks, peab ta olema majanduslikult korrektne ja stabiilne.

Lõikes 5 antakse sarnaselt kehtivale seadusele valdkonna eest vastutavale ministrile volitus kehtestada avaliku konkursi täpsem kord ja nõuded. Selline volitusnorm tagab, et kutse andja valimise menetlus on paindlikult kohandatav vastavalt töömaailma muutuvatele vajadustele, samal ajal järgides õiguspärasust ja ühtset menetluskorda.

Lõikes 6 kirjeldatakse konkursil osalejate ja nende esindajate ning kutse andmise korraldamisega seotud isikute andmete töötlemine. Isikuandmete töötlemine on vajalik avaliku konkursi läbiviimiseks, taotluste vastavuse kontrollimiseks ja konkursi võitja määramiseks. Töödeldakse üksnes konkursiteates ja vastavates õigusaktides nõutud andmeid, lähtudes minimaalsuse ja eesmärgikohasuse põhimõtetest.

Lõikes 7 kirjeldatakse konkursiga seotud isikuandmete säilitamise tähtaeg. Lõikes 6 nimetatud isikuandmeid säilitatakse kolm aastat peale kutse andja õiguste kehtivuse lõppu (konkursi võitja puhul) või kuni üks aasta peale konkursi lõppu (teise osalejate puhul), kuna andmete säilitamine on vajalik võimalike konkursi tulemuste vaidlustamise lahendamiseks ning tagab, et menetluse käigus tehtud toiminguid oleks võimalik hiljem kontrollida. Selline säilitustähtaeg on kooskõlas

üldise põhimõttega, mille järgi peavad kutse andmisega seotud andmed olema kättesaadavad nii õigusliku kontrolli kui ka vaide menetlemise tarbeks.

§ 15. Esmakutse andmise õigus

Paragrahv 15 kehtestatakse riiklikult tunnustatud õppeasutustele esmakutse andmise õigus ja selle tingimused. Regulatsiooni eesmärk on siduda esmakutse andmine õppekavapõhiselt kompetentsiprofiiliga ning vältida dubleerivat kutse andmise menetlust, kui õppekava juba tagab kutsealaste kompetentside omandamise. Kutsesüsteemi probleemide analüüsis²² tuuakse välja, et kutseõppe lõpetajad peavad sageli läbima eraldi kutseeksami, kuigi õppekava on koostatud kutsestandardi alusel ja õpiväljundid kattuvad kutse kompetentsusnõuetega. Selline kord on suurendanud halduskoormust ja põhjustab õppijatele täiendavaid pingeid kompetentside mitmekordse hindamise tõttu.

Eelnõuga kavandatakse süsteemi ühtlustamine ja dubleerimise kaotamine, võimaldades, et õppeasutus saab esmakutse andmise õiguse juhul, kui selle õppekava on kooskõlas vastava kompetentsiprofiiliga. See muudatus tugevdab õppekavade ja kutsesüsteemi seotust ning tagab, et kutse omandamine on õppija jaoks loomulik osa õppeprotsessist.

Esmakutse andmisega tagatakse, et kompetentsiprofiilil põhinev õppekava tugineb ajakohastele kompetentsusnõuetele ja loob selge ning sujuva tee kutse omandamiseni ilma täiendava kutseksamita. Muudatus on kooskõlas kutseharidusstandardi muudatusega (§ 23⁸), mille kohaselt muudeti kutsekeskhariduse lõpetamise tingimusi ning seoti need lahti konkreetse kutseeksami läbimisest. Samas tagatakse, et õppeasutuse lõpetajatel, kelle õpe põhineb kompetentsiprofiilil ning kelle omandatud õpiväljundid on nõuetekohaselt hinnatud, oleks tööturule sisenemisel selge ja tunnustatud kvalifikatsioon.



Joonis 5. Kutse andmise ja esmakutse andmise üldpõhimõte.

Esmakutse andmise õigusega lahendatakse ka tänases süsteemis tekkinud ebakõla, kus tulenevalt sellest, kas õppeasutus oli taotlenud kutse andmise õigust või mitte, oli õpitulemuste hindamine ning õppe lõpus saadav kutse taotleja jaoks kutse andjast tulenevalt erinev. Sellega tekkis olukord, kus sama kutseala tasemeõppe lõpus peavad osade õppeasutuste õpilased sooritama konkursiga valitud kutse andja juures eksami ning teised, kelle õppeasutus on kutse andja, läbivad hindamise õppeasutuses. Tulenevalt sellest võisid õpilased saada ka erineva kehtivusajaga kutse. Antud probleemile on juhtunud tähelepanu ka õiguskantsler viidates, et

²² Raun, M. jt. 2023. Kutsesüsteemi rakendumise analüüs. Lõpparuanne. Levellab OÜ. <https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/Kutses%C3%BCsteemi%20rakendumise%20anal%C3%BC%C3%BCsi%20aruanne.pdf>

kutse kehtivusaja sõltuvus kutse andjast seab õpilased ebavõrdsesse olukorda ning riivab nende põhiõigusi juhul, kui kutse annab ligipääsu tööturule. Muudatusega saavad kõik õppeasutused, mille õppekava vastavuse on kinnitanud Haridus- ja Teadusministeeriumi õppekavade komisjon, automaatselt esmakutse andjaks.

Lõike 1 kohaselt annab kutseasutus esmakutse andmise õiguse riiklikult tunnustatud õppeasutusele pärast õppekava registreerimist Eesti hariduse infosüsteemis (EHIS), kui õppekava vastab ametialasele kompetentsiprofiilile. See tähendab, et esmakutse andmine toimub integreeritult õppeprotsessiga ning põhineb eelnevalt kindlaks määratud kompetentsusnõuetele vastavatel õpiväljunditel. Eelnõu kohaselt ei eristata eraldi „esmakutse andjat“ kui iseseisvat staatust, vaid esmakutse andmine on kutse andja õiguse erivorm. Esmakutse andmise õigus on selle õiguse spetsiifiline teostamise viis, mis on seotud õppekava lõpetamisega.

Lõike 2 järgi loetakse riiklikult tunnustatuks õppeasutus, mis on läbinud kvaliteedi hindamise vastavalt kutseõppeasutuse seadusele või institutsionaalse akrediteerimise kõrgharidusseadusele ning on kantud EHIS-esse. Nii tagatakse, et esmakutse andmise õigus on antud üksnes õppeasutustele, mille õppe läbiviimise õigus on riiklikult tunnustatud ning nende õppekorraldus ja õppe kvaliteet hinnatud. Sätte eesmärk on tagada kvaliteedikindlus õppe tulemusel saadava kutsekvalifikatsiooni osas ja nii õppijate kui ka tööandjate usaldus esmakutse suhtes.

Lõike 3 määratleb, millal loetakse õppekava vastavaks ametialasele kompetentsiprofiilile. Õppekavas sisalduvate õpiväljundite vastavust kompetentsiprofiilis kirjeldatud kompetentsusnõuetele hindab Haridus- ja Teadusministeeriumi õppekavade liigitamise ja nõuetele vastavuse hindamise komisjon. Vastavalt sellele, kas tegemist on kõrghariduse või kutsehariduse õppekavaga, viib õppekava hindamise läbi kas kõrghariduse õppekavade ja programmide liigitamise ja nõuete vastavuse hindamise komisjon või kutsehariduse õppekavade liigitamise ja nõuetele vastavuse hindamise komisjon. Haridus- ja Teadusministri käskkirjaga moodustatud komisjoni poolne õppekavade kontroll tagab hindamise ühtsuse ja objektiivsuse. Õppekavade ning kompetentsiprofiilide sisulise võrdlemise töömahu vähendamiseks arendab SA Kutsekoda käimasoleva projekti „Kutsesüsteemi reform“ raames välja AI tööriista, et optimeerida õppekavade ja kompetentsiprofiilide vastavushindamise protsessi. Vastavushindamisel arvestatakse nii õppekava üldiseid õpiväljundeid kui ka madalamal tasemel näiteks õppekava moodulitega seotud õpiväljundeid. Õppekava vastavuse seisukohalt on oluline, et õppekava läbimise tulemusena saavutab õppija kõik ametialases kompetentsiprofiilis kirjeldatud kompetentsid olenemata sellest, mis tasemel õppekavas antud õpiväljund on esitatud.

Lõike 4 alusel antakse esmakutse andmise õigus õppeasutusele vastava õppekava kehtivusaja lõpuni, sidudes kutse andmise otseselt õppekava elutsükliga. See tähendab, et iga kord, kui õppekava olulises mahus muudetakse või uuendatakse, millega kaasneb EHIS registreeringu uuendus, hinnatakse ka selle vastavust kompetentsiprofiilile. Selline lahendus suurendab õigus- ja kvaliteedikindlust, tagades, et esmakutse andmise õigus ei jää kehtima õppekavadele, mis on muutunud aegunuks või ei vasta töömaailma nõuetele.

§ 16. Kutse andja ülesanded

Paragrahv 16 sätestab kutse andja põhiülesanded ning määrab kindlaks kutse andmisega seotud korralduslikud ja sisulised tegevused. Sättega eristatakse selgelt kutse andmise ülesandeid ja esmakutse andmisega seotud ülesandeid. Regulatsiooni eesmärk on tagada, et

kutse andmise protsess oleks ühtne, usaldusväärne ja kvaliteedipõhine. Kirjeldatud kutse andja ülesanded tagavad kutse andmise süsteemi läbipaistvuse, võrreldavuse ja kvaliteetse hindamisprotsessi, vältides ebahühtlast praktikat kutse andjate vahel.

Lõike 1 loetletakse kutse andja põhiülesanded, millest enamik on kehtiva kutseseaduse ülesannete täpsustatud või ajakohastatud versioonid.

Lõike 1 punkti 1 kohaselt on kutse andja ülesandeks kutsekomisjoni moodustamine. Kutsekomisjon jääb kutse andmise keskseks struktuuriks ka edaspidi. Komisjoni rolli säilitamine toetab töömaailma esindajate laiapõhjalist kaasatust kutse andmise protsessi ning tagab asjatundlikkuse ja erapooletu hindamise. Kutse andja vastutab kutsekomisjoni moodustamise ja selle töö korraldamise eest.

Lõike 1 punkti 2 alusel säilib kutse andja ülesandena kutsekomisjoni töö kohta laekunud kaebuste lahendamine. Kaebuste lahendamise mehhanism tagab kutse andmise süsteemi õiguspärasuse ja läbipaistvuse.

Lõike 1 punktis 3 selgitatakse kutse andja ja kutsekomisjoni rolli kutse andmise korra koostamises. Punktis täpsustatakse, et kutse andja kaasab kutse andmise korra koostamisse kutsekomisjoni ning valmis dokument esitatakse kutseasutusele kehtestamiseks. Punkti eesmärk on täpsustada kutse andmise korra kui kutse andmise protsessi keskse dokumendi koostamist ning kutsekomisjoni kaasatus tagab valdkonna ekspertide laiapindse kaasatuse kutse andmise nõuete kehtestamise ettevalmistamisse .

Lõike 1 punktis 4 määratakse kutse andja ülesandeks kutse andmist puudutavate tööde korraldamine, sh kutse andmise korra eelnõu koostamise ja kutseeksamite läbiviimise aluseks olevate hindamise juhendite ning eksamimaterjalide koostamise korraldamine. Punktiga tagatakse dokumentide koostamise korraldamise eest vastutuse andmine kutseasutusele. Kutse andja võib konkreetsete tööde korraldamiseks täiendavalt kaasata eksperte, kuid vastutus kõigi kutse andmiseks vajalike protseduuride ja dokumentide koostamise ning seadusele vastavuse eest jääb kutse andjale.

Lõike 1 punkt 5 kohustab kutse andjat korraldama kutseeksami sobivas õppe- või töokeskkonnas. Kutse andja ülesanne on tagada, et õppe või töokeskkonnas, kus kutseksam toimub, on olemas kõik taotleja kutsealase kompetentsuse hindamiseks vajalike ülesannete sooritamiseks vajalikud vahendid ning praktilise eksamiülesande puhul on tagatud kutse taotlejate tööhutus. Kui kutseõppe õppekava aluseks on kutsestandard, on kutse andja kohustus koostada ja viia läbi kutseksam ka kutseõppe tasemeõppe lõpetajatele, järgides samu nõudeid kutseeksami läbiviimise keskkonnale. Kutsestandardid on jätkuvalt õppekavade aluseks kutsehariduse erialadel, kus tööle rakendumine on piiratud kutse nõudega õppe lõpetamisel. Sellisel juhul on vajalik, et kutsehariduse lõpetajad saavad kooli lõpetades ka kutse.

Lõike 1 punktis 6 saab kutse andja kohustuse kutse andmise kulude kalkuleerimisel järgida kutseasutuse kehtestatud põhimõtteid ja aluskriteeriumeid. Kutse andja peab kutse taotlemise tasusid kalkuleerima kulupõhiselt. Ülesanne on sarnane kehtivas kutseseaduses olevaga, kuid eelnõu järgi esitab kutse andja kutse taotlemise tasud kehtestamiseks kutseasutusele, mis kontrollib, kas kehtivaid aluspõhimõtteid kulupõhiseks arvestuseks on järgitud ning kutse taotlemise tasu ei soovita kehtestada kutse taotlejale liialt suure koormisena.

Lõike 1 punktis 7 täpsustatakse kutse andja kohustust kuulutada välja kutse andmine minimaalselt kaks korda aastas. Kehtiva kutseseaduse alusel ei olnud kutse andmise sagedust

reguleeritud, mis tekitab kohati olukorra, kus kutse taotleja pidi ebamõistlikult pika perioodi vältel ootama, et saada tõendada kvalifikatsiooninõuetele vastavust. Teatud juhtudel võis selline olukord takistada kutse taotleja kutsealast tegevust tööjõuturul või rakendumist enda kompetentsuse tegelikul tasemel. Muudatus tagab, et kutse taotlejatele on tagatud piisav ligipääs ja kutse andmine toimub regulaarselt, vältides tarbetuid viivitusi.

Lõike 1 punktis 8 säilib kutse andja kohustus avalikustada kutse andmisega seotud teave. Punktiga kohustatakse kutse andjat avaldama kogu kutse andmise alase informatsiooni sh kutseeksami ajad, kutse andmise protseduurid ning hindamise alused. Oluline on kutse andmise alase info kättesaadavus ning selgelt mõistetavus kutse taotlemisest huvitatud isikutele.

Lõike 1 punktis 9 säilib kutse andja ülesanne võtta vastu kutse taotlejate dokumente ning esitada need kutsekomisjonile kutse andmise otsustamiseks. Eelnõu § 22 lõike 1 alusel võib kutse andja lisaks kutsekomisjonile vajadusel moodustada hindamiskomisjone. Sellisel juhul kaasab kutsekomisjon taotleja kompetentsuse hindamise otsustamisse hindamiskomisjoni, kuid otsuse tegemine taotleja avalduse kohta jääb kutsekomisjoni pädevusse. Punktiga tagatakse kutse taotleja jaoks selge menetluskord.

Lõike 1 punktis 10 täpsustatakse, et kui kutsekomisjon on teinud otsuse taotlejale kutse andmise kohta, on kutse andja ülesanne edastada vastav info kutse- ja oskuste registrisse. Kutse andja määratud isik edastab kutsekomisjoni otsuse ja isikute andmed, kellele kutse omistati, kutse- ja oskuste registrile elektroonselt selleks spetsiaalselt loodud kutse- ja oskuste registri kasutajaliidese kaudu. Andmete nimekiri, mis kutse- ja oskuste registrile edastatakse, on esitatud kutse- ja oskuste registri põhimääruses.

Lõike 1 punktis 11 säilib kutse andja kohustus esitada kutseasutusele vähemalt kord kalendriaastas aruanne kutse andmise korraldamise ning kutse andmisega seotud rahaliste vahendite kasutamise kohta. Sätte eesmärk on tagada kutse andjate kutse andmise tegevuste järjepidev kontroll ning kutse andmise rahaliste vahendite kasutamise läbipaistvus.

Lõikes 2 määratakse esmakutse andmisega seotud ülesanded, mis on kohaldatavad õppeasutustele, kellele on § 15 alusel antud esmakutse andmise õigus. Kuna esmakutse andmise puhul ei kohaldu õppeasutusele esmakutse andjana kõiki kutse andjale kohalduvaid sätteid, on selguse tagamiseks oluline õppeasutuse ülesanded esmakutse andmisel seaduses eraldi välja tuua. Muudatused tugevdavad kutsesüsteemi toimimise selgust ja usaldusväärust, suurendades tööandjate, koolide ja õppijate kindlustunnet hindamisprotsessi läbipaistvuse ja võrreldavuse suhtes. Esmakutse andmise lihtsustatud kord õppeasutustele vähendab dubleerimist ja võimaldab kutse omandamist juba õppeprotsessi käigus, toetades elukestva õppe põhimõtteid ja tööjõu kiirendatud siirdumist tööturule.

Lõike 2 punktis 1 kehtestatakse õppeasutusele esmakutse andjana kohustus koostada vajalikud hindamisjuhendid ja -materjalid ning muud esmakutse andmiseks vajalikud dokumendid ja need kehtestada. Eelnõuga luuakse lahendus, kus esmakutse andmiseks vajalikud dokumendid on võrdsed kooli muude õppetöö aluseks olevate sisedokumentide ning hindamisjuhenditega. See loob kiirema ning õppeprotsessi integreeritud hindamise mudeli. Kehtiva kutseseaduse alusel pidi kutse andja õigusi taotlev kool esitama kutse andmist puudutavad dokumendid kooskõlastamiseks konkursiga valitud kutse andja kutsekomisjonile. Muudatusega lihtsustatakse süsteemi õppeasutuste jaoks. Samuti väheneb konkursiga valitud kutse andjate töökoormus, kui kaob ülesanne kontrollida ja hinnata koolide taotlusi. Õppija kompetentsuse erapooletu ning kvaliteetne hindamine esmakutse andmisel õppeasutuses tagatakse läbi õppeasutuste kvaliteedihindamise ning kõrgkoolide puhul läbi institutsionaalse akrediteerimise protsessi.

Lõike 2 punktis 2 sätestatakse esmakutse andmisel õppeasutusele kohustus viia hindamine läbi selleks sobilikus õppe- või töökeskkonnas. Esmakutse andmisel on õppeasutuse ülesanne tagada, et õppe või töökeskkonnas, kus kutseksam toimub, on olemas kõik õppija kutsealase kompetentsuse hindamiseks vajalike ülesannete sooritamiseks olevad vahendid ning praktilise eksamiülesande puhul on tagatud õppijate tööohutus. Õppe- ja töökeskkonna sobivust vastava eriala õppe läbiviimiseks hinnatakse kutseõppeasutuste kvaliteedihindamise ja kõrgkoolide puhul institutsionaalse akrediteerimise käigus. Antud ülesandega ei teki õppeasutustele täiendavat kohustust eraldiseisva eksamikeskonna loomiseks, säte selgitab, et ka hindamisel kasutatavad keskkonnad peavad vastama nõuetele.

Lõike 2 punktis 3 saab esmakutse andjana tegutsev õppeasutus ülesande otsustada õppijale esmakutse andmine. Sättega kaotatakse praeguses süsteemis kehtiv dubleerimine, kus kutseõppe lõpus toimuvaid kutseeksameid viib läbi konkursiga valitud kutse andja ning kutse andmise otsuse teeb kutsekomisjon. See pikendab protsessi õppija jaoks ning ei anna hindamise objektiivsust juurde, kuna kutsekomisjon sellisel juhul vaid kinnitab formaalselt koolis viibinud hindamiskomisjoni ettepanekuid kutse andmiseks.

Lõike 2 punktis 4 sätestatakse esmakutse andmisel õppeasutuse ülesanne edastada info esmakutse andmise otsuse kohta kutse- ja oskuste registrisse. Õppeasutuse määratud isik edastab esmakutse andmise otsuse ja isikute andmed, kellele esmakutse omistati, kutse- ja oskuste registrile elektroonselt selleks spetsiaalselt loodud kutse- ja oskuste registri kasutajaliidese kaudu. Andmete nimekiri, mis kutse- ja oskuste registrile edastatakse, on esitatud kutse- ja oskuste registri põhimääruses.

Lõike 3 järgi ei kohaldata esmakutse andmise puhul § 16 lõikes 1 sätestatud kutse andja ülesandeid ja §-s 19 sätestatud üldist kutse andmise korda, § 20 lõikes 2 kirjeldatud kutsestandardi kompetentsusnõudeid ega §-s 21 kutsekomisjoni moodustamist. See tähendab, et esmakutse andmine on lihtsustatud ja integreeritud protsess, mis välistab paralleelsed kutseksamid, kui õppekava on juba kompetentsiprofiiliga kooskõlas. Omandatud õpiväljundite hindamise ühtluse ning hindamiskriteeriumite järgimise õppeasutustes tagab õppeasutuste kvaliteedi hindamisel vastavate ülesannete täitmise kontrollimine Hariduse Kvaliteedi Agentuuri poolt. Lisaks loovad Haridus- ja Teadusministeerium ning kutseõppeasutused kutsehariduse reformi raames vastutusvaldkonna koolide mudeli, mis sisaldab ka ühtlustatud hindamise meetodite loomist samas valdkonnas ja sama riikliku õppekava alusel õpetavates koolides.

§ 17. Kutse andja õiguse kehtetuks tunnistamine

Paragrahv 17 sätestab kutse andja õiguse kehtetuks tunnistamise alused. Eelnõus ei tehta olulisi muudatusi võrreldes kehtiva kutseadusega. Seoses õppeasutuste rolli lisandumisega esmakutse andjana täiendatakse varem kehtinud sätteid esmakutse õiguse kehtetuks tunnistamise juhtudega.

Regulatsiooni eesmärk on tagada kutse andmise protsessi kvaliteet, õiguspärasus ja töökindlus, vältides olukordi, kus kutse andja ei täida oma ülesandeid või ei vasta seaduses sätestatud nõuetele. Selge ja üheselt mõistetav õiguse kehtetuks tunnistamise kord toetab kutsesüsteemi terviklikkust, kutse andmise usaldusväärsust ja kutsetunnistuse väärtust tööturul.

Lõige 1 sätestab juhud, millal kutseasutus võib tunnistada kehtetuks avaliku konkursiga valitud kutse andja õigused.

Lõike 1 punktis 1 sätestatakse, et kutse andja peab vastama antud eelnõu §14 lõikes 1 kirjeldatud tingimustele, mitte ainult kutse andja avalikul konkursil osalemise hetkel vaid läbivalt kutse andjana tegutsemise jooksul. Sätte eesmärk on tagada kutse andja nõuetele vastavuse järjepidevus ning seeläbi kutse andmise tegevuse kvaliteet ja süsteemi töökindlus.

Lõike 1 punkt 2 sätestab kutse andja õiguste kehtetuks muutumise kutse andja avalduse alusel. Säte võimaldab kutse andjal oma tegevus lõpetada, kui tal puudub võimekus või soov kutse andmisega jätkata. See aitab vältida formaalselt tegutsevaid, kuid sisulist tegevust mitte teostavaid kutse andjaid.

Lõike 1 punktides 3 ja 4 sätestatakse, et kutseasutus võib kutse andja õiguse kehtetuks tunnistada, kui kutse andja takistab haldusjärelevalve teostamist oma tegevuse üle kutse andjana ning kui kutse andja ei ole ettenähtud tähtajaks ja viisil täitnud talle tehtud ettekirjutust. Sätte eesmärk on kutse andmise süsteemi kvaliteedikontrolli toimimise tagamine.

Lõike 1 punkt 5 sätestab õigusliku aluse kutse andja õiguste kehtetuks tunnistamiseks, kui kutse andja on oma tegevuses olulisel määral või korduvalt rikkunud temale esitatud nõudeid või jätnud täitmata temale antud ülesandeid. Sättega tagatakse, et kutse andja suhtub eelnõu § 16 kirjeldatud kutse andja ülesannete täitmisse vajaliku hoolsusega. Sätte eesmärk on tagada, et nõuete korduv rikkumine ei kahjustaks kutsesüsteemi toimimist ega kutse andmise usaldusväarsust.

Lõike 1 punktis 6 sätestatakse kutse andja õiguste kehtetuks tunnistamine avalikul konkursil valeandmete esitamise korral. Sättega tagatakse konkursi aus ja läbipaistev korraldamine ning välditakse olukordi, kus kutse andja õiguse omandamine põhineb ebaõigel teabel.

Lõike 1 punktiga 7 luuakse alus kutse andja õiguste kehtetuks tunnistamiseks, kui kutse andja lõpetab tegevuse või on kuulutatud välja tema pankrot.

Lõike 1 punktis 8 ja 9 sätestatakse õiguslik alus kutse andja õiguste kehtetuks kuulutamiseks, kui kutse andja pole kutse andmist ühe aasta jooksul korraldanud või kui kutse andja tegevus on olnud peatunud vähemalt kuus kuud järjest. Sätete eesmärk on tagada, et kutse andja täidaks talle antud avalikku ülesannet ning kutse andmine oleks taotlejatele kättesaadav.

Lõige 2 sätestab eraldi alused, mille esinemisel võib kutseasutus tunnistada õppeasutuse esmakutse andmise õiguse kehtetuks. Need alused on seotud õppeasutuse kvaliteedi ja õppekava vastavusega kompetentsiprofiilile, mis on esmakutse andmise olulised eeldused.

Lõike 2 punktis 1 sätestatakse, et esmakutse andmise õigus võetakse õppeasutuselt ära, kui õppekasvatustöös esinevad olulised puudused kutseõppeasutuse seaduse alusel. Olulised mittevastavused õppetöös tuvastatakse õppeasutuse kvaliteedihindamise käigus. Sätte eesmärk on tagada, et esmakutse andmine põhineb kvaliteetseks hinnatud õppel ning vältida olukorda, kus õppe läbiviimisel esinevad olulised puudused võivad viia selleni, et lõpetajad ei vasta kompetentsiprofiilis kirjeldatud kompetentsusnõuetele.

Lõike 2 punktis 2 sätestatakse õiguslik alus esmakutse andmise õiguse kehtetuks tunnistamiseks, kui kõrgkool jääb institutsionaalse hindamise käigus kõrgharidusseaduse alusel akrediteerimata. Akrediteerimise negatiivne tulemus kinnitab, et õppe kvaliteet ei vasta kõrghariduse nõuetele ja sellisel juhul ei saa usaldusväärset toimuda ka esmakutse andmine.

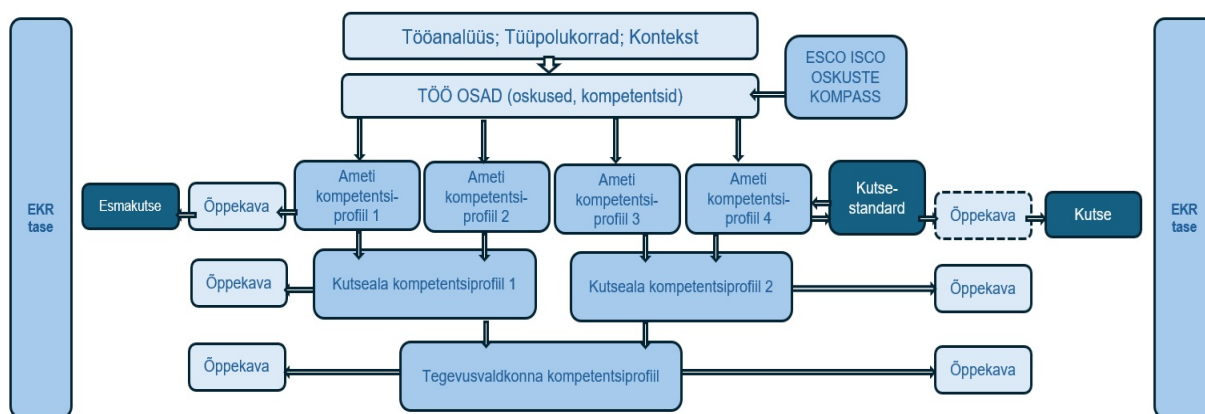
Lõike 2 punktiga 3 luuakse õiguslik alus esmakutse andmise kehtetuks tunnistamiseks, kui õppekava ei vasta kutsesstandardile või ametialasele kompetentsiprofiilile. Kuna esmakutse

antakse õppekava lõpetamisel, peab õppekava sisaldama kõiki nõutud kompetentse. Sätte eesmärk on tagada õppekava ja kompetentsusnõuete sidusus ning vähendada olukordi, kus õppekava ei toeta lõpetaja rakendumist tööturul.

3. peatükk Kutse andmine

§ 18. Kutse andmise alused

Paragrahv 18 sätestab kutse, osakutse ja esmakutse andmise alused, sh kompetentsuse hindamise ning varasema õppe ja töökogemuse arvestamise alused ja registrikande õigusliku tähenduse.



Joonis 6. Kutse andmise protsess

Lõike 1 kohaselt antakse kutse ja osakutse kutseeksami sooritamisel. Kutseeksami sooritamist käsitatakse tervikprotsessina, mis lõpeb konkursiga valitud kutse andja otsusega anda taotlejale kutse või osakutse. Otsus tehakse pärast seda, kui taotleja on tõendanud kutsestandardis kirjeldatud kompetentsuse saavutamist.

Kutse või osakutse andmisel on fookus taotleja sisulisel vastavusel kutsestandardis sätestatud kompetentsusnõuetele. § 20 lõikes 1 sätestatud kutseeksami mõiste kohaselt ei pruugi kompetentsuse tõendamine seisneda üksnes ühe konkreetse eksamitoimingu või soorituse tulemuses, vaid kutse andja võib otsuse tegemisel arvestada ka teisi tõendamiseviise. Seega väljendab kutse andja otsus kutseeksami sooritamise kohta hinnangut taotleja tegelikule kompetentsusele ja kutse andmise positiivne otsus tõendab tema vastavust kutsestandardis esitatud kompetentsusnõuetele.

Kutse andmise või andmata jätmise otsus on haldusakt haldusmenetluse seaduse § 51 lõike 1 tähenduses. Seetõttu kohaldatakse otsuse tegemisele haldusmenetluse seaduse üldnõudeid, sh nõudeid otsuse vormile, põhjendamisele ja vaidlustamisviite esitamisele (HMS §-d 55–57). Kutse andmata jätmise otsus peab olema kirjalik ja põhjendatud ning sisaldama teavet vaidlustamise võimaluste kohta.

Lõige 2 sätestab lisaks § 6 lõikele 4, § 15 ja § 16 lõikele 2, et esmakutse kui kutsekvalifikatsioon antakse õppeasutuse kompetentsiprofiilil põhineva tasemeõppe õppekava edukal läbimisel, kui kompetentsiprofiilis on tõendatud ühe ameti kõik kompetentsid. Õppekava ei saa lõpetada ega kutsekvalifikatsiooni omandada juhul, kui õppekava õpiväljundid on hinnatud negatiivselt.

Esmakutse andmisel ei toimu konkursiga valitud kutse andja korraldatud kutseeksami ning õppeasutus korraldab hindamise õppeprotsessi jooksul, vajadusel ka lõpetamisel. Kuigi kutseeksami sooritamise on olnud siiani kutseõppe lõpetamisel kohustuslik, ei ole sisuline mõju õpilastele suur, kuna praktikas ei ole kutseeksami sooritamise reguleerimata kutsealade puhul töömaailmas valdavalt eriliselt väärtustatud. Kutse kvalifikatsiooni omandamine jääb siiski jätkuvalt õppija jaoks loomulikuks õppeprotsessi osaks.

Sättega luuakse selge erisus formaalhariduses riiklikult tunnustatud õppeasutuse antava esmase kutse kvalifikatsiooni ehk esmakutse ning konkursiga valitud kutse andja antava kutse ehk nõ töömaailma kutse (lõige 1) vahel.

Esmakutse andmiseks kasutatavad hindamismeetodid otsustab õppeasutus, mis ei pea korraldama kõiki kompetentse uuesti hindavat koondeksamit, kuna erinevaid oskuseid demonstreeritakse ja hinnatakse juba õppe jooksul. Kuna kutsealaste kompetentside hindamismeetodid koostavad õppeasutused, esineb risk, et hindamises ning õpiväljundite saavutamise vastavuses kompetentsiprofiilis kokku lepitud nõuetele hakkab esinema rohkem erisusi õppeasutuste vahel.

Selleks, et säilitada tööandjate usaldus kutseõppe kvaliteedi ja esmakutse suhtes, jääb koolidele kohustus kaasata hindamise vastava valdkonna tööandjaid nii õpingute jooksul kui õppe lõpus. Esmakutse andmise õigus on antud üksnes tunnustatud õppeasutustele ning õppekava registreerimisel on kindlaks tehtud õppekava õpiväljundite vastavus kompetentsiprofiilis esitatud kompetentsusnõuetele. Õppeasutuste ning erialaliitude ja valdkonna ettevõtete koostöö säilitamine on jätkuvalt oluline, sh sisendi andmine õppekavadesse kompetentsiprofiilide kaudu.

Riski maandamiseks nähakse ühtlasi ette, et kutsealaste kompetentside hindamismeetodid koostavad kutsehariduse reformi käigus loodavad kutseõppe vastutusvaldkonna koolid koostöös ülejäänud kutseõppeasutustega.

Lõige 3 sätestab, et kutse andja on kohustatud tegema kutse, osakutse või esmakutse andmise kohta kande kutse- ja oskuste registrisse. Lõikega täpsustatakse kehtiva seaduse põhimõtet, mille järgi kehtiv registrikanne kajastab isiku kompetentsuse vastavust kutsestandardis või kompetentsiprofiilis kehtestatud nõuetele ja osakutse puhul kutsestandardi ühe või mitme osa nõuetele. Täpsustus lähtub põhimõttest, et isikud taotlevad kutse andjalt kutset ja mitte kutsetunnistust.

Lõikes 4 on sätestatud sarnaselt kehtiva seadusega erand üldise kutse andmise suhtes, mille kohaselt isiku kutsealast kompetentsust võib lugeda tõendatuks ka ilma tavapärasest kutse andmise protsessi läbimata, eeldusel, et isik on läbinud õppe Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2005/36/EÜ kutse kvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT L 255, 30.09.2005, lk 22–142) nimetatud reguleeritud kutsealal ning õppekava vastab kutsestandardile või kompetentsiprofiilile ja õppeasutus on riiklikult tunnustatud.

Nimetatud erand on lisatud eelnõule Euroopa Liidu Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/36/EÜ raames, mille ühetaolise kohaldamise huvides hõlmab erisus kõiki direktiivis nimetatud reguleeritud kutsealasid. Uuendusena on laiendatud eeldusi ka viitega õppekava vastavusele kompetentsiprofiilile, millele vastava õppekava lõpetajatele võib õppeasutus anda esmakutse. Oluline on, et erandi kehtimiseks peavad olema täidetud mõlemad punktid:

1) isik on läbinud õppe Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta (ELT L 255, 30.9.2005, lk 22–142) nimetatud reguleeritud kutsealal ja

2) õppekava vastab kutsestandardile või kompetentsiprofiilile ning õppeasutus on riiklikult tunnustatud.

Antud kutsekvalifikatsiooni näiteks võib tuua arhitekti kutse, mille puhul on kutskevalifikatsioon EL-is automaatselt tunnustatav Direktiivi lisas toodud õppekavade läbimisel.

Kui varem loeti vastava erisuse alusel kutse antuks isikule väljastataval akadeemilisel õiendil tehtava märkega, siis eelnõus nähakse ette ka antud erisuse alusel antud kutsete kandmine kutse ja oskuste registrisse, koondades ülevaate kõikidest Eestis väljastatud kutsekvalifikatsioonidest.

Lõike 5 kohaselt on isikul õigus kutse kehtivuse ajal kasutada täpselt seda kutsenimetust või kutsenimetuse lühendit, mis on kantud kutse- ja oskuste registrisse talle kutse andmise otsuse alusel. See tähendab, et kutsenimetuse kasutamise õigus tuleneb ametlikust registrikandest ning kehtib üksnes kutse kehtivusaja jooksul.

Sarnaselt kehtiva seadusega on eelnõu **lõikes 6** sätestatud, et kutse andmine ei või olla diskrimineeriv. See tähendab, et kutse andja ei või seada kutse taotlemise eeltingimuseks taotleja kuulumist või mittekuulumist ühtegi ühendusse, organisatsiooni või erialaliitu. Samuti ei või kutse saamise tingimuseks olla konkreetsete koolituste läbimine kindlas õppe- või koolitusasutuses.

Sätte eesmärk on tagada taotlejate võrdne kohtlemine ja välistada olukorrad, kus kutse omandamine oleks põhjendamatult piiratud näiteks kutse andja enda liikmelisusnõuete, majanduslike huvide või konkreetsete koolitusprogrammidega.

§ 19. Kutse andmise kord

Paragrahv 19 sätestab kutse andmise korra kehtestamise alused ja loetleb nõuded, et kutse andmise menetlus oleks kõikide kutsete puhul ühetaoline ning tagaks taotlejate võrdse ja läbipaistva kohtlemise.

Lõike 1 järgi reguleerib kutse andmise kord kutse andmise korraldust ehk kutse andmise menetluslikke ja protseduurilisi põhimõtteid. Kutse andmise kord peab vastama kutse- ja oskuste seadusest tulenevatele miinimumnõuetele, arvestama kutseala spetsiifikat ja kutse taotlejate eripära ning tagama taotlejatele võrdse ja läbipaistva kohtlemise.

Erinevalt kehtivast seadusest kehtestab **lõike 2** järgi kutse andmise korra edaspidi kutseasutus (volituse korral kutseasutuse ülesandeid täitev organisatsioon), tagades sama kutse taotlemise korral ühtse kutse andmise korra kõigile taotlejatele ka mitme avaliku konkursiga valitud kutse andja puhul. Seni on kutse andmise korra kinnitanud kutsenõukogu. Kutse andmise korra eelnõu koostab jätkuvalt kutsekomisjon koos kutse andmise õigust taotleva asutusega.

Eelnõu **lõikes 3** on täpsustatud kutse andmise korrale esitatavad nõuded.

Kehtima jäävad kõik kehtiva seaduse § 16 lõike 2 punktides 1–12 sätestatud nõuded, st kutse andmise korras esitatakse jätkuvalt kutse andjat ja kutsekomisjoni puudutavad andmed, kutsete ja kutsestandardite loetelu, kutse taotlemise eeltingimused ja vajalikud dokumendid, kutse andmise sagedus ning teavitamiskorrad, samuti kutse andmise korraldamise ja otsustamise

kord, kutse kehtivusaeg, taastõendamise tingimused ning hindamiskomisjoni liikmetele kehtestatud nõuded. Kutse andmise korras peab olema kirjeldatud iga kutse ja osakutse kompetentsuse hindamismeetodeid, mis annavad piisavalt tõendeid taotleja kompetentsuse hindamiseks. Kompetentsuse hindamise vormid (nt kutseeksamid, dokumentide alusel toimuv hindamine jms) ja viisid (kirjalik, suuline, praktiline töö jms) võivad olla erinevad.

Erandiks on **punktiga 8** kehtestatav täiendus, mille kohaselt kompetentsuse hindamise viiside ja vormide määratlemisel peab edaspidi määratlema ka varasema õppe ja töökogemuse arvestamise (VÕTA) alused kutse andmise eeltingimuste täitmisel ja kompetentside hindamisel. Kuigi VÕTA põhimõtted ning ideestik on suuresti kutse andmisel aluseks, ei ole VÕTA kasutamine kutse taotlemisel seni reguleeritud. Kutse andjatel ei ole seni olnud kohustust VÕTA põhimõtteid eraldi koostada ega rakendada ja kui seda ka tehakse, võib selle rakendamisel esineda erinevusi kutseandjate lõikes²³.

Varasema õppe ja töökogemuse arvestamise alused sätestatakse eelnõu paragrahvis 23.

§ 20. Kutseksam ja hindamine

Paragrahv 20 sätestab kutseksami ja kompetentsuse hindamise põhimõtted. Paragrahvis kirjeldatakse, kuidas hinnatakse taotleja vastavust kutsestandardis või kompetentsusprofiilis sätestatud nõuetele, tuginedes taotleja pädevuse terviklikule hindamisprotsessile, mille raames tunnustatakse erinevaid viise, mille kaudu kompetentsus võib olla omandatud.

Lõige 1 määratleb kutseksami kui protsessi, mille käigus kutse andja selgitab välja, kas taotlejal on olemas kutsestandardis või kompetentsiprofiilis kirjeldatud kutsealased kompetentsid. Kutseksami mõiste käsitlese keskmis on taotleja sisuline kompetentsusnõuetele vastavuse hindamine, mis ei pruugi piirduda üksnes ühe konkreetse (eksami-) soorituse hindamistulemiga, vaid põhineb terviklikul hinnangul taotleja pädevusele, mis lõppeb kutse andja otsusega kutse andmise kohta. See tähendab, et oma vastavust kutse kompetentsusnõuetele tõendab taotleja kogu protsessi käigus konkursiga valitud kutse andja juures kutse andmise korra alusel või esmakutse andmise õigusega õppeasutuses kompetentsiprofiilil põhinevat õppekava läbides.

Lõike 2 alusel toimub kutse taotleja kompetentsusnõuetele vastavuse hindamine kutse andmise korras määratletud protseduuriliste regulatsioonide alusel. Kui kutsestandardiga määratletakse kutse sisulised kompetentsusnõuded, siis kutse andmise korraga (eelnõus §19) määratletakse hindamise viisid ja vormid ning võimalikud erisused nõuetele vastavuse tõendamises.

Lõige 3 sätestab kohustuse arvestada kutse taotleja kompetentsuse hindamisel varasema õppe ja töökogemuse kaudu omandatud teadmisi ja oskuseid. Olemuselt ongi kutse andmisel tegemist kompetentside olemasolu hindamisega, mis võivad olla omandatud väga erineval viisil. Varasema õppe ja töökogemuse kaudu omandatud võib arvestada kutsestandardi vastavusnõuetele hindamisel kas osaliselt või tervikuna. Ka kutse taastõendamisel ei ole alati otstarbekas juba hinnatud kompetentse uuesti hinnata, st taastõendamisel ei pruugi sooritada uuesti näiteks testi või eksamit, vaid hindamine toimub dokumentide põhiselt.

Varasema õppe ja töökogemuse arvestamise alused sätestatakse eelnõu paragrahvis 22.

§ 21. Kutsekomisjon

²³ Implementing the 2012 Council Recommendation on the validation of non-formal and informal learning. One-off report of Estonia. Ministry of Education and Research of the Republic of Estonia 2023. <https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/VNIL%20one%20off%20report%20Estonia%202023.pdf>

Paragrahv 21 sätestab kutse andmise erapooletuse tagamiseks moodustatava kutsekomisjoni moodustamise, selle ülesannete ja tegutsemise põhimõtted. Eelnõu laiendab kutsekomisjoni ülesandeid ning lisab uue paindlikkuse sätte sõltumatuse tagamise korraldamiseks olukorras, kus liikmetele seatud kriteeriume ei ole võimalik täielikult täita.

Eelnõu koostamisel kaaluti töörühmas tehtud ettepanekut ühe tasandi kaotamiseks kutse andmise protsessist ning seniste kutsekomisjoni ülesannete jagamist hindamiskomisjoni ja kutseasutuse vahel, lisades kutsestandardisse kompetentsuse hindamist puudutavad sätted.

Kutse andjate esindajad pooldasid kutsekomisjonide säilitamist. Kutse andjate jaoks tekitas riskikoha olukord, kus kutse andmise otsustuspädevus oleks koondunud ühe ettevõtete ühenduse määratud hindamiskomisjonile, mis ei pruugi olla oma otsustes erapooletu. Sama olukord tekiks, kui kutse andmise üle hakkaks otsustama kutse andja õiguse saanud eriala- või ettevõtete liidu juhatus. Kutsekomisjonide kaotamise korral peaksid kutse andjad looma organisatsiooni siseselt nimetatud ülesannete täitmiseks vastava kompetentse struktuuri, mis seab jällegi kahtluse alla kutse andmise protsessi läbipaistvuse ja erapooletuse, eriti kui tegemist on kutsetega, mis on seotud isikule seatud kvalifikatsiooninõuetega tööturul.

Täiendavat analüüsi ja kutse andjate seisukohti arvestades säilitatakse eelnõus kutsekomisjonid ja nende moodustamise kohustus. Küll aga laiendatakse uues seaduses kutsekomisjoni õigusi, eeskätt õigusega viia ise läbi kutse taotleja kompetentsuse hindamine, säilitades samaaegselt võimaluse (mitte lisades kohustuse) moodustada jätkuvalt hindamiskomisjone.

Eelnõu lisab süsteemi paindlikkust ning võimaldab valida optimaalse lahenduse sõltuvalt kutseala eripärast ja reguleeritusest. Eriti juhtudel, kus kutse omamine on eelduseks tööturule või hüvedele ligipääsuks, peavad kutse andmise protsessiga seonduvad aspektid olema laiapõhjalise konsensusliku otsuse tulem.

Lõige 1 sätestab, et kutse andja moodustab kutsekomisjoni, mille ülesanne on tagada kutse andmise protsessi sõltumatus ja erapooletus. Komisjoni liikmeteks peavad olema vastava kutseala erinevad huvirühmad (nt spetsialistid, tööandjad, töötajad, koolitajad, erialaliitude esindajad), et tagada laiapõhjaline tasakaalustatud esindatus. Kutsekomisjoni liikmetel peab olema erialane pädevus ja kogemus, et tagada kutse taotlejate kompetentne ja objektiivne hindamine. Kutsekomisjon peab tegutsema nii, et kutse andmise otsused ei sõltuks ühegi osapoole erihuvidest.

Lõike 2 kohaselt vastutab kutsekomisjoni töö korraldamise eest konkursi korras valitud kutse andja. Juhul kui kutse andjat ei ole valitud, korraldab komisjoni tööd kutseasutus. Selline regulatsioon tagab komisjoni töö järjepidevuse ja kutse andmise süsteemi toimimise sõltumata sellest, kas kutse andja on parajasti määratud.

Lõige 3 kirjeldab kutsekomisjoni põhifunktsioone kutse andmise protsessis. Kutsekomisjoni pädevusse kuulub:

- 1) kutse andmise korra väljatöötamine;
- 2) kõikide kompetentsuse hindamiseks vajalike juhendite, eksamimaterjalide ja muude dokumentide koostamine ja kinnitamine;
- 3) kutset taotleva isiku kompetentsuse kutsestandardi nõuetele vastavuse hindamine;
- 4) vajadusel eraldi hindamiskomisjoni moodustamine, mis hindab kutset taotleva isiku kompetentsuse vastavust kutsestandardi nõuetele;
- 5) otsuse tegemine kutse andmise või andmata jätmise kohta;

- 6) hindamise korraldamine, dokumenteerimine ja hindamisprotokolli koostamine ning selle esitamine kutse andjale;
 - 7) hindamiskomisjoni tegevuse kohta esitatud kaebuste läbivaatamine ja lahendamine.
- Nende ülesannete kaudu täidab kutsekomisjon kutse andmise protsessis otsustavat rolli kutse andmise kvaliteedi, õiguspärasuse ja läbipaistvuse tagamisel.

Eelnõu lähtub põhimõttest, et kutsekomisjoni liikmetel ei tohi olla isiklike huvisid, mis takistaksid kutse taotleja osas erapooletute ning mittediskrimineerivate otsuste tegemist. Sellest tulenevalt sätestab **lõige 4**, et kutsekomisjoni liige ei tohi osaleda kutset taotleva isiku kutse omistamise arutamisel ja otsustamisel juhul, kui ta on seotud kutse taotleja ettevalmistava koolituse või väljaõppe korraldamisega, ta on taotleja tööandja või muul viisil isiklikult huvitatud kutse andmisest (näiteks majanduslik seotus), kui ta on osalenud hindamiskomisjoni töös või eksisteerivad muud erapooletust mõjutavad asjaolud. Sätte eesmärk on tagada kutse andmise protsessi objektiivsus, vältida mõjuvõimu väärkasutust ja tugevdada kutse usaldusväärset.

Lõige 5 käsitleb olukorda, kus komisjoni ei ole võimalik moodustada lõikes 4 sätestatud sõltumatuse ja pädevuse kriteeriumitele vastavalt - näiteks väikese eriala või piiratud ekspertide ringi tõttu või kui valdkonnas on tööandjaks üks asutus ja koolitajaks üks asutus. Sellisel juhul peab kutse andmise kord sisaldama täiendavaid meetmeid, mis tagavad isiku kompetentsuse hindamise erapooletuse ja kvaliteedi ka siis, kui komisjoni koosseisu eelpool toodud tingimustel moodustada ei saa.

Säte võimaldab arvestada valdkondade eripäraga, kus ekspertiis on koondunud ühte või vähestesse organisatsioonidesse (näiteks sisekaitse- või julgeolekuvaldkonnas), mistõttu ei ole praktikas võimalik moodustada komisjoni ilma sama organisatsiooni esindajateta. Sellistel juhtudel tuleb kutse andmise korras ette näha meetmed, mis maandavad huvide konflikti riski, näiteks rollide selge eristamine, erinevate struktuuriüksuste või piirkondade esindajate kaasamine või täiendavad kontrollimehhanismid. Eesmärk on tagada hindamisprotsessi objektiivsus, usaldusväärsus ja läbipaistvus ka erandlikes olukordades.

§ 22. Hindamiskomisjon

Paragrahv 22 reguleerib kutsekomisjoniga seonduvat.

Lõige 1 annab kutse andjale õiguse moodustada vajaduspõhiselt hindamiskomisjon, mille ülesandeks on hinnata kutse taotleja kompetentsust vastavalt kutsestandardis sätestatud nõuetele. Sätte järgi on hindamiskomisjoni moodustamine õigust andev, mitte kohustav norm, mis tähendab, et kutse andja otsustab selle loomise üksnes siis, kui hindamise korralduslikud või sisulised põhjused seda tingivad. Kutse andjal on seega võimalik valida hindamise läbiviimiseks kõige otstarbekam ja objektiivsem hindamismudel, arvestades kutseala ja kutsete eripära, hindamisprotsessi iseloomu ja mahtu, hindamiskriteeriumide keerukust, vajadust kaasata erialaeksperte või sõltumatuid hindajaid. Hindamiskomisjoni moodustamine aitab vältida võimalikke huvide konflikte, mis võivad tekkida juhul, kui hindamisotsused tehakse isiklike, majanduslike või organisatsiooniliste seoste mõjul.

Hindamiskomisjonil on **lõike 2** järgi kaks keskset ülesannet:

- 1) Taotleja kompetentsuse hindamine kutsestandardis sätestatud nõuetele vastavuse alusel. See tähendab hindamisviiside rakendamist vastavalt kutse andmise korrale.
- 2) Hindamist puudutava dokumentatsiooni koostamine, sealhulgas hindamistulemuste protokollimine ja selle esitamine kutsekomisjonile. Kutsekomisjon teeb lõpliku otsuse kutse andmise kohta ning vajab hindamiskomisjoni protokolli otsuse tegemise aluseks.

Lõige 3 sätestab, et hindamiskomisjon koosneb vähemalt kahest liikmest. Kaheliikmeline koosseis on miinimumnõue, mille eesmärk on tagada hindamise läbipaistvus, objektiivsus ja mitme vaatenurga kaasamine. Mitme komisjoniliikme olemasolu aitab vältida olukorda, kus hindamisotsus sõltub ühe isiku subjektiivsest hinnangust, ning tagab vajaduse korral ka otsuste ühisarutelu ja erimeelsuste tasakaalustamise.

Komisjonis võib olla ka rohkem liikmeid, kui see on praktiliselt otstarbekas või töökorralduslikult vajalik (näiteks kui hindamisprotsess on mahukam või kui kutse andja soovib tagada hindamise laiema erialase esindatuse). Erandina võib hindamiskomisjon koosneda ühest liikmest juhul, kui hindamine toimub täielikult automatiseeritud testimissüsteemi abil, kus inimene ei sekku hindamise sisulisse protsessi, vaid üksnes fikseerib süsteemi genereeritud tulemuse. Sellises olukorras ei ole mitme hindaja vajadus põhjendatud, kuna hindamisotsus põhineb üheselt mõõdetavatel ja automaatselt kontrollitavatel tulemustel.

Lõige 4 sätestab, et hindamiskomisjoni liikmed peavad olema sõltumatud ning omama vajalikke erialaseid teadmisi ja kogemusi. Nõude eesmärk on tagada kutse taotleja kompetentsuse hindamise objektiivsus, kvaliteet ja usaldusväärsus.

Sõltumatuse nõude järgi ei tohi hindamiskomisjoni liige olla olukorras, kus tal võib tekkida huvide konflikt või mõju hindamistulemustele. See hõlmab nii isiklikke, ametialaseid kui ka majanduslikke seoseid. Erialaste teadmiste ja kogemuste nõue tagab, et hindamiskomisjoni liikmed valdavad vastava kutseala ja kutse sisu, et hinnata taotleja kompetentsust professionaalselt ja kutsestandardile vastavalt.

Lõike 5 kohaselt kehtivad hindamiskomisjoni moodustamisel samad sõltumatuse ja pädevuse nõuded, mis § 21 lõigetes 4 ja 5 on sätestatud kutsekomisjonile.

§ 23. Varasema õppe ja töökogemuse arvestamine

Eelnõu § 23 sätestatakse õiguslikud alused varasema õppe ja töökogemuse arvestamiseks ning kohustus seda võimalust kutse andmisel pakkuda.

Kutsesüsteem on loodud mh inimeste kompetentsuse arendamiseks, hindamiseks, tunnustamiseks ja võrdlemiseks, olenemata omandamise viisist. Kutsesüsteemis ei ole varasema õppe ja töökogemuse arvestamine (VÕTA) eraldiseisev ja sõltumatu tegevus, vaid on kutse andmisega lahutamatult seotud.

Seni ei ole seadusandlusega reguleeritud VÕTA protsessi kutse andmisel, mis toetaks paindlikult oskuste tunnustamist kiiresti muutuvas töömaailmas. Isiku kompetentsuse hindamise vormi ja viisi, sh VÕTAgas seotud toimingute korra kehtestamise eest vastutavad kutse andjad. Samas puudub kutse andjate seas ühtne ja süsteemne lähenemine mitteformaalse ja informaalsete õppe arvestamisele, kuigi kutse andmise kordades on enamasti võimalus selleks loodud ning kutse andjate hinnangul seda võimalust vajadusel ka kasutatakse. Paraku puudub selle kohta ametlik statistika ning arusaamad ja rakendamine on kutse andjate seas erineval tasemel. Selleks, et VÕTAt saaks eesmärgipäraselt rakendada, peab see olema korraldatud süsteemselt ning kõigile osapooltele selgelt ja arusaadavalt.²⁴

²⁴ Implementing the 2012 Council Recommendation on the validation of non-formal and informal learning. One-off report of Estonia. Ministry of Education and Research of the Republic of Estonia 2023.
<https://hm.ee/sites/default/files/documents/2023-12/VNIL%20one%20off%20report%20Estonia%202023.pdf>

Esmakutse andmisel lähtutakse VÕTA rakendamisel vastavale haridustasemele kehtivatest haridusstandarditest, mis sätestavad varasema õpi- ja töökogemuse arvestamise (kõrgharidusstandard, kutseharidusstandard) ning õppeasutuses kehtivast VÕTA korrast. Kuna esmakutse saadakse õppeasutuses õppekava läbimisel siis kehtivad esmakutse taotlemisel kõik õppeasutuse õppekorralduslikud reeglid, sh VÕTA kord. Oluline on, et esmakutse saamine on võimalik VÕTA rakendamisel haridusasutuses, seda eriti isikutel, kelle on valdkonnas varasem töökogemus.

Oodatav mõju:

- Õiguslik selgus: Säte loob ühtsed ja sidusad õiguslikud alused varasema õppe ja töökogemuse arvestamiseks, vähendades senist tõlgenduslikku ja rakenduslikku ebaselgust.
- Kvalifikatsioonide võrreldavus: Ühtlustatud juhised ühtlustavad kutseandjate hindamispraktika, parandades kvalifikatsioonide võrreldavust ning usaldusväärust.
- Kutsesüsteemi paindlikkus: Säte suurendab kutsesüsteemi suutlikkust reageerida töömaailma muutustele, võimaldades pädevuste paindlikku ja ajakohast hindamist sõltumata nende omandamisviisist.
- Hariduse ja tööturu sidusus: VÕTA rakendamise kohustus tugevdab haridus- ja tööturu vastavust, võimaldades erineval viisil omandatud pädevuste süsteemset ja ametlikku tunnustamist.
- Elukestev õpe: Regulatsioon toetab elukestva õppe põhimõtteid ning võimaldab tunnustada mitmekesiseid ja elukaare jooksul kogunenud õpikogemusi.

Uuendus toetab Eesti haridusvaldkonna arengukava 2021-2035²⁵ VÕTA süsteemi edasiarendamisega seotud eesmärgi ning Euroopa Komisjoni soovitusi Eesti haridussüsteemi ja tööturu sidususe parandamiseks.²⁶

Lõike 1 kohaselt on varasema õppe ja töökogemuse arvestamine kutse andmise lahutamatu osa, mida kasutatakse nii kutse taotlemise eeltingimuste täitmisel kui ka taotleja kompetentsusnõuete vastavushindamisel. See tähendab, et varasemalt omandatud teadmisi ja oskusi võidakse tunnustada nii kvalifikatsiooninõuetele vastavuse tuvastamisel kui ka kompetentside sisulise pädevuse hindamise käigus.

Varasema formaal-, mitteformaal- ja informaalõppe ning töökogemuse arvestamise kaudu luuakse kutsekvalifikatsiooni omandamisele senisest paindlikum ligipääs ning toetatakse individuaalseid õpiteekondi ja võimendatakse erialase hariduseta, ent töökogemuse ja vajalike oskustega inimesi kutsekvalifikatsioonini jõudmisel ja tööturul rakendumisel. Varasema õppe ja töökogemuse arvestamine kutse andmise eeltingimuste täitmisel laiendab ligipääsu kutse taotlemisele. Nt aitab VÕTA kaasa juhtudel mil taotlejal puudub nõutud haridustase, läbitud täiendkoolituste maht ja/või ettenähtud tööstaaž.

Samuti suunab lõige VÕTAt rakendama kutsestandardis toodud kompetentside osaliseks või tervikuna tõendamiseks, st kutse andmisel arvestatakse paindlikult nii taotleja senist töökogemust kui läbitud koolitusi ja kutsealaseid lisategevusi.

Lõige 2 sõnastab kitsenduse, mille järgi kutse andmisel võib varasema õppe ja töökogemuse arvestamisega olla kutse taotleja haridustase ühe kvalifikatsiooniraamistiku taseme võrra

²⁵ Haridusvaldkonna arengukava 2021 – 2035. https://hm.ee/sites/default/files/documents/2022-09/1_haridusvaldkonna_arengukava_2035_kinnitatud_11.11.21.pdf

²⁶ Euroopa Komisjon, 2024. Euroopa Liidu Nõukogu soovitus Eesti majandus-, sotsiaal-, tööhõive-, struktuuri- ja eelarvepoliitika kohta. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52024DC0606&qid=1719326118501>

madalam kui taotletav kutsetase. Seni on seda põhimõtet rakendatud õigusakti täpsema sätteta, nõo vaikimisi kokkuleppel, mis on kaasa toonud osapoolte seas erisusi põhimõtte järgimisel. Kutsealase ettevalmistuse puhul on arvestatud, et kutse taotleja haridustase saab olla madalam maksimaalselt ühe kvalifikatsiooniraamistiku taseme võrra, kuna suurem erinevus muudaks isiku kompetentsuse tõendamise ja hindamise kõigi osapoolte jaoks liigselt ressursimahukaks. Kui isik soovib tõendada näiteks 7. taseme kompetentse omades keskharidust (tase 4), on ebaoproportsionaalselt keeruline vaid taotleja töökogemuse ja täienduskoolituse baasilt hinnata vajalikku kompetentsust esimese astme kõrghariduse (tase 6) omamise nõudeta.

Lõige 3 paneb kutse andjale kohustuse kehtestada varasema õppe ja töökogemuse arvestamise juhised ja rakendamise korra. Juhised peavad hõlmama muuhulgas mitteformaalõppes, iseseisva õppe teel ning töökogemuse kaudu omandatud kompetentside arvestamist ning olema kooskõlas kutseasutuse kehtestatud suunistega.

Varasema õppe ja töökogemuse arvestamise juhiste kehtestamine tagab kutse andmise menetluse läbipaistvuse, võrreldavuse ja kvaliteedi ning välistab põhjendamatud erinevused taotlejate kohtlemisel. See on oluline avaliku huvi ja kutsealase usaldusvääruse tagamiseks.

Seni on kutse andjad reguleerinud VÕTA rakendamise üldjuhul ühe punktina kutse andmise korras või eraldi välja töötatud VÕTA korras. Kutsesüsteemi arendamist korraldava asutusena toetab kutseasutus kutse andjate tegevust, kehtestades varasema õppe ja töökogemuse arvestamise ühtsed juhised kutse taotlemise protsessis. Need juhised loovad ühtse raamistiku, millest kutse andjad lähtuvad kutse eripäralt vastava VÕTA korra kujundamisel ja rakendamisel. Säte tagab, et kõigi kutseandjate rakendatav VÕTA-korra praktika oleks selge, läbipaistev ja ühtlustatud.

§ 24. Kutse andmise otsuse kehtivuse peatamine ja kehtetuks tunnistamine

Paragrahv 24 reguleerib kutse- ja oskuste seaduse kohaldamisalasse kuuluvate kutse andmise otsuste kehtivuse peatamise ja kehtetuks tunnistamise aluseid.

Kutse peatamine nagu ka kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamine kuuluvad põhiseaduseõigus vabale eneseteostusele, ettevõtlusvabaduse ja õigus vabalt valida tegevusala kaitsealasse (PS § 19, 29 ja 31), mistõttu iga piirang peab olema lõppastmes taandatav seaduslikule volitusele. Kehtivas kutseseaduses ei ole kutse andmise otsuse kehtivuse peatamise õiguslikke aluseid sätestatud, kuid on olemas alused kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamiseks.

Uus regulatsioon kutse andmise otsuse kehtivuse peatamiseks luuakse **lõikega 1**. Sättega antakse kutse andjale õigus kutsekomisjoni ettepanekul peatada kutse andmise otsuse kehtivus, kui kutset omava isiku tegevus ei vasta kutsestandardis kirjeldatud nõuetele kuni peatamise aluse äralangemiseni. Säte lisatakse tulenevalt kutse andjate praktilisest vajadusest kasutada kutse kehtetuks tunnistamisest leebemat ja kiiremat meedet potentsiaalse kahju ära hoidmiseks, kui on ilmnunud põhjendatud asjaolud, mis viitavad kutset omava isiku kutsekompetentsusnõuete tõsisele rikkumisele.

Lõikes sätestatakse kutse andjale õigus teha kutse andmise otsuse peatamiseks kaalutusotsus, mis peab olema proportsionaalne. Kutse andjal on volitus kutsekomisjoni ettepanekule tuginedes hinnata, kas kutset omava isiku kutse peatamiseks on piisavalt objektiivseid aluseid, mis tõendavad, et isiku tegevus ei vasta kutsestandardiga sätestatud nõuetele. Sellise otsuse tegemisel tuleb analüüsida ja hinnata alternatiivsete meetmete rakendamise võimalusi, mis piiraksid võimalikult vähe isiku põhiõigusi ja -vabadusi.

Sätte alusel kehtestatud kutsealase tegevuse piirangu võib kehtestada kuni kutse andmise otsuse peatamise aluse äralangemiseni. Kuna tegemist on olulise põhiõigusliku riivega, peab vastav otsus olema proportsionaalne ja kehtima vaid põhjendatud aja jooksul. Näiteks kui isiku kutsealase tegevusega seonduvalt on algatatud kriminaalmenetlus, võib kutse andja kaalutletud otsusega peatada isiku kutse andmise otsuse kehtivuse kuni kriminaalasjas kohtuotsuseni tegemiseni. Kui isiku kutse andmise otsus on peatatud, tähendab see, et isikul on küll jätkuvalt vastav kutse, kuid tal on piirang tegutsemiseks vastaval kutsealal kuni peatamise aluse äralangemiseni.

Sarnaselt kehtivale seadusele antakse kutsete usaldusvääruse ja kutseala kvaliteedi tagamiseks **lõikega 2** kutse andjale õigus teha varem antud kutse kehtetuks tunnistamise otsus, kui kutsekomisjon selleks põhjendatud ettepaneku teeb. Kehtetuks tunnistamine on lubatud kolmel juhul:

- 1) kui isik on kutse saanud pettuse teel (nt meelega eksitades, olulisi asjaolusid varjates);
- 2) kui kutse on antud võltsitud või ebaõigete andmetega dokumendi alusel;
- 3) kutset omava isiku tegevus ei vasta kutsestandardis kirjeldatud nõuetele (tema teadmised, oskused või tegevus ei vasta näiteks kutsele kehtestatud kvaliteedi- või eetikanõuetele).

Kehtiv seadus reguleerib kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamist. Uue seaduse kohaselt kutsetunnistust kutse andmisel enam ei väljastata. Kutse andja annab kutse otsusega, mille alusel tehakse kanne kutse- ja oskuste registris. Sellest tulenevalt on reguleeritud kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise aluste asemel kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamist. Seega omab õiguslikku mõju kutse andmise otsus, mille alusel tekib isikul õigus vastaval kutsealal tegutseda. Kehtetuks tunnistamise alused on jäänud võrreldes kehtiva seadusega samaks.

Lõige 3 sätestab, et kutse andja peab kutse kehtivuse peatamise või kehtetuks tunnistamise otsusest viivitamata teavitama puudutatud isikut ning tal on kohustus teha vastav märge kutse- ja oskuste registrisse, et otsus oleks ametlikult dokumenteeritud ja kehtiv.

Väljastatud kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamise tulemusena kustutab kutse andja kande kutse- ja oskuste registrist ning teavitab otsusest kutset omavat isikut ja avaldab vastava teavituse Ametlikes Teadaannetes. Kutse peatamise või kehtetuks tunnistamise otsust on võimalik vaidlustada haldusmenetluse ja halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras.

Põhiseaduspärasuse analüüs § 24 kohta

Seotud põhiõigused: õigus vabale eneseteostusele (PS § 19), ettevõtlusvabadus (PS § 29) ja õigus vabalt valida tegevusala (PS § 31).

PS § 19 - Igäihel on õigus vabale eneseteostusele.

PS § 29 - Eesti kodanikul on õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

PS § 31 - Eesti kodanikel on õigus tegelda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikega ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

Isikuline kaitseala:

PS § 19, 29 ja 31 on vastavalt PS § 9 lõikele 1 igapäevase õigused. See tähendab, et need laienevad nii Eesti kodanikele kui ka välisriigi kodanikule ja kodakondsuseta isikutele.

Esemeline kaitseala:

PS § 19 – õigus vabale eneseteostusele

Õigus vabale eneseteostusele hõlmab inimese vabadust kujundada oma eluvalikuid ja arendada oma võimeid vastavalt enda soovidele. Riigikohus on rõhutanud, et eneseteostusõigus on üldine vabadusõigus, mis on üldnorm teiste põhiseaduses reguleeritud tegutsemisvabadust puudutavate normide mõttes, mis ei reguleeri konkreetsemaid eriõigusi.²⁷

Kutset omandada sooviv isik teostab õigust vabale eneseteostusele, kui ta taotleb kutset ja saab selle tulemusena pädevuse tegutsemiseks. Muudatus, et kutsetunnistust enam ei väljastata ja selle asemel on edaspidi kanne registris, ei puuduta vahetult eneseteostuse sisulist külge. Reguleerimine kuulub siiski esemelisse kaitsealasse, sest see mõjutab isiku võimalust oma oskusi kasutada ja nende kaudu end teostada.

PS § 29 – elukutse- ja tegevusala valik

Riigikohus on märkinud, et tegevusala, elukutse ja töökoha valimise vabadus on põhiõigus, mille piiramist võib õigustada iga eesmärk, mis on kooskõlas põhiseadusest tuleneva väärtuskorraga.²⁸

Kutse andmise menetlus kuulub PS § 29 esemelisse kaitsealasse, sest kutse omamine on paljudel kutsealadel eeltingimus tööle asumiseks. Muudatusega muutub kutse tõendamise vorm: kutsetunnistuse asemel tõendab kutse olemasolu kutse andmise otsus. Seega piirangu ulatus jääb varasemaga võrreldes samaks.

PS § 31 – ettevõtlusvabadus

Riigikohus on märkinud, et pädeva isikuna tegutsemise eeltingimuseks olev kutse nõue riivab PS § 29 sätestatud õigust valida tegevusala ja elukutset. Sellega on tihedalt seotud PS § 31 tagatud õigus tegelda ettevõtlusega ehk ettevõtlusvabadus. Inimese õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö ei ole siiski absoluutne.²⁹

Kutse andmise menetlus on seega osa ettevõtlusvabaduse esemelisest kaitsealast, sest see määrab, millistel tingimustel saab isik õiguspäraselt kutsetegevust pakkuda.

Piiriklausel: PS § 19, 29 ja 31 on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigused. See tähendab, et kõiki nimetatud põhiõigusi võib piirata kooskõlas PS §-ga 11. Sätestatav piirang peab olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ehk see peab olema sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Sobivus: abinõu on sobiv, kui see aitab kaasa piirangu eesmärgi saavutamisele.

Eelnõu § 24 sätestatud kutse andmise otsuse kehtivuse peatamise ja kehtetuks tunnistamise reguleerimine on suunatud eelkõige järgmiste eesmärkide saavutamisele:

²⁷ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 26. aprilli 2011. a otsus nr 3-4-1-2-11, p-d 9 ja 25.

²⁸ Riigikohtu üldkogu 15. märtsi 2022. a otsus nr 5-19-29, p 72.

²⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 29. detsembri 2020. a otsus nr 3-18-1432, p 22.

- 1) tagada, et kutset omavad isikud vastavad kutsestandardis sätestatud kompetentsusnõuetele;
- 2) kaitsta teenuse saajate õigusi ja turvalisust;
- 3) tagada usaldusväärsus kutse- ja oskussüsteemi vastu ning aus konkurents kutsealal tegutsevate isikute vahel.

Eelnõu § 24 regulatsioon aitab kaasa eeltoodud eesmärkide saavutamisele.

Pettuse teel saadud kutse (§ 24 lg 2 p 1)

Kui kutse on saadud pettuse teel, puudub isikul tõendatud pädevus vastaval kutsealal tegutsemiseks. Selline olukord kahjustab avalikku huvi kõige otsesemalt – isik tegutseb kutsealal ilma tegeliku pädevuseta. Kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamise abinõu on sobiv.

Võltsitud või valeandmeid sisaldav dokument (§ 24 lg 2 p 2)

Kui kutse on antud võltsitud või valeandmeid sisaldava dokumendi alusel, on tegelik pädevus teadmata või ebakindel. Ka siin on kehtetuks tunnistamine sisuliselt ainus abinõu, mis taastab kutse- ja oskuste süsteemi usaldusväärset ja ennetab teenuse saajate eksitamist.

Tegevus ei vasta kutsestandardis kirjeldatud nõuetele (§ 24 lg 1 ja lg 2 p 3)

Kui isiku tegevus ei vasta kutsestandardile, ohustab see teenuse kvaliteeti ja võib tekitada otsest või kaudset kahju teenuse tarbijatele või avalikele huvidele.

Kehtivuse peatamine on sobiv abinõu, kui puudused on kõrvaldatavad ning on vajalik ajutine sekkumine, et vältida kahju.

Kehtetuks tunnistamine on sobiv abinõu, kui rikkumine on raskuselt selline, et isikut ei ole põhjendatud käsitleda vastava kutseala spetsialistina.

Vajalikkus: abimeede on vajalik, kui sama eesmärki ei oleks võimalik saavutada mõne leebema vahendiga, mis riivaks põhiõigusi vähem, kuid oleks avaliku huvi kaitsmisel samaväärselt tõhus.

Pettuse teel või võltsitud dokumentide alusel saadud kutse (§ 24 lg 2 p-d 1 ja 2)

Leebem abinõu (nt hoiatus, täiendav järelevalve) ei kõrvalda probleemi: kutse on antud valel eeldusel. Kui isik on teadlikult petnud või kasutanud võltsitud dokumente, ei oleks kutse säilitamine isegi rangemate tingimuste või järelevalve all avaliku huvi seisukohast samaväärselt tõhus. Seega ei ole leebemat samaväärse efektiga abinõu ja kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamine on selliste aluste ilmnemisel vajalik.

Kutsestandardile mittevastav tegevus (§ 24 lg 1 ja lg 2 p 3).

Kuna kehtivuse peatamine on leebem abinõu kui kehtetuks tunnistamine, siis see võimaldab anda isikule aega puudused kõrvaldada ja vältida vahepeal võimalikku kahju tekitamist kutsealase tegevusega ning säilitada võimalus kutsetegevust hiljem jätkata. Kehtetuks tunnistamine on vajalik eelkõige siis, kui rikkumine on korduv või sedavõrd raske, et usaldus isiku kui vastava kutseala spetsialisti vastu on kadunud, puudused ei ole lühiajalise või mõistliku pingutusega kõrvaldatavad või oleks teenuse turvalisus või seaduslikkus muul juhul püsivalt ohustatud.

Regulatsioon, mille kohaselt kutse andjal on õigus valida kahe abinõu vahel - kutse andmise otsuse peatamine ja kehtetuks tunnistamine, on vajalik. See jätab kutse andjale otsustamiseks kaalutlusruumi. Kutse andjal on alati kohustus konkreetse juhtumi põhjal rakendada kõige

leebemat abinõu, mis riivaks isiku õigusi kõige vähem, kuid oleks piisav eesmärgi saavutamiseks.

Mõõdukus: abinõu on mõõdukas, kui eesmärk kaalub üles põhiõiguste riive.

Kutse andmise otsuse peatamine on ajutise iseloomuga abinõu. See sõltub peatamise aluse äralangemisest. Riivet tuleb pidada oluliseks, sest see puudutab isiku kutsealast tegutsemisvabadust, kuid see pole lõplik.

Kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamise abinõu on iseloomult lõplik. Isik kaotab kutse ja seeläbi võimaluse tegutseda vastaval kutsealal. Tegemist on väga intensiivne riivega PS § 29 ja § 31 mõttes (elukutse ja ettevõtluse piirang) ning PS § 19 mõttes (eneseteostuse piirang).

Kaitstavad hüved on:

- 1) teenuse saajate õigused ja turvalisus;
- 2) usaldus kutse- ja oskuste süsteemi vastu;
- 3) aus konkurents kutsealal tegutsevate isikute vahel;
- 4) avalik huvi kvaliteetse ja nõuetekohase teenuse suhtes.

Need hüved on sisult kaalukad. Nende kahjustamine võib sõltuvalt konkreetsest kutsest viia varalise kahju, terviserikete, ohutusprobleemide või hariduse kvaliteedi languseni. See õigustab intensiivsemate abinõude kasutamist.

Kokkuvõtvalt saab riivet käsitleda mõõdukana, sest regulatsiooniga on tagatud järgmiste nõuete järgimine:

- 1) kaalutusõigus - kutse andjal on õigus (mitte kohustus) kutse andmise otsuse kehtivus peatada või otsus kehtetuks tunnistada. See eeldab sisulist kaalumist: rikkumise raskus, isiku senine käitumine, võimalus puudused kõrvaldada ja mõju kolmandatele isikutele. Kui kaalutusõigus tagatakse ja seda rakendatakse sisuliselt, vähendab see ohtu, et iga rikkumine viib ülemäärase sanktsioonini.
- 2) võimalus järk-järguliseks reageerimiseks - peatamine võimaldab kõigepealt ajutist ja pööratavat meedet. Kehtetuks tunnistamine peaks praktikas olema kasutusel eelkõige raskete, korduvate või tahtlike rikkumiste puhul. Selline astmelisus toetab mõõdukust: kutsest ei jääda ilma esimese rikkumise peale, kui see on kõrvaldatav.
- 3) haldusmenetluse kohaldamine - isikule peab enne peatamise/kehtetuks tunnistamise otsust andma võimaluse olla ära kuulatud ja esitada oma seisukohti ning vastuväiteid. Otsus peab olema motiveeritud, sealhulgas selgitama, miks just peatamine või kehtetuks tunnistamine on antud juhul vajalik. Otsust on võimalik vaidlustada (vaie, kaebus), mis tagab sõltumatu kontrolli.

Oluline on ka välja tuua, et kutset omaval isikul tekib õiguspärane ootus vastaval kutsealal tegutseda ja kehtetuks tunnistamine riivab seda õigust tugevalt. Samas ei ole õiguspärane ootus absoluutne ning antud juhul kaalub avalik huvi selle õiguse üles.

Praktikas peavad kutse andjad ja kutsekomisjonid kujundama selge ja läbipaistva praktika, kuidas hinnata rikkumise raskust ja millal piirduda peatamisega ning millal rakendada kehtetuks tunnistamist.

§ 25. Kutse taotlemisega seotud kulud

Paragrahv 25 sätestab ühtsed aluspõhimõtted kutse taotlemise ja taastõendamise seotud kulude määramiseks ning kulukomponentide loetelu. Paragrahv täpsustab tasu kujundamise reeglid ning kehtestab kutse andjatele vastavalt aruandluskohustuse.

Lõike 1 eesmärk on määratleda kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu õiguslik olemus, tagamaks selle kooskõla põhiseaduse §-ga 113. Tegemist on avalik-õigusliku rahalise kohustusega, mis on kulupõhine tasu ja seotud kutse andmise ja kutse taastõendamise menetlusega.

Arvestades, et kutse omamine võib teatud valdkondades olla eelduseks tööturule sisenemisel või kutsealase tegevuse jätkamisel, puudutab regulatsioon põhiseaduse § 113 kaitseala. Seetõttu on seaduses sätestatud, et tasu eesmärk on üksnes katta kutse andmisega vahetult seotud põhjendatud kulud ning tasu ei või kasutada muude kulude ega avalike ülesannete rahastamiseks. Sellega välistatakse tasu muutumine varjatud maksuks või üldiseks tuluteenimise vahendiks. Kulupõhisuse ja sihtotstarbelisuse sätestamine seaduse tasandil piirab kutseasutuse diskretsiooni tasu kujundamisel ning tagab, et tasu suurus on ettenähtav, põhjendatud ja proportsionaalne.

Lõikega 2 reguleeritakse, et kutse taotlemise ja taastõendamise tasu maksab kutse taotleja või taastõendaja kutse andjale. See tähendab, et tasu kogub kutse andja.

Lõikega 3 reguleeritakse kutseasutuse kohustus kehtestada kulude kalkulasioonivorm. Selles osas võrreldes kehtiva seadusega muudatusi ei ole.

Lõige 4 sätestab, et kutse andja peab kutseasutusele esitama kutse taotlemise ja kutse taastõendamise kulude kalkulasiooni kutseasutuse kehtestatud ühtsel vormil. Regulatsiooni eesmärk on tagada kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu kujunemise läbipaistvus, kontrollitavus ja õiguspärasus, mis on PS § 113 kohaldamisalasse kuuluva rahalise kohustuse puhul vajalik. Seetõttu reguleeritakse, et kutse andja esitab kutseasutusele kulude kalkulasiooni seaduses sätestatud põhimõtete alusel ning nii kulude kalkulasioon kui ka tasu kujunemise alused avalikustatakse (nt koduleheküljel).

Avalikustamiskohustus võimaldab kontrollida, kas tasu vastab seaduses sätestatud kulupõhisuse ja proportsionaalsuse nõuetele ning kas tasu kehtestamisel ei ole ületatud seadusandja seatud piire. Sellega on tagatud ka põhiseaduse §-st 14 tulenev hea halduse põhimõtte ning isikute võimalus hinnata, kas tasu kujundamine on olnud õiguspärane ja põhjendatud. Kulude kalkulasiooni avalikustamine toetab ühtlasi isikute võrdset kohtlemist (PS § 12) ning vähendab riski, et sama kutse eest kujuneksid põhjendamatult erinevad tasud. Lõige 3 on seega oluline tagatis, mis kindlustab, et PS § 113 tähenduses seadusega ette nähtud rahalise kohustuse tegelik rakendamine on läbipaistev ja vaidlustatav.

Kutseseaduse koostamise kavatsuses on käsitletud probleemina kutseeksamite hinna määramise ühtsete aluspõhimõtete puudumist. Kitsaskohana on tuvastatud töömaailma kutseeksamite tasu määramise ebaselgus, mille tulemusena erinevad kutse andmise hinnad valdkondade lõikes märkimisväärselt. Probleemiks on ka kutseeksamite piirhindade puudumine. Kehtiva seaduse alusel kalkuleerib kutseeksami hinna kutse andja ning selle kinnitab kutsenõukogu. Juhul, kui kutse omamine on eelduseks töötamisele teatud ametikohal, võib piirhindade ja täpsete hinnastamis põhimõtete puudumine tekitada olukorra, kus kutseeksami hind kinnitatakse põhjendamatult kõrgena, mis piirab isikute ligipääsu tööturule.

Nagu eespool kirjeldatud, ei loo eelnõu § 25 PS § 113 tähenduses uut maksukohustust, vaid sätestab aluse kutseeksami ja kutse taastõendamise tasude läbipaistvaks kujundamiseks. Tasu

kujunemise kriteeriumite kehtestamine tagab, et kutse taotlemise tasu ei muutuks ebaproportsionaalseks ega piiraks elukutse- ja/või ettevõtlusvabadust. Regulatsioon tagab isikute võrdse kohtlemise (PS § 12), sest välistatakse olukord, kus sama kutse eest maksavad erinevad taotlejad väga erinevaid summasid. Uue regulatsiooni alusel lähtuvad kutse andjad kulude määramisel ühtsetest põhimõtetest ning kutse taotlemisel ja taastõendamisel on kulude kujunemine läbipaistev ja kontrollitav.

Lõige 5 sätestab, et kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu suuruse kehtestamine on kutse andja esitatud kulude kalkulatsiooni alusel edaspidi kutseasutuse pädevus, tagades sellega tasu põhjendatuse, proportsionaalsuse ja vastavuse tegelikele kuludele.

Regulatsioon välistab olukorra, kus sama kutse taotlemise tasu erineks sõltuvalt kutse andjast, mistõttu juhul, kui avaliku konkursi tulemusel on sama kutse jaoks valitud mitu kutse andjat, kehtestab kutseasutus kõigile nendele ühtse tasu.

Säte toetab kutse taotlejate võrdset kohtlemist, vähendab põhjendamatu erinevusi kutse andjate praktikas ning tõstab kutsesüsteemi läbipaistvust ja usaldusväarsust.

Lõige 6 sätestab kutseasutuse kohustuse tagada, et kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasud oleksid kooskõlas kulukalkulatsiooni lähtealustega, mille kutseasutus on lõike 1 alusel kehtestanud. See tähendab, et tasude suurus peab olema otseselt tuletatav põhjendatud kulukomponentidest, olema läbipaistvalt arvatud ning vastama objektiivselt kontrollitavatele põhimõtetele. Tasude kehtestamisel tuleb lähtuda objektiivsetest ja kontrollitavatest kulukomponentidest, vältides tasude põhjendamatu varieerumist, tagades tasustamise proportsionaalsuse ja õiguspärasuse ning seeläbi isikutele ligipääsu kutsealal tegutsemiseks vajaliku kvalifikatsiooni tõendamisele.

Täiendavalt selgitame, et kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu kujunemise läbipaistvuse ning õigusselguse tugevdamiseks määratakse kindlaks kutseasutuse ülesannete delegeerimise halduslepingus kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu maksimaalne määr. See tuleneb halduskoostöö seaduse § 10 punktist 4, mille kohaselt määratakse halduslepingus tasude arvutamise alused ja piirmäärad, kui seadus võimaldab isikutelt tasu võtta. Seega ei sätestata tasu piirmäära seaduses, vaid see konkretiseeritakse halduslepingus, mis võimaldab paindlikumalt arvestada kulude muutumisega, säilitades samal ajal riikliku kontrolli tasude kujunemise üle. Selline lahendus aitab vältida põhjendamatu kulude kasvu, tagab tasude proportsionaalsuse ning suurendab süsteemi etteaimatavust. Halduslepingu avalikustamine Riigi Teatajas võimaldab isikutel tutvuda tasude kujunemise raamistikuga ning tugevdab kutsesüsteemi läbipaistvust ja usaldusväarsust.

Lõikes 7 sätestatakse kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu seadusest tulenev ülemmäär, milleks on käesoleva paragrahvi lõikes 9 nimetatud kulude tegelik, põhjendatud ja tõendatud maksumus. Tasu ei või ületada nende kulude kogusummat. Kuna kutse omamine võib olla eelduseks kutsealaseks tegevuseks, puudutab tasu põhiseaduse § 113 kaitseala. Seetõttu on tasu kujunemise piirid sätestatud seaduses endas. Ülemmäära sidumine otseselt seaduses loetletud kululiikidega välistab tasu muutumise varjatud maksuks ning piirab haldusorgani diskretsiooni tasu kehtestamisel.

Regulatsioon tagab tasu ettenähtavuse ja kontrollitavuse ning toetab proportsionaalsuse põhimõtet, kuna tasu ei või ületada kutse andmise menetluse läbiviimiseks objektiivselt vajalikku ja tõendatud kulu.

Lõige 8 keelab olukorra, kus samale kutsele korraldatakse sisuliselt samasisulist ja sama keerukusega eksamit, kuid taotlejatel küsitakse selle eest erinevat tasu. Sama põhimõtte kehtib ka kutse taastõendamise puhul. Tasude erinevus võib olla lubatud üksnes juhul, kui hindamise protsessi ülesehitus, maht või sisu on objektiivselt erinev.

Nõude eesmärk on tagada kutse taotlejate võrdne kohtlemine ja välistada tasude põhjendamatu varieerumine olukorras, kus eksami sisu, hindamispõhimõtted ja korralduslik koormus on kutse lõikes sisuliselt identsed.

Näiteks kui kutseeksamit korraldavad kaks kutse andjat ning mõlemal juhul põhineb eksam sama struktuuriga kirjalikul osal ja praktilisel sooritusel, siis peavad mõlemad kutseandjad rakendama sama kutse taotlemise tasu. Erineva tasu kehtestamine oleks lubamatu, kuna eksami sisuline ülesehitus ja keerukus ei erine.

Sama tasustamise põhimõtte kohaldub ka olukorras, kus sama kutse saamiseks läbivad sarnase kutseeksami nii koolilõpetajad kui ka töömaailmast pärit taotlejad ning eksam viiakse mõlemale rühmale läbi sama ülesehituse, mahu ja keerukusega. Tasu eristamine ei ole lubatud, kui eksami korralduslik ja sisuline koormus on mõlema taotlejarühma puhul objektiivselt samaväärne.

Lõikes 9 sätestatakse kutse taotlemise ja taastõendamisega seotud kulude loetelu. Sätte eesmärk on määratleda selgelt, millised kulud on käsitatavad kutse andmise protsessi osana ning mida võib arvesse võtta kutseeksami tasu kujundamisel. Kulud jaotatakse nelja põhikategooriasse järgmistes punktides:

- 1) kutse andmise ettevalmistamisega seotud kulud - kulud, mis tekivad kutse andmise protsessi ettevalmistamisel, näiteksksamimaterjalide koostamine, hindamisjuhendite loomine,ksamiplatvormide ettevalmistamine või koolituste korraldamine hindajatele. Need kulud tagavad, et hindamisprotsess vastab kutsealastele standarditele ja on kvaliteetne;
- 2) kutsekomisjoni tööga seotud kulud - kulud, mis on seotud kutsekomisjoni liikmete tööga, sealhulgas komisjoni istungite korraldamine, kutsekomisjoni liikme tasud, hindamise läbiviimine;
- 3) hindamiskomisjoni tööga seotud kulud - kulud, mis kaasnevad otseselt kompetentsuse hindamise läbiviimisega, hindamiskomisjoni liikmete tasud;
- 4) kutse andmise korraldamisega seotud kulud- kõik eksami ja hindamisprotsessi haldamiseks vajalikud kulud, nagu taotluste menetlemine, suhtlus taotlejatega, eksami logistika korraldamine, ruumide kasutamine, IT-lahenduste tugi ja muude korralduslike toimingute kulud. Need kulud tagavad protsessi sujuva toimimise.

Selline jaotus katab kogu kutse andmise protsessi ning aitab tagada kulude süsteemse käsitlemise ja läbipaistvuse.

Võrreldes kehtiva seaduse sättega (§ 17 lg 1) ei hõlma kulude loetelu enam kutsetunnistuse ega selle duplikaadi registreerimise ja väljaandmisega seotud kulusid, kuna uue seaduse kohaselt kutsetunnistusi enam ei väljastata.

Eelnõus on täpsustatud ka sõnastust, tuues selgelt esile, et tegemist on kutse taotlemisega seotud kuludega, mitte kutse andmisega seotud kuludega. Muudatus tehti töörühma ettepanekul, tulenevalt praktikast ilmnenu tõlgenduslikust ebaselgusest olukordades, kus kutse andmise menetlus ei lõpe kutse andmise otsusega ning seetõttu ei olnud üheselt arusaadav, milliseid kulusid võib taotlejalt küsida.

Lõige 10 täpsustab lõikes 9 nimetatud kulude sisu, kehtestades ammendava loetelu lubatud kulukomponentidest. Sätte eesmärk on ühtlustada kulude arvestamise praktikat, välistada

põhjendamatute kulude lisamine, tagada kulude kontrollitavus ja võrreldavus. Kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasu hõlmab kulukomponente, mis on vältimatult vajalikud kutse andmise õiguspäraseks, kvaliteetseks ja usaldusväärseks korraldamiseks. Kutse andmise korralduskulud katavad taotlusvooru ettevalmistamise ja läbiviimisega seotud haldus- ja asjaajamistegevused, sealhulgas taotluste menetlemise, suhtluse taotlejate ja komisjonidega ning andmete edastamise kutseregistrisse. Kutsekomisjoni ja hindamiskomisjoni tööjõukulud on vajalikud kutse andmise sisuliste otsuste tegemiseks ja taotlejate kompetentside hindamiseks, tagades hindamise erapooletuse ja vastavuse kutsestandarditele. Hindamiskomisjoni transpordi- ja majutuskulud on põhjendatud juhul, kui hindamine toimub geograafiliselt hajutatult või eeldab komisjoniliikmete liikumist eksamite toimumiskohtadesse, võimaldades kaasata pädevaid hindajaid sõltumata nende asukohast. Ruumide rendi ja sidekulud on seotud eksamite ja komisjonide töö praktilise korraldamisega. Materjalikulu on vajalik praktiliste eksamitööde puhul, kus taotleja kompetentside hindamine eeldab konkreetsete töövahendite või materjalide kasutamist. Lisaks hõlmab tasu kutse andmise arenduskulusid, mis on seotud hindamismaterjalide väljatöötamise ja ajakohastamisega ning tagavad, et kutse andmine vastab töömaailma muutuvatele vajadustele ja kutsesüsteemi kvaliteedinõuetele. Nimetatud kulukomponentide katmine tasu kaudu on vajalik kutse andmise jätkusuutlikkuse, läbipaistvuse ja usaldusväärse tagamiseks. Ammendava loetelu kehtestamine välistab kaudsete või ebamääraste kulude lisamise ning tagab kulude sihipärasuse.

Lõige 11 sätestab kulud, mida ei ole lubatud kutseeksami tasu hulka arvata. Sätte eesmärk on kaitsta taotlejaid põhjendamatult kõrge tasu eest, vältida topeltrahastamist ja tagada kulude sihipärane kasutamine. Keelatud kulud on eelkõige organisatsiooni üldised tegevuskulud, mis ei ole otseselt seotud kutseeksamiga, põhjendatuna või ebamäärased kulud ja kulud, mis on juba kaetud muudest avalikest vahenditest. Säte suurendab süsteemi läbipaistvust ja usaldusväärust.

Lõige 12 sätestab kutseeksami tasu arvestamise üldpõhimõtted. Sätte kohaselt tuleb vältida kulude dubleerimist, tagada kulukomponentide selge eristatavus, tagada kulude kontrollitavus. Sätte eesmärk on luua läbipaistev ja auditeeritav kulumudel, mis võimaldab tõhusat järelevalvet ning tagab tasu põhjendatuse.

Lõige 13 sätestab kutse andja kohustused kutseeksami tasu kujunemise läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks. Kutse andja peab dokumenteerima tasu kujunemise alused, eristama kulukomponendid käesoleva paragrahvi lõikes 10 sätestatud jaotuse alusel ning säilitama kulude arvestuse aluseks olevad andmed viisil, mis võimaldab nende hilisemat kontrollimist.

Sätte eesmärk on tagada, et kutse taotlemise ja kutse taastõendamise tasud põhineksid tegelikel ja põhjendatud kuludel ning oleksid objektiivselt kontrollitavad. Dokumenteerimis- ja säilitamiskohustus loob eeldused kutseasutuse järelevalve teostamiseks ning võimaldab vajadusel hinnata tasu kujunemise vastavust seaduses sätestatud kulupõhimõttele.

Lisaks aitab regulatsioon vältida olukordi, kus kulusid esitatakse ebapiisavalt põhjendatult või ebauhtselt, ning toetab tasude võrreldavust ja ühtset praktikat erinevate kutse andjate vahel. Sellega tugevdatakse süsteemi läbipaistvust, õiguspärasust ja usaldusväärust.

Lõige 14 kohustab kutse andjat esitama kutseasutusele vähemalt üks kord kalendriaastas aruande kutse andmise korraldamise ning sellega seotud rahaliste vahendite kasutamise kohta. Aruandluskohustuse eesmärk on tagada kutse andmisega seotud tegevuste ja kulude

läbipaistvus ning võimaldada hinnata kutse andmise nõuetele vastavust ja rahaliste vahendite sihipärasest kasutamist.

§ 26. Kutsestandardi alusel loodud õppekava tasemeõppe õpilastele kutse andmisega seotud kulude katmine

Paragrahv 26 reguleerib kutseõppe tasemeõppe õpilaste kutseksami kulude katmise põhimõtteid. Säte määratleb, millistel tingimustel kaetakse kutseksami kulud riigieelarvest, kellele hüvitis makstakse ning milline on ministri roll kulude ülemäärade ja liigituse kehtestamisel.

Lõige 1 sätestab, et kutseõppe tasemeõppe tegevustoetusest moodustatud koolituskohal õppiva õpilase õppe lõpetamiseks sooritatava kutseksami kulud kaetakse riigieelarvest, tingimusel, et õpilane osaleb kutseksamil õpingute jooksul või hiljemalt ühe aasta jooksul pärast lõpetamist. Eksamikulu hüvitamine toimub ainult ühel korral õpilase kohta.

Lõige 2 määratleb, et riigi kaetavad kutseksami kulud hüvitatakse sellele kutse andjale, kes kutseksami korraldas. Eelnõu § 16 lõike 5 kohaselt peavad konkursiga valitud kutse andjad arvestama kohustusega arendada kutseõppe lõpetajatele korraldatavaid kutseksameid ning viia need vajadusel ka läbi, lähtudes seejuures haridus- ja teadusministri kehtestatud hindadest. Praktikaks korraldab kutseksamite kulude hüvitamise kutse andjatele kutseasutus või selle volitatud asutus, tagades seeläbi kulude korrektse ja läbipaistva hüvitamise.

Lõige 3 annab sarnaselt kehtivale seadusele ministrile volitusnormi kehtestada kutseksamite kulude ülemmäärad ning täpne kulude loetelu. See loob normatiivse raamistiku, mis tagab kulude prognoositavuse ja väldib põhjendamatu kõrgete tasude kujunemist. Ülemäärade kehtestamisel arvestatakse kutsealade erisustega, lähtutakse kutseksamite kulude analüüsist, eksami ülesehitusest ja keerukusest, sealhulgas kutseksami väljatöötamise, arendamise ja läbiviimise kuludest.

Haridus- ja teadusministri määrusega on alates 2017 kehtestatud kutseõppe tasemeõppe õpilaste kutseksami kulude ülemmäärad õppekavarühmade kaupa ning eristatakse teoreetilise, praktilise ja kombineeritud eksami kulusid.

Lõige 4 täpsustab, et ministril on lubatud määruses eristada kahte liiki kulusid: eksami väljatöötamise ja arendamise kulud ning eksami korraldamisega seotud kulud. Kutseksami väljatöötamise ja arendamisega tegeleb reeglina kutse andja juures tegutsev kutsekomisjon, eksami viib aga läbi kas õppeasutus, millel on kutse andja õigus, või juhul kui õppeasutusel asjaomast õigust pole, konkursiga valitud kutse andja. Kutseksamite kvaliteedi ja ühtsete hindamiskriteeriumite hoidmiseks on kooli lõpetamisega seotud kutseksamite koostamine ja arendamine ning koolilõpueksami ja hindamiskomisjoni koosseisu kooskõlastamine konkursiga valitud kutse andja ülesanne. Eksami koostamise ja arendamise, s.t kutsekomisjoni tööga seotud kulud kompenseeritakse kutsekomisjonidele konkursiga valitud kutse andja kaudu. Eksami läbiviimise kulud kompenseeritakse eksami läbiviijale, mis võib olla konkursiga valitud kutse andja või õppeasutus.

Lõige 5 sätestab erandi, mille kohaselt ei kohaldata paragrahvi sätteid sisekaitse- ja riigikaitsealaste rakenduskõrgkoolide kutseõppe õpilaste suhtes. Nende eriala- ja julgeolekuspetsiifilised kutseandmise kulud kaetakse muude eriregulatsioonide alusel, mis arvestavad riigikaitsealaste ja siseturvalisuse valdkondade eripära. Kulud kaetakse koos muude õppekuludega vastavalt Siseministeeriumi ja Kaitseministeeriumi eelarvest.

§ 27. Isikuandmete töötlemine kutse andmisel ning andmete säilitamine

Paragrahv 27 sätestab isikuandmete töötlemise alused kutse andmisel, kutse kehtivuse kontrollimisel ja kutse taastõendamisel ning määrab kindlaks nende menetluste käigus loodud või saadud dokumentide säilitamise tähtaja. Sätte eesmärk on luua selge õiguslik raam isikuandmete töötlemiseks avaliku ülesande täitmisel.

Kutse andja tegutseb avaliku ülesande täitjana. Säte annab seaduses selge aluse kutse andmise menetluse eripäradest tulenevaks isikuandmete töötlemiseks ning sätestab isikuandmete säilitamise maksimaalse tähtaja, millest kutseasutuse või kutse andja poolt kehtestatavad täiendavad nõuded ei või kõrvale kalduda.

Lõige 1 määratleb isikuandmete töötlemise eesmärgid ning **lõige 2** töödeldavate isikuandmete kategooriad. Töödeldakse isiku üldandmeid (nimi, isikukood, sünniaeg, kontaktandmed), hariduse ja kvalifikatsiooniga seotud andmeid, varasema õppe, täienduskoolituse ja töökogemuse andmeid, kutseeksami ja muude hindamiste tulemusi, kutsekomisjoni ja hindamiskomisjoni töö käigus koostatud hinnanguid ning andmeid kutse kehtivuse ja kutse taastõendamise kohta. Töödeldavate andmete koosseis on piiratud andmetega, mis on vajalikud kutse andmise tingimuste kontrollimiseks ning kutsealase pädevuse hindamiseks, vastates isikuandmete töötlemise minimaalsuse põhimõttele.

Lõige 3 näeb ette diferentseeritud lähenemise dokumentide säilitamisele. Kutse andmise otsust, selle põhjendusi ning kutse kehtivust ja taastõendamist puudutavaid andmeid säilitatakse pikema aja jooksul, et tagada otsuste kontrollitavus, võimaldada haldusjärelevalvet ning kaitsta menetlusosaliste õigusi võimalike vaidluste korral. Samas säilitatakse kutseeksami hindamismaterjale ja muid abistavaid menetluskohaseid dokumente lühemat aega, kuna nende edasine säilitamine pärast vaidlustamise tähtaja möödumist ei ole üldjuhul vajalik.

Selline andmeliigipõhine säilitustähtaegade eristamine tagab isikuandmete säilitamise proportsionaalsuse, samuti võimaldab tasakaalustada avalikku huvi kutse andmise ja järelevalve tõhusa korraldamise vastu ja isiku õigust, et tema isikuandmeid ei säilitataks kauem, kui see on vajalik.

Lõikes 4 täpsustatakse, et kutse- ja oskuste registris isikuandmete töötlemisele kohaldatakse paragrahvi 28.

4. peatükk Kutse- ja oskuste register

§ 28. Kutse- ja oskuste register

Kutse- ja oskuste registri reguleerimisel on lähtutud senise seaduse § 14 regulatsioonist, arvestades riiklike andmekogude alase regulatsiooni nõuetega. Kuivõrd kutsesüsteemi toimimise tagab kutseregister, on vaja laiendada kutseregistri kui andmekogu pidamise eesmärki ja ülesanded. Kutseregistri regulatsiooni on kavas muuta, et kutseregistri asemel saaks kutse- ja oskuste süsteemi osaks kutse- ja oskuste register.

Regulatsiooni täiendatakse muudatustega, et võimaldada välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamisotsuste andmete koondamist kutse- ja oskuste seaduse alusel väljastatud kutsete kõrval ühtsesse registrisse. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsuseid teevad välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse alusel erinevad pädevad asutused. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsus tagab isikule juurdepääsu Eesti tööturule

juhul, kui antud ametis on ligipääs reguleeritud kutsekvalifikatsiooni nõudega. Sisuliselt on tunnustusotsuse saanud isiku kvalifikatsioon võrdsustatud Eestis kutse- ja oskuste seaduse alusel kutse saanud isiku kvalifikatsiooniga. Täna omab antud otsuste kohta andmeid iga pädev asutus eraldiseisvalt ning isikutele põhjustab see täiendavat halduskoormust, kui nad peavad töökohta vahetades taasesitama tunnustamist tõendava dokumentatsiooni, võrreldes näiteks Eestis kutseregistrisse kantud isikuga, kelle kvalifikatsiooninõuetele vastavust saab tööandja kiirelt kontrollida.

Muudatusega tagatakse nii ülevaade erinevate pädevate asutuste väljastatud kvalifikatsiooni tunnustamise otsustest kui ka isikutele lihtsustatud ligipääs tööturule. Muudatus ei puuduta kutsekvalifikatsioone, mis on reguleeritud eriseadustega ning sellest tulenevalt ei kuulu vastavalt eelnõu § 1 lõikele 2 kutse- ja oskuste seaduse reguleerimisalasse (näiteks tervishoiutöötajad, veterinaarid, advokaadid) ega kutse- ja oskuste registrisse kandmisele. Antud kvalifikatsioonide puhul kantakse vastavad tunnustusotsused juba praegu vastavasse riiklikusse registrisse.

Tehniliselt tagatakse registri jätkuv liidestatavus eri andmekogudega ning kogutavate andmete masintöödeldavus, mis loob erinevatele osapooltele eelduse teenuste arendamiseks. Muudatusega luuakse valmisolek liidestada kutse- ja oskuste register ka vastavate pädevate asutuste andmebaasidega, et kutsekvalifikatsiooni tunnustamise andmeid oleks kutse- ja oskuste registrisse võimalik koguda. Muudatusega ei nähta ette eraldi käsitsi andmesisestuse moodulite arendamist, kuna see oleks dubleeriv ning suurendaks pädevate asutuste halduskoormust. Liidestuste loomiseks vajalikud vahendid planeeritakse kutse- ja oskuste registri tavapärase eelarve osana, kuna üle X-tee liidestused teiste riiklike registritega on kutse- ja oskuste registri tavapärane kulu ning neid arendatakse vastavalt vajadusele. Varasemalt on kutseregistri andmetel ühe liidestuse kulu mahuks olnud u 5000 eurot.

Paragrahv sätestab kutse- ja oskuste registri (edaspidi register) eesmärgi, kogutavad andmed, nende töötlemise alused ja vastutuse ning volitatud töötleja määramise korra. Sätte eesmärk on tagada kutsesüsteemi andmete läbipaistvus, võrreldavus ja usaldusväärne kättesaadavus nii riigile kui ka avalikkusele, toetades tööjõu ja oskuste arendamise strateegilist juhtimist.

Eelnõuga tuuakse registris töödeldavate isikuandmete kategooriad põhimäärusest seadusesse eesmärgiga viia regulatsioon vastavusse põhiseadusega. Igasugune isikuandmete töötlemine riivab põhiseaduse §-s 26 sätestatud õigust eraelu puutumatusse. PSi § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PSi § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Sätte eesmärk on tagada andmete õiguspärane ja proportsionaalne kasutamine ning vastavus isikuandmete kaitse üldmääruse põhimõtetele.

Lõike 1 kohaselt on kutse- ja oskuste register andmekogu, mille eesmärk on esitada usaldusväärset teavet kutsealade, kutsestandardite, kompetentsiprofiilide, kutse andjate ja antud kutsete kohta. Registri eesmärk on muuta kutse andmise protsess läbipaistvaks ja koguda ning esitada infot isikute kutsealase pädevuse kajastamiseks. Lisaks on registri funktsioon toetada andmepõhist poliitikakujundamist ja statistilist analüüsi, võimaldades tööjõu ja oskuste valdkonnas strateegilist planeerimist. Seega muutub register mitte ainult halduslikuks tööriistaks, vaid ka tööjõuvajaduse ja oskuste prognoosi poliitikate kujundamise otsuseid toetavaks infosüsteemiks, mis koondab kvalifikatsioonide ja oskuste andmestiku ühtsesse riiklikku süsteemi.

Registrisse kantakse ka varem kutseregistrisse kantud kutsetunnistuste ja nende lisade andmed ulatuses, mis on vajalik andmete järjepidevuse, varasemalt välja antud dokumentide kontrollitavuse ning õiguselguse tagamiseks. Seejuures ei tähenda nimetatud andmete registrisse kandmine seda, et uues süsteemis hakatakse kutsetunnistusi uuesti välja andma või uusi kutsetunnistusi registrisse kandma. Kutsetunnistusi enam välja ei anta ning registrisse tuuakse üle üksnes kehtivas süsteemis juba olemas olevad andmed varem välja antud kutsetunnistuste ja nende lisade kohta. Sellega tagatakse varasemate andmete säilimine ja kasutatavus ka pärast registri ümberkorraldamist.

Lõikes 2 on määratletud registrisse kantavad andmed, mis hõlmavad nii kutsesüsteemi struktuuri elemente (kutsealad, kutsestandardid, kompetentsiprofiilid, kutse andjad) kui ka kvalifikatsioonidega seotud otsuseid (välisriigi kutsekvalifikatsioonide tunnustamine, kutsetunnistused, kutsekomisjonide koosseisud ja tegevused). Andmeobjektide laiendamine võrreldes kehtiva kutseseadusega tagab kutse- ja oskuste süsteemi täieliku kajastamise ja loob sidususe OSKA analüütilise infosüsteemiga.

Kutse- ja oskuste registris töödeldakse valdkondlike eksperdikogude andmeid, mis puudutab eksperdikogude nimetusi, moodustamist ja seotust kutsealade ning kutsete ja kompetentsiprofiilidega.

Vastutus registrisse kantavate andmete õigsuse eest on kutse andjal, kelle otsuse alusel kantakse andmed kutse- ja oskuste registrisse. Kutse- ja oskuste registri kanne on informatiivse iseloomuga, mitte iseseisev õiguslik alus kutse omamiseks. Õiguslikku mõju omab kutse andmise otsus, millega isikule antakse kutse, osakutse või esmakutse. Registrikanne võimaldab kolmandatel isikutel – eelkõige tööandjatel, järelevalveasutustel ja muudel kutsekvalifikatsiooni kontrollivatel isikutel – heas usus tugineda registris esitatud andmetele, tagades õiguskindluse ja läbipaistvuse kutsekvalifikatsioonide kontrollimisel. Kutse andmise õiguslik otsustus jääb kutse andja vastutusalasse, ning avalikkusel ja kolmandatel isikutel on võimalik kasutada registrit usaldusväärse teabeallikana, mis on kooskõlas õiguskindluse ja hea halduse põhimõtetega.

Isikul on õigus taotleda kutse kande kohta kutse- ja oskuste registri väljavõtet registri väljavõtet sh paber kandjal. Väljavõte on ametlik dokument, mis kinnitab, et isikul on kehtiv kutse.

Digitaaelses vormis näevad isikud registris jätkuvalt kandeid tasuta, mh saavad isikud tasuta tellida digitaalse kande väljavõtte koos kutseasutuse digitempliga, mis kinnitab registrikande õigsust. Avaliku teabe seaduse kohaselt peab kutseasutus kui avaliku teabe valdaja väljastama isikule soovi korral ka registri paber kandjal väljatrüki.

Kutsetunnistusi eelnõu järgi enam ei väljastata ning senine haridus- ja teadusministri määrus, millega kehtestati kutsetunnistuse statuut ja vorm, muutub uue seaduse jõustumisel kehtetuks.

Lõikes 3 kirjeldatakse registrisse lisatavad andmed välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsuste kohta, mis on tehtud pädeva asutuse poolt vastavalt välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadusele. Kutse- ja oskuste registrisse ei koguta välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise andmeid kutsealade kohta, mille kutsenõuete väljatöötamine ning välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamine ning registrisse kandmine on reguleeritud teiste seadustega. Sellised seadused on advokatuuriseadus, audiitortevgevuse seadus, patendiseadus, tervishoiuteenuste korralduse seadus ning veterinaarseadus. Kõigi nimetatud seaduste alusel antud kutsed ja välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsused kantakse vastava seaduse alusel loodud registrisse. Seega ei ole vajadust dubleerida antud andmete kogumist, kuna need on juba muudes andmekogudes kajastatud.

Lõikes 4 reguleeritakse isikuandmete töötlemine registris. Töödeldavad isikuandmed on piiratud isiku üldandmete, isikule antud kutsega seotud andmete, välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamisotsuse andmete ja kutsekomisjoni kuulumise andmetega. Isiku üldandmete puhul töödeldakse registris isiku kohta järgmisi andmeid:

- 1) isiku üldandmed;
- 2) isikule antud kutse;
- 3) välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsuse andmed;
- 4) kutsekomisjoni kuulumise andmed;
- 5) surmakuupäev.

Isiku üldandmete töötlemine on vajalik seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks kutse andmisel. Isiku üldandmetele lisaks töödeldakse andmeid isiku kutse taotlemise ja kutse andmise kohta ning välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamisotsuse kohta.

Kutsekomisjonide liikmed, kes erapooletute ekspertidena otsustavad isikule kutse andmise, kantakse samuti kutse- ja oskuste registrisse seotuna konkreetse kutsekomisjoniga. Nende andmete töötlemine on vajalik, et tagada protsessi läbipaistvus ning võimalike vaiete lahendamine.

Kui registrisse on kantud andmed isikule antud kutse kohta, siis talletatakse registrisse ka tema surmakuupäev (saadakse Rahvastikuregistrist), et oleks võimalik hakata arvutama andmete säilitamise tähtaega vastavalt § 28 lg 6.

Lõikes 5 reguleeritakse isikuandmete avaldamine. Kutsekomisjoni kuulumise andmed sh kutsekomisjoni kuuluvate isikute nime ning esindatava organisatsiooni andmete avaldamine tagab läbipaistvuse kutse andmise otsustusprotsessis. Kutsekomisjon otsustab isikule kutse andmise, mis on isiku seisukohast oluline tagamaks ligipääs reguleeritud ametikohale tööturul. Konkursiga valitud kutse andja moodustab kutsekomisjoni laiapõhjaliselt antud kutsevaldkonna eksperte kaasates. Kutsekomisjoni koosseisu avaldamise kaudu muudetakse nähtavaks komisjoni kaasatud eksperdid ning organisatsioonid, suurendades seeläbi komisjoni usaldusväärust.

Kutse taotlemisel on isikul võimalus anda nõusolek oma isikuandmete avaldamiseks kutse- ja oskuste registris. Nõusoleku alusel avaldamisele kuuluvad isiku eesnimi ja perekonnanimi ning sünniaeg. Antud üldandmed on minimaalselt vajalikud, et tuvastada isiku samasust. Kutse- ja oskuste registris oleva kandega kinnitab isik enda vastavust kvalifikatsiooninõuetele, sh juhtudel, kus klient otsib kvalifitseeritud teenusepakkujat, ilma, et ta konkreetse kutset omava isikuga ühendust võtaks. Nende andmete avaldamine vabastab isiku korduvast kvalifikatsiooni tõendamisest. Isikul on võimalik nõusolek tagasi võtta kutse- ja oskuste registri iseteeninduskeskkonnas (kust ühtlasi isik näeb endale antud kutseid). Nõusoleku tagasivõtmine hakkab kehtima kohe ning isiku andmeid ei kuvata enam avalikult.

Lõikes 6 määratakse isikuandmete säilitamistähtaeg kümne aastat pärast isiku surma isiku kutset puudutavate andmete puhul. Andmete säilitamine pärast isiku surma on vajalik seoses kvalifikatsiooninõuetele vastavuse tõendamise vajadusega ka pärast andmesubjekti surma. Seda juhtudel, kus kindlustusjuhtumi või kohtuvaidluse käigus on vaja tuvastada, et andmesubjekt vastas teatud ajahetkel vaidlusaluse juhtumi korral kvalifikatsiooninõuetele. Kohtuvaidlused võivad olla pikad ning näiteks ehituse valdkonnas puudutada mitme aasta taguseid projekte, mis tingib tõendusmaterjalina kutsekvalifikatsiooni andmete säilitamise vajaduse 10 aastat. Peatatud kutsete ning kehtetute kutsete säilitamine arhiivis on põhjendatud samadel põhjustel. Kui kutset puudutavad isikuandmed on seaduse jõustumise ajal juba senises kutseregistris, siis hakkab ka neile kehtima säilitustähtaeg 10 aastat isiku surmast arvates.

Lõikes 7 määratletakse, et kutsekomisjoni kuuluvate isikute isikuandmeid säilitatakse kuni isiku kuulumiseni antud kogudesse.

Lõikes 8 sätestatakse sarnaselt kehtivale seadusele, et registri vastutav töötaja on Haridus- ja Teadusministeerium. See tagab kutse- ja oskuste andmete halduse ja poliitikatasandi koordineerimise ühes asutuses, mis on kooskõlas kutsesüsteemi juhtimise koondamise põhimõttega (§ 9).

Lõikes 9 sätestatakse sarnaselt kehtivale seadusele valdkonna eest vastutava ministri ülesanne kehtestada registri põhimäärus ja kirjeldatakse registri põhimääruse miinimumnõudeid. Registri põhimääruse miinimumnõuded kajastatakse seaduses kooskõlas riiklike registrite pidamisele esitatavate nõuetega. Põhimäärusele esitatavad nõuded on täpne andmekoosseis, volitatud töötaja määramine, vastutava ja volitatud töötaja ülesanded, andmete esitajad, neilt saadavad andmed ning andmekogusse kandmise kord, andmetele juurdepääsu ja nende väljastamise kord ning täpsemad säilitamistähtajad.

5. peatükk **Haldusjärelvalve**

Paragrahvid 29 ja 30 sätestavad kutse- ja oskuste süsteemis haldusjärelvalve teostamise alused, eesmärgid ja sisu. Muudatused lähtuvad koostamise kavatsuses kirjeldatud vajadusest tõhustada kutse- ja oskuste süsteemi juhtimist, suurendada õigusselgust ning tugevdada kutseasutuse ja kutse andjate tegevuse üle tehtava järelvalve funktsiooni. Haldusjärelvalve paragrahvide sõnastus uuendatakse ning viiakse vastavusse muudetud kutsesüsteemi terminoloogiaga, sealhulgas viitamised erinevatele kogudele ja nende üle järelvalve teostamisele. Haldusotsuste koondamine kutseasutusse eeldab täpsemat ja selgemat järelvalveraamistikku, mis on uues seaduses sõnaselgelt välja toodud. Haldusjärelvalve teostamist sätestavate paragrahvide sõnastuses välditakse haldusmenetluse seaduses toodud haldusjärelvalve aluste dubleerivat kirjeldamist, mis igal juhul kohalduvad haldusjärelvalve teostajale.

§ 29. Haldusjärelvalve teostaja

Paragrahv 29 asendab kehtiva seaduse § 23, korrastades sõnastust ning ühtlustades seda uue kutsesüsteemi ülesehitusega.

Lõige 1 jääb sisuliselt samaks võrreldes kehtiva seadusega. Sätte kohaselt teostavad kutse andja tegevuse üle haldusjärelvalvet Haridus- ja Teadusministeerium või halduslepingu alusel volitatud sihtasutus.

Järelvalve teostamise õiguse säilitamine nii HTM-il kui halduslepinguga volitatud asutusel on vajalik, et tagada paindlik töökorraldus ning võimalus suunata järelvalve täitmine vastavalt kutse andja ülesannete täitmisele. Näiteks kui kutse andja avalik konkurss lubab ning kutse andja ülesanded lähevad kutseasutuse ülesandeid täitevale asutusele (§ 13 lg 3), teostab kutse andja üle haldusjärelvalvet Haridus- ja Teadusministeerium.

Lõike 2 järgi teostab juhul, kui kutseasutuse ülesandeid täidetakse halduslepingu alusel, kutseasutuse üle järelvalvet Haridus- ja Teadusministeerium. Võrreldes kehtiva seadusega on sõnastust täpsustatud ning eraldi sätetes on kirjeldatud kutse andja üle järelvalve teostamine ja halduslepinguga volitatud kutseasutuse ülesannete üle järelvalve teostamine.

§ 30. Haldusjärelevalve eesmärk ja sisu

Paragrahv 30 täpsustab järelevalve eesmärgi ja järelevalveasutuse õigused. Reguleerimine tugineb kehtiva kutseaduse § 24 ja 25, kuid seda on ajakohastatud ja laiendatud.

Lõikes 1 seatakse järelevalve eesmärgiks kutse- ja oskuste süsteemi toimimise ning arendamise õiguspärasuse kontroll.

Sõnastust on võrreldes kehtiva õigusega täpsustatud ning rõhuasetus muudetud „kutsesüsteemi seaduslikkuse kontrollilt” laiemale toimimise ja õiguspärasuse kontrollile, mis hõlmab kõiki kutse- ja oskuste süsteemi komponente.

Lõikes 2 kirjeldatakse järelevalveasutuse peamisi õigusi, mis sisuliselt langevad kokku kehtiva § 24 lõike 2 loeteluga, kuid sõnastust on korrastatud. Õigused hõlmavad:

1. kohapealset kontrolli;
2. teabe saamise õigust;
3. dokumentidega tutvumist;
4. ettepanekute tegemist süsteemi arendamiseks;
5. ettekirjutuste tegemist rikkumiste lõpetamiseks ja nende tagajärgede kõrvaldamiseks.

Võrreldes kehtiva seadusega on täpsustatud ettekirjutuste tegemist. Otsuste tegemise viide eraldi normina on uuest seadusest eemaldatud. See tuleneb süsteemi ümberkorraldusest, kus järelevalveasutusel ei ole enam rolli kutsenõukogude tegevuse peatamisel, kuna kutsenõukogud kaotatakse. Ettekirjutused jäävad järelevalve menetluses ainsaks vahetuks õiguskaitsevahendiks.

6. peatükk Rakendussätted

§ 31. Kutseeksami kulude hüvitamine

Käesoleva sätte eesmärk on tagada kutseeksamite rahastamise üleminekul õiglase kohtlemine kõikidele kutse andmisega seotud osapooltele. Kuna kutse- ja oskuste seaduse jõustumisel muutub kutse andjate ja õppeasutuste roll kutse andmise korraldamisel, on vajalik, et senine kutseeksamite kompenseerimine kord jätkub ühtselt kuni 30. juuni 2029.a. See võimaldab koolidel ja kutse andjatel kohaneda uue rahastamissüsteemiga ilma olukorrata, kus mõni osapool jääks hüvitistest ilma varem kui teised. **Lõigetes 1-7** kirjeldatakse kutseõppega seotud kutseeksamite kulude kompenseerimine jätkuvalt nii kutse andjatele kui õppeasutustele vastavalt varem kehtinud korrale kuni tähtajani 30. juuni 2029.a.

Kompenseerimise ühtne tähtaeg annab võimaluse planeerida riigieelarvelised vahendid üleminekuperioodi jooksul, tagades samas järkjärgulise liikumise töömaailma ja õppeasutuste vahelise vastutuse jagunemise suunas. Pärast seda kuupäeva toimub kutseeksamite rahastamine vastavalt uuele süsteemile, kus esmakutse andmisega seotud kulud kaetakse õppeasutuse tegevustoetusest ning töömaailma kutseksamid finantseeritakse tööandjate või isikute poolt või muid rahastusallikaid kasutades.

AASTA	KUTSEASUTUS	TON / EKSPERDIKOGUD	KUTSENÕUKOGUD	KONKURSIGA VALITUD KUTSE ANDJA KOOLILÕPETAJATELE	KONKURSITA VALITUD KUTSE ANDJA ÕPPEASUTUS	KUTSESTANDARDID	KOMPETENSI-PROFIILID
2026	START	Moodustamine	Ajutine tegevus	Jätub (esmakutse)	Esmakutse andmine	Kehtivad	Kehtestamine
2027	Jätub	Jätub	Lõpeb	Jätub (esmakutse)	Jätub	Kehtivad / lõpevad	Üleminek
2028	Jätub	Jätub	Lõppenud	Jätub (esmakutse)	Jätub	Kehtivad / lõpevad	Üleminek
2029	Jätub	Jätub	Lõppenud	Lõpeb	Jätub	Lõpevad õppekavade alusena	TÄIELIK RAKENDUMINE

Joonis 7. Kutsesüsteemi üleminekud

§ 32. Kutse andja õiguse üleminek

Paragrahviga sätestatakse üleminek seniselt kutse andmise korralduselt uuele süsteemile, milles eristatakse tasemeõppe lõpetamisel antavat esmakutset (esmast kutsevalifikatsiooni) ja töömaailma kutset. Eesmärk on tagada süsteemi järjepidevus, vältida õppijate õiguste ja ootuste rikkumist ning anda kutse andmisega seotud asutustele piisav aeg oma tegevuse ümberkorraldamiseks kooskõlas kutsesüsteemi reformi terviklahendustega.

Lõigetes 1 ja 2 antakse esmakutse andmise õigus automaatselt neile kõrgkoolidele ja kutseõppeasutustele, mis on enne seaduse jõustumist tegutsenud konkursita valitud kutse andjatena ning mille tasemeõppe õppekavad vastavad kutsestandardile. Seega tunnustatakse senist olukorda, kus osa õppeasutusi on juba täitnud kutse andja rolli ning nende õppekavad on otseselt seotud kutsestandarditega. Üleminekusäte väldib olukorda, kus samasisulise tegevuse jätkamiseks tuleks korraldada täiendavad konkursid või luua uusi menetlusi, mis suurendaks halduskoormust ega looks õppijatele lisandväärtust.

Esmakutse andmise õiguse automaatne üleminek konkursita valitud kutse andjatena tegutsenud õppeasutustele toetub asjaolule, et nad on läbinud kutse andjaks saamiseks vajalikud tõendusprotseduurid ning nende õppekava ja kompetentside saavutamise hindamine on vastavuses kutsestandardiga. Seeläbi tagatakse, et uue süsteemi rakendumisel ei kaasne õppijatele ootamatuid muudatusi õppe lõpetamise tingimustes ega teki olukorda, kus õppekava on küll kutsestandardiga seotud, kuid tasemeõppe lõpetamisel puudub selge esmakutse andja.

Lõikes 2 sätestatakse lisaks, et kuni 30. juunini 2029 hüvitatakse esmakutse andja rolli täitva õppeasutuse kutseksamiga seotud kulud senise korra kohaselt, kui ta tegutseb konkursita valitud kutse andjana. See on kooskõlas § 31 ette nähtud kulude hüvitamise üleminekuajaga ning tagab, et rahastus ei katke reformi käigus ootamatult. Üleminekuajal võimaldab korrastada rahastusmudelit ja viia see kooskõlla lahendustega, millega vähendatakse dubleerivat hindamist ning kujundatakse kutsesüsteemi rahastamise jätkusuutlik mudel.

Lõikes 3 sätestatakse, et kõik kehtiva kutse andja õigust omavad kutse andjad jätkavad kutse andjana neile antud kutse andja õiguste kehtivusperioodi lõpuni. Sellega austatakse kehtivate haldusaktide alusel kujunenud õiguspäraseid ootusi ning välditakse olukorda, kus kutse andjate tegevus katkestatakse enne, kui uus süsteem on täielikult käivitunud. Samuti välditakse riski, et mõnes valdkonnas tekiks ajutine „tühimik“ kutse andjate osas, mis võiks töömaailma ja õppijate seisukohalt kahjustada süsteemi usaldusväarsust.

Lõikega 4 reguleeritakse olukord, kus kutse andja õigused lõpevad enne 31. augustit 2029, kuid tasemeõppes on veel õppijaid, kellel on kehtivate õppekavade järgi kohustus lõpetada õpe kutseksamiga. Sellisel juhul on kutseasutusel kohustus korraldada uus avalik konkurss kutse

andja valimiseks ning uuele kutse andjale antakse õigused kuni 31. augustini 2029. Tähtaja valikul on arvestatud tasemeõppe tüüpiliste õppekestuste, kutseeksamite toimumise aja ning sellele järgneva vaidlustuse perioodiga, samuti § 31 sätestatud kutseeksami kulude hüvitamise üleminekuajaga, et tagada kõikidele reformiperioodil õpinguid alustanud õppijatele võimalus lõpetada õpe seniste tingimuste kohaselt. Kutse andja õiguste kehtimine kuni 31. augustini 2029 on vajalik, et tagada kutse andja volituste kehtivus perioodil, mil kutse taotlejatel on õigus vaidlustada eksamitulemus ning tagada võimalike vaiete menetluseks kutse andjate olemasolu. Säte tagab, et reform ei too kaasa olukorda, kus õppijad jäävad ilma võimalusest sooritada õppekavas ette nähtud kutseeksamit üksnes seetõttu, et varasema kutse andja õigused lõpevad enne nende õpingute lõppu. Ühtlasi säilib kutse andja valikuprotsessi läbipaistvus ja konkurentsipõhisus, kuna uue kutse andja valib kutseasutus avaliku konkursi teel. Juhul kui valdkonnas on pärast õpinguid tööle asumine kutse nõudega, näiteks elektrikute puhul, siis kehtestatakse üleminekuperioodil uus kutsestandard ning kutse andja konkursi läbiviimisel ning kutse andja õiguste andmisel lähtutakse seaduse § 13 ja §14 sätestatust.

§ 33. Õppeasutuse lõpetamisel antud kutse võrdsustamine esmakutsega

Paragrahvis 33 kehtestatakse üleminekusäte, mille järgi enne seaduse jõustumist kooli lõpetamisel antud kutse võrdsustatakse uue süsteemi mõistes esmakutsega ning kehtib tähtajatult, kui kõnealune kutse ei ole seotud kvalifikatsiooninõuete täitmisega reguleeritud kutsealal.

Säte on vajalik, et tagada õppijate ja lõpetajate õiguspäraste ootuste kaitse ning vältida olukorda, kus enne reformi omandatud kutsetunnistus kaotaks kehtivuse üksnes süsteemi ümberkujundamise tõttu. Kõik varasemad kutsetunnistused, mis on saadud kooli lõpetamisel ja mis ei ole seotud õiguslike kvalifikatsiooninõuetega, täidavad sisuliselt sama eesmärgi, mida uus esmakutse – kinnitada koolis õppekava alusel omandatud kompetentsuste saavutamist. Antud muudatusega kaotatakse tööturul seni kehtinud ebavõrdne olukord, kus osad isikud on saanud tasemeõppe lõpus koolilt kui kutse andjalt tähtajatu kutsetunnistuse ning teised konkursiga valitud kutse andja väljastatud tähtajalise kutsetunnistuse. Muudatus puudutab õiguskantsleri osutatud probleemi isikute ebavõrdsel kohtlemisel seoses õppe lõpus saadavate kutsetunnistuste erineva kehtivusajaga.

Sätel on oluline roll ka tööturu toimimise seisukohalt: see tagab varasemate lõpetajate kvalifikatsioonide järjepidevuse, hoiab ära küsimused nende kutse kehtivuse kohta ja võimaldab tööandjatel mõista, et enne reformi väljastatud kutse võrdub uue süsteemi mõistes tähtajatu esmakutsega.

Samas on säte piiritletud nii, et kutsete puhul, kus kutse on seotud kvalifikatsiooninõuetega tööturul tegutsemiseks, ei võrdsustata kutset automaatselt esmakutsega, kuna nendel ametialadel on kutsetunnistusel õiguslik tähendus (nt õiguste ja lubade andmine), mille kehtivus peab jääma eriregulatsiooni alla.

§ 34. Enne käesoleva seaduse jõustumist moodustatud kutsenõukogude volitused

Paragrahvis 34 sätestatakse, et enne seaduse jõustumist moodustatud kutsenõukogud tegutsevad kuni uute valdkondlike eksperdikogude moodustamiseni, kuid mitte kauem kui 30. juunini 2027.

Säte tuleneb kutsesüsteemi juhtimismudeli uuendamisest, mille kohaselt asendatakse senised kutsenõukogud valdkondlike eksperdikogudega.

Üleminekusäte tagab:

- et süsteem ei jää juhtimisvõimekuseta perioodil, mil uusi eksperdikogusid alles moodustatakse;
- et seni tegutsevad kutsenõukogud saavad lõpule viia pooleliolevad tegevused (nt kutsestandardite ja kutse andmise kordade kinnitamine, kutse andjate valimine);
- et reform rakendub astmeliselt ja ei põhjusta järske katkestusi tööandjate ja erialaorganisatsioonide kaasamises.

Kuupäev 30. juuni 2027 on määratud arvestusega, et uued eksperdikogud luuakse 2025–2027 reformiperioodil ja see annab piisava, samas piiratud ning selgelt määratletud üleminekuaja, mis väldib paralleelsete struktuuride ülemäärast pikendamist.

§ 35. Kutsekomisjonide ja hindamiskomisjonide tegevuse üleminek

Paragrahvis 35 nähakse ette, et kutsekomisjonide ja hindamiskomisjonide koosseisud viiakse seaduse uute nõuetega vastavusse ühe aasta jooksul alates seaduse jõustumisest. Sätte eesmärk on tagada hindamisprotsessi kvaliteet ja ühtlustatud toimimine reformiperioodil

Üheaastane üleminekuage on vajalik, et:

- kutseasutus saaks üle vaadata kehtivad koosseisud ja hinnata komisjonide liikmete pädevusi;
- töömaailma esindajad, õppeasutused ja erialaorganisatsioonid saaksid pakkuda uutesse komisjonidesse sobivad eksperdid;
- tagada, et hindamise kvaliteet ei langeks reformi perioodil ja et hindamisprotsessi ei tekiks katkestusi.

Säte tagab ka komisjonide töö järjepidevuse – kuni uute nõuetele vastavate komisjonide kinnitamiseni võivad kehtivad komisjonid oma tegevust jätkata, mis väldib hindamiste ja kutse andmise katkemist ning tagab õppijate ja kutsetaotlejate õiguste kaitse.

§ 36. Kutsestandardite üleminek

Paragrahvi 36 eesmärk on tagada kutsesüsteemi reformi käigus kutsestandardite sujuv ja selge üleminek uuele kompetentsiprofiilide süsteemile, vältides olukorda, kus kutsealadel tekiks teadmatus õppekavade, hindamise või kutsete taotlemise aluste osas. Üleminek on vajalik, sest kutsestandardite arvu vähendatakse ligikaudu poole võrra, eristatakse esmakutse ja kutse andmist ning viiakse õppekavade loomise alused üle kompetentsiprofiilidele.

Lõikes 1 sätestatakse, et enne seaduse jõustumist kehtestatud kutsestandardid kehtivad nende kehtivusaja lõpuni, kuid mitte kauem kui 31. augustini 2029.

Sättega tagatakse järjepidevus kutsestandardite arvestamisel õppekavade, hindamiskriteeriumide ja töömaailma kvalifikatsiooninõuete alusena ja seeläbi õppe vastavus töömaailma nõuetele. Sätte eesmärk on kindlustada kutsestandardite kehtivus õppekava alusena perioodil, mil uued kompetentsiprofiilid pole veel täielikult kasutusele võetud.

Eelnõus toodud muudatuste tulemusel vähendatakse kutsestandardite koguhulka ca 540-lt ligikaudu 250-ni ning standardite uuendamine toimub edaspidi ainult nendel kutsealadel, kus on reaalne vajadus seada töömaailma kutsele õiguslikke või kokkuleppelisi kvalifikatsiooninõudeid. Säte annab kutseasutusele võimaluse 2,5-aastase üleminekuperioodi jooksul hinnata, millistel kutsealadel kutse andmine ja kutsestandardid säilivad ning millistel need asenduvad kompetentsiprofiilide kehtestamisega. Kutsestandardite uuendamine on töö- ja ajamahukas protsess ning järsk lõpetamine looks ebaselguse nii kutse andjatele, õppeasutustele kui ka õppijatele. Fikseeritud lõpptähtaeg võimaldab kutseasutusel planeerida standardite järkjärgulist asendamist kompetentsiprofiilidega ja tagada kvaliteetne sisuline üleminek.

Üleminekuperioodi pikkuse valikul on arvestatud õppekavade uuendamise tsüklit, kutse andja õiguste kehtivuse perioode ning kutseksamite rahastamise lõpptähtaega (30.06.2029). See tagab, et standardid ei kao enne, kui uuendatud seaduslik ja metoodiline raamistik on täielikult rakendunud.

Lõikes 2 nähakse ette, et üleminekuperioodil võrdsustatakse õppekava aluseks olevates kutsestandardites kirjeldatud kompetentsid kompetentsiprofiilidega.

Ülemineku käigus vaadatakse kehtivuse lõpetavad kutsestandardid järkjärgult üle ning juhtudel, kus puudub vajadus kvalifikatsiooninõuete kirjeldamiseks kutsestandardis, luuakse standardi asemel kompetentsiprofiilid, mis saavad edaspidi õppekavade aluseks. Et üleminek oleks sujuv, tuleb tagada, et senistes kutsestandardites sisalduvad nõuded oleksid vaadeldavad ja kohaldatavad kompetentsiprofiilidena ning antud kutsestandardi alusel koostatud õppekaval õppijad saaksid tasemeõppe lõpetamisel esmakutse.

Õppeasutused saavad jätkata õppekavade uuendamist ja hindamise korraldamist üleminekuperioodil nii, et standardite kadumine ei jätaks neid ilma õiguslikust alusdokumendist. Kompetentsiprofiiliga võrdsustamine tähendab, et kutsestandardi kompetentsusnõudeid saab käsitleda senise sisuga, kuid uue terminoloogilise ja metoodilise raamistikuga kooskõlas.

Kompetentsiprofiilide kasutuselevõtt on tööandjatele arusaadav üksnes juhul, kui üleminekuperioodil on selgelt teada, millised kutsestandardid on jätkuvalt kehtivad ja kuidas nende sisu uue süsteemi järgi tõlgendatakse. Võrdsustamine loob selge silla vana ja uue süsteemi vahel ning väldib töömaailma ja hariduse kommunikatsiooniriski.

Kutsestandardite võrdsustamine kompetentsiprofiilidega aitab tagada õppe kvaliteeti mikrokvalifikatsioonide, tasemeõppe ja töömaailma kutsete sidumisel.

§ 37. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsuste andmete kogumise alustamine

Paragrahvis 37 reguleeritakse välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsuste andmete kogumise algusaega kutse- ja oskuste registris. Otsuste andmete kogumise algusaeg on määratud seaduse jõustumisajast hilisemaks, et võimaldada piisavalt aega vajalike liidestuste loomiseks välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsuste lisamisel kutse- ja oskuste registrisse. Andmete kogumist alustatakse 2029. aasta 1. detsembril.

§ 38. Järeelhindamine

Paragrahvis 38 nähakse ette järeelhindamine eelnõu rakendamise kohta. Haridus- ja Teadusministeerium viib hiljemalt 2029. a läbi kutse- ja oskuste süsteemi rakendumise analüüsi, milleks on planeeritud rahastatus haridus- ja noorteprogrammi meetme „Hariduse, ühiskonna ja tööturu seosed“ toetuse andmise tingimustega kehtestatud tegevuse „Kutsesüsteemi reform“ eelarvest.

Mõjude järeelhindamine on vajalik selleks, et mõista, kas kehtestatud normid on täitnud oma eesmärgi. Sätte eesmärk on tagada, et kutse- ja oskuste süsteemi ulatusliku reformi mõjud oleksid hinnatud terviklikult ning õigeaegselt ning et rakendatud muudatused toetaksid tegelikku vajadust töömaailmas, haridussüsteemis ja kutseandmise korralduses. Kuna reform puudutab nii kvalifikatsiooniraamistikku, kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide rolli kui ka oskuste hindamise ja tõendamise põhimõtteid, on oluline analüüsida, kas eri süsteemiosade lõimimine on olnud tõhus ja kooskõlas reformi eesmärkidega. Järeelhindamise eesmärk on hinnata ka kutse taotlemise ja taastõendamise tasude kujunemist, läbipaistvust ja

proportsionaalsust ning nende mõju asjaosalistele. See loob täiendava mehhanismi regulatsiooni toimivuse, sealhulgas läbipaistvuse ja põhiseaduspärasuse hindamiseks praktikas.

Reformi mõju ilmneb järk-järgult pikema aja vältel, sõltuvalt muudatuste rakendumisest ja üleminekuperioidist. Aastal 2029 on piisavalt andmeid, et teha esmaseid järeldusi süsteemi toimivuse kohta ning tuvastada võimalikud muudatuste vajadused.

§ 39. Atmosfääriõhu kaitse seaduse muutmine

Atmosfääriõhu kaitse seadus viiakse kooskõlla kutse- ja oskuste seadusega ning ajakohastatakse terminoloogiat. Läbivalt asendatakse seaduse tekstis sõnad „kutsetunnistus“ sõnaga „kutse“ ja sõna „osakutsetunnistus“ sõnaga „osakutse“.

Paragrahv 195 lõikes 1 ajakohastatakse viide kehtivale õigusraamistikule, asendades viite kutseseadusele viitega kutse- ja oskuste seadusele. Tegemist on tehnilise muudatusega.

Paragrahv 195 lõikes 3 ajakohastatakse nii viidet õigusaktile kui ka terminoloogiat. „Kutseseaduse §-s 10 nimetatud kutset andev organ“ asendatakse sõnastusega „kutse- ja oskuste seaduses reguleeritud kutse andja“.

Paragrahv 222 punkti 3 muudatusega ajakohastatakse viide kutse- ja oskuste seadusele ning täpsustatakse kutseasutuse rolli. Samuti viiakse sõnastus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega, viidates Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrusele (EL) 2024/573 ning Euroopa Komisjoni määrustele. Muudatuse eesmärk on tagada, et järelevalve kutse andmise nõuete täitmise üle toimub kehtiva õigusraamistiku alusel ning selgelt määratletud pädeva asutuse kaudu.

§ 40. Biotsiidiseaduse muutmine

Muudatusega ajakohastatakse viited kutseseadusele, asendades need viidetega kutse- ja oskuste seadusele. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 41. Ehitusseadustiku muutmine

Paragrahv 23 lõike 4 muudatusega täpsustatakse, et kutse või pädevustunnistuse olemasolu korral eeldatakse isiku vastavust vastava kutse või pädevustunnistusega hõlmatud tööde tegemiseks. Muudatus parandab normi selgust ning viib terminoloogia kooskõlla kutse- ja oskuste seadusega. Sisuliselt säilib senine põhimõte, mille kohaselt kutse või pädevustunnistus annab aluse eeldada isiku vastavust teatud tööde tegemiseks.

§ 24 lõigetes 1 ja 3 asendatakse viited kutseseadusele viidetega kutse- ja oskuste seadusele. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 42. Energiamaajanduse korralduse seaduse muutmine

Paragrahviga muudetakse energiamaajanduse korralduse seaduse § 29 lõiget 2, asendades viite kehtivas õiguses kasutatavale „kutseseaduse § 8 lõike 6 alusel moodustatud kutsenõukogule“ viitega „kutse- ja oskuste seaduse alusel tegutsevale kutseasutusele“.

Muudatus on tehniline ning tuleneb kutsesüsteemi juhtimismudeli reformist, mille kohaselt kutsenõukogud kui haldusorganid lõpetavad tegevuse kutse- ja oskuste seaduse jõustumisel. Muudatus tagab, et senine viide kutsealase ettepaneku või otsustusõiguse kandjale oleks kooskõlas uue seaduse struktuuriga ning viitaks pädevale asutusele.

§ 43. Halduskoostöö seaduse muutmise

Paragrahvi tunnistatakse kehtetuks halduskoostöö seaduse § 13 lõike 1¹ punkt 13, mis käsitleb senist võimalust sõlmida haldusleping kutse andmise ja kutsesüsteemi korraldamisega seotud ülesannete täitmiseks. Muudatus on vajalik, kuna kutse- ja oskuste seaduse kohaselt luuakse seadusesse erinorm, mis sätestab, et vastavaid halduskoostöö seaduse regulatsioone ei kohaldata.

§ 44. Investeeringufondide seaduse muutmise

Paragrahvi muudetakse investeeringufondide seaduse § 373 lõike 6 esimest lauset asendades tekstiosa „kutse seaduse § 3 tähenduses vastav kvalifikatsioon” sõnadega „kutse- ja oskuste seadusele vastav kvalifikatsioon”. Muudatus on tehniline ning tuleneb vajadusest viia seadus vastavusse kutse- ja oskuste seadusega.

§ 45. Kalapüügiseaduse muutmise

Kalapüügiseaduse § 41 lõike 4 esimeses lauses asendatakse sõnad „kutsekvalifikatsioon kutse seaduse” sõnadega „kvalifikatsioon kutse- ja oskuste seaduse”. Muudatus on tehniline.

§ 46. Keeleseaduse muutmise

Keeleseaduse § 26 lõikes 5 asendatakse sõna kutsetunnistus sõnadega kutse andmise otsus. Kutse- ja oskuste seaduse alusel ei väljastata enam kutsetunnistust. Kutse olemasolu tõendab kutse andmise otsus, mis annab isikule õiguse vastaval kutsealal tegutsemiseks. Seaduse muudatus on terminoloogiline.

§ 47. Kiirgusseaduse muutmise

Kiirgusseaduse § 95 lõikes 3 asendatakse sõna „kutsetunnistus” sõnaga „kutse”. Muudatus on tehniline ja selle eesmärk on tagada vastavus kutse- ja oskuste seaduse uuendatud mõistetele.

§ 48. Kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse muutmise

Muudatustega ajakohastatakse kinnisasja avalikes huvides omandamise seaduse terminoloogiat ning viiakse see kooskõlla kutse- ja oskuste seadusega.

Paragrahvis 12 lõikes 2 asendatakse viide „kutsetunnistusega hindajale” viitega „kutsega hindajale” ning ajakohastatakse viide kutseseaduselt kutse- ja oskuste seadusele ning paragrahvi 33 lõike 3 muudatusega asendatakse sõna „kutsetunnistus” sõnaga „kutse”. Tegemist on tehniliste muudatustega.

§ 49. Kohtuekspertisiseaduse muutmise

Kohtuekspertisiseaduse § 26 lõike 1 punktis 3 asendatakse senine kutsetunnistuse mõiste sõnaga kutse.

§ 50. Korteriomandi- ja korteriühistu seaduse muutmise

Muudatusega ajakohastatakse korteriomandi- ja korteriühistu seaduses sisalduv viide kutseseadusele, asendades selle viitega kutse- ja oskuste seadusele. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 51. Kutseõppeasutuse seaduse muutmine

Paragrahviga muudetakse kutseõppeasutuse seadust, et viia see kooskõlla kutse- ja oskuste seaduse uuendustega. Muudatuste eesmärk on tagada, et kutseõppe õiguslik raamistik oleks vastavuses uue kutse- ja oskuste süsteemi ülesehitusega. Muudatus toetab kutseõppeasutuste sujuvat üleminekut kutse- ja oskuste süsteemiga kaasnevate muudatuste rakendamisel sh kompetentsiprofiilide kasutuselevõttu, kutsenõukogude asendamist valdkondlike eksperdikogudega ning uuendatud Eesti kvalifikatsiooniraamistiku rakendamist.

Muudatused täpsustavad õppekavade koostamise aluseid ja kvalifikatsioonitasemete määramist vastavalt uuele kutsesüsteemi loogikale.

1) paragrahvi 14¹ lõike 5 punktis 1 asendatakse tekstiosa „kutseseaduse § 7 lõikes 2 nimetatud kutsenõukogude esimeeste kogu” tekstiosaga „kutse- ja oskuste seaduse § 11 reguleeritud vastav valdkondlik eksperdikogu”. Kutseseaduse reformiga kaotatakse kutsenõukogud kui haldusorganid ning nende rollid, sh kutsestandardite valideerimine, oskustaristu arendusse panustamine ja töömaailma sisend, viiakse üle valdkondlikele eksperdikogudele. Eksperdikogud on kitsama fookusega, sisulisema töömaailma kaasatusega ning täidavad senisest tõhusamalt kompetentsiprofiilide ja kutsestandardite sisulise hindamise rolli. Muudatuse eesmärk on ajakohastada kutseõppeasutuse seaduses viitenorm ja tagada kooskõla uue haldusmudeliga.

2) paragrahvi 23 lõikes 1 asendatakse sõna „kutseseaduses“ sõnadega „kutse- ja oskuste seaduses“;

3) paragrahvi 23 lõige 4 sõnastatakse ümber ja viiakse kooskõlla uue kvalifikatsiooniraamistiku ja kompetentsipõhise lähenemisega. Kvalifikatsioonitaseme määramise aluseks on edaspidi kompetentsiprofiil, kutsestandard või õppekavas kirjeldatud õpiväljundid ning nende vastavus kvalifikatsiooniraamistiku tasemekirjeldustele. Võrreldes kehtiva seadusega lisatakse õppekava alusena kompetentsiprofiili kasutamine.

4) paragrahvi 24 lõike 1 teise lause muudatus täpsustab, et õppekava käigus omandatavad esmakutsed määratakse õppekava aluseks oleva kompetentsiprofiiliga. Kui õppekava aluseks on kutsestandard, saab õpingute lõpus jätkuvalt omandada kutse või osakutse. Muudatuse eesmärk on viia kutseõppeasutuse seadus vastavusse kutse- ja oskuste seadusega, mille kohaselt kompetentsiprofiilil põhineva õppekava alusel omandatakse õppeasutuses esmakutse.

5) paragrahvi 24 lõike 7 esimesse lausesse lisatakse viide, et jätkuõppe õppekava ja esmaõppe õppekava võib riikliku õppekava puudumisel koostada lisaks kutsestandardile ka kompetentsiprofiili alusel.

6) paragrahvi 24 lõike 8 teise lausesse lisatakse kompetentsiprofiilid kui õppekavade koostamise alus ka sõjaväeliste ja sisekaitseliste erialade kooliõppekava koostamise puhul.

7) paragrahvi 41 lõike 2 punktis 2 asendatakse tekstiosa „pärast õpingute lõpetamist või kutseõpetaja kutsetunnistuse, välja arvatud madalaima taseme kutseõpetaja kutsetunnistuse omandamist“ sõnastusega „pärast õpingute lõpetamist või kutseõpetaja kutse, välja arvatud madalaima taseme kutseõpetaja kutse omandamist“. Muudatus on tehniline ning tuleneb kutse- ja oskuste seaduse uuendatud terminoloogiast, mille kohaselt kasutatakse senise „kutsetunnistuse“ asemel mõistet „kutse“.

§ 52. Kõrgharidusseaduse muutmine

Kõrgharidusseaduse § 21 lõike 1 esimeses lauses viiakse sõnastus vastavusse kutse- ja oskuste seadusega. Kehtiv kõrgharidusseaduse sõnastus viitab, et kvalifikatsiooniraamistik on kehtestatud kutse- ja oskuste seadusega. Eelnõuga muudetakse kvalifikatsiooniraamistiku kehtestamise alust. Kutse- ja oskuste seaduse alusel kehtestab kvalifikatsiooniraamistiku Vabariigi Valitsus määrusega. Seega kõrgharidusseaduse sõnastus viiakse kutse- ja oskuste seadusega kooskõlla.

§ 53. Liiklusseaduse muutmine

Muudatusega ajakohastatakse liiklusseaduses sisalduvad viited kutse- ja oskuste seadusele, asendades need viidetega kutse- ja oskuste seadusele. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 54. Lõhkematerjaliseaduse muutmine

Lõhkematerjaliseaduses asendatakse läbivalt sõnad „kutse- või pädevustunnistus“ sõnadega „kutse või pädevustunnistus“, sõna „kutsetunnistus“ sõnaga kutse” vastavas käändes ning sõna „kutse- ja oskuste seaduse“ sõnadega „kutse- ja oskuste seaduse“. Muudatus on tehniline ja selle eesmärk on tagada vastavus kutse- ja oskuste seaduse uuendatud mõistetele.

§ 55. Maa hindamise seaduse muutmine

Muudatusega ajakohastatakse viited kutse- ja oskuste seadusele, asendades need viidetega kutse- ja oskuste seadusele. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 56. Maakatastriseaduse muutmine

Maakatastriseaduse § 16¹ lõikes 3 asendatakse senine kutse- ja oskuste seaduse viide uue seaduse viitega.

§ 57. Maakorraldusseaduse muutmine

Viited kutse- ja oskuste seadusele ajakohastatakse, asendades need viidetega kutse- ja oskuste seadusele vastavas käändes. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 58. Maapõueseaduse muutmine

Maapõueseaduse § 74 lõike 2 teises lauses asendatakse kutse- ja oskuste seaduse viide uue seaduse viitega.

§ 59. Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse muutmine

Majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse § 15 lõike 2 punktis 4 asendatakse sõnad „kutsetunnistuse“ sõnaga kutse. Muudatus on tehniline ja selle eesmärk on tagada vastavus kutse- ja oskuste seaduse uuendatud mõistetele.

§ 60. Metsaseaduse muutmine

Muudatusega ajakohastatakse metsaseaduses kasutatud viited kutse- ja oskuste seadusele, asendades need viidetega kutse- ja oskuste seadusele vastavas käändes. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 61. Muinsuskaitse seaduse muutmine

Muinsuskaitseaduse § 69 lõikes 2 asendatakse sõna „kutsetunnistus” sõnaga „kutse”. Muudatus on tehniline ja selle eesmärk on tagada vastavus kutse- ja oskuste seaduse uuendatud mõistetele.

Paragrahvis 70 lõikes 2 ajakohastatakse viide kutseseadusele, asendades selle viitega kutse- ja oskuste seadusele. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 62. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse muutmine

Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 32 lõike 1 punktis 5 asendatakse sõnad „kutsetunnistuste ära kirjad“ sõnadega „kutse andmise otsuste ära kirjad“. Uue seaduse alusel ei väljastata enam kutsetunnistust. Kutse olemasolu tõendab kutse andmise otsus.

§ 63. Planeerimisseaduse muutmine

Planeerimisseaduse § 6 punktis 10 asendatakse sõnad „kutsetunnistusega isik” sõnadega „kutsega isik”. Muudatus on tehniline ja selle eesmärk on tagada vastavus kutse- ja oskuste seaduse uuendatud mõistetele.

§ 64. Raudteeseaduse muutmine

Muudatusega ajakohastatakse raudteeseaduses sisalduvad viited kutseseadusele, asendades need viidetega kutse- ja oskuste seadusele. Tegemist on tehnilise muudatusega.

§ 65. Riigilõivuseaduse muutmine

Riigilõivuseaduse § 54 sõnastust muudetakse, et viia see kooskõlla kutse- ja oskuste seaduses kasutatava terminoloogiaga. Senine mõiste „kutse andev organ“ asendatakse mõistega „kutse andja“, mis vastab kutse- ja oskuste seaduse uuele süsteemile.

Samuti täpsustatakse paragrahvi pealkirja, et see kajastaks õigesti toimingute sisu. Muudatuse kohaselt esitatakse taotlus kutse andjana tegutsemise õiguse saamiseks avaliku konkursi raames, mistõttu pealkirjas kasutatakse vastavalt sõnastust „kutse andjana tegutsemise õiguse taotlemine avalikul konkursil“. Muudatus hõlmab ka paragrahvi pealkirja, kus viide kutseseadusele asendatakse viitega kutse- ja oskuste seadusele. Paragrahvi sisu jääb samaks ning muudatus on terminoloogiline ega mõjuta riigilõivu suurust ega kohaldamisala.

§ 66. Ruumiandmete seaduse muutmine

Ruumiandmete seaduse § 35 lõike 1 esimeses lauses asendatakse kutseseaduse viide uue seaduse viitega.

§ 67. Seadme ohutuse seaduse muutmine

Seadme ohutuse seaduses paragrahvi 10 lõigetes 2 ja 3 asendatakse sõnad „kutsetunnistus” sõnaga „kutse” vastavas käändes.

Paragrahvi 10 lõike 3 muudatusega asendatakse sõnad „kutsetunnistus kutseseaduse“ sõnadega „kutse kutse- ja oskuste seaduse“. Muudatused on tehnilised ega too kaasa sisulisi muudatusi isikutele esitatavates nõuetes ega seadme ohutuse regulatsiooni kohaldamises.

§ 68. Sotsiaalhoolekande seaduse muutmine

Kutseseadus on asendatud kutse- ja oskuste seadusega, mistõttu tuleb vastavad viited seaduses ajakohastada. Muudatus hõlmab mitut sätet (§ 16¹, § 22 lõike 4 punkt 3, § 45 lõike 1 punkt 1, § 45⁴ lõike 1 punkt 1, § 55 lõiked 2 ja 2¹ ning § 68 lõige 1 ja lõike 2 punktid 1–3 ning 6–8), kuid on oma olemuselt tehniline.

§ 69. Spordiseaduse muutmine

Ajakohastatakse spordiseaduses kasutatud terminoloogiat ning viited õigusaktidele, et viia need kooskõlla kutse- ja oskuste seadusega.

Paragrahvis 6 lõikes 2 asendatakse sõnad „kutsekvalifikatsioon kutseseaduse” sõnadega „kutse kutse- ja oskuste seaduse”. Muudatus tuleneb kutse- ja oskuste seaduse terminoloogiast, mille kohaselt kasutatakse mõistet „kutse“ isiku pädevuse tähistamiseks senise „kutsekvalifikatsiooni“ asemel. Samuti ajakohastatakse viide kutseseaduselt kutse- ja oskuste seadusele.

Paragrahvi 61 lõike 3 punkti 1 muudatusega asendatakse viide kutseseadusele viitega kutse- ja oskuste seadusele.

§ 70. Taimekaitseaduse muutmine

Taimekaitseaduse § 78² lõikes 3 asendatakse kutseseaduse viide uue seaduse viitega.

§ 71. Tuleohutuse seaduse muutmine

Tuleohutuse seaduses sõnastust muudetakse ning asendatakse läbivalt seaduse tekstis sõnad „kutsetunnistus“ vastavas käändes sõnaga „kutse“ vastavas käändes. Muudatus on tehniline ja selle eesmärk on tagada vastavus kutse- ja oskuste seaduse uuendatud mõistetele.

§ 72. Tulumaksuseaduse muutmine

Tulumaksuseaduse muutmise eesmärk on viia seaduse sõnastus kooskõlla kutse- ja oskuste seaduse uuendatud terminoloogiaga, mille kohaselt kasutatakse õppekavade alusena lisaks kutsestandardile ka kompetentsiprofiili. Kompetentsiprofiil on kutsesüsteemi uus mõiste, mis kirjeldab tööturul nõutavaid pädevusi paindlikumalt ja ajakohasemalt kui kutsestandard ning millele tuginevad mitmed õppekavad. Seetõttu täiendatakse tulumaksuseaduse § 26 lõike 22 esimeses lauses viidet nii, et õpitulemuslikkuse hindamise aluseks võivad olla „õppekavas sisalduva, kutsestandardis või kompetentsiprofiilis“ kirjeldatud nõuded. Muudatus on tehniline ja tagab, et tulumaksuseadus kajastab kõiki kehtiva kutsesüsteemi alusdokumente, vältides tõlgendamisprobleeme ning toetades ühtset õiguskäsitlust.

§ 73. Turvategevuse seaduse muutmine

Ajakohastatakse turvategevuse seaduses kasutatud terminoloogiat ning viited õigusaktidele, et viia need kooskõlla kutse- ja oskuste seadusega. Mitmes sättes (§ 3 punktid 5, 10 ja 11, § 7 lõiked 3, 5 ja 6 ning § 15 lõiked 2–4 ja 12) asendatakse sõna „kutseseadus“ sõnadega „kutse- ja oskuste seadus“ vastavas käändes. Tegemist on tehniliste muudatustega.

Turvategevuse seaduses asendatakse paragrahvi 7 lõikes 6 ja paragrahvi 15 lõikes 12 sõna „kvalifikatsioonitunnistus“ sõnaga „kutse”. Muudatus on tehniline ja selle eesmärk on tagada vastavus kutse- ja oskuste seaduse uuendatud mõistetele.

§ 74. Täiskasvanute koolituse seaduse muutmine

Täiskasvanute koolituse seaduse § 8 lõike 4 täiendamisega vabastatakse liiklusseaduse § 113 alusel läbiviidavate koolituste korraldajad (autokoolid) tegevusnäitajate esitamisest Haridus- ja Teadusministeeriumile. Praegu esitavad täienduskoolitusasutused täiskasvanute koolituse seaduse § 8 lõike 4 alusel igal aastal Haridus- ja Teadusministeeriumile tegevusnäitajad Eesti hariduse infosüsteemi kaudu. Samal ajal kogub Transpordiamet autokoolidelt paralleelselt mootorsõidukijuhtide koolituste andmeid, sealhulgas õppijate ja koolituste läbimise infot. Kuigi andmestikud ei ole identsed, on Transpordiameti kogutud andmed töödeldavad nii, et neist saab tuletada nõutavad tegevusnäitajad. Muudatuse jõustumisel esitab vajalikud andmed ministeeriumile Transpordiamet, kellele omakorda esitavad andmed autokoolid.

Muudatus vähendab autokoolide halduskoormust, kaotades topeltaruandluse ning tagades samal ajal riigile tervikliku ülevaate koolitustegevusest. Andmete koondamine Transpordiameti kaudu muudab aruandluse selgemaks ja tõhusamaks.

Muudatus puudutab üksnes liiklusseaduse § 113 alusel väljastatud tegevusloa alusel toimuvat koolitust (mootorsõidukijuhi koolitust). Teiste täienduskoolituste puhul kehtib autokoolidele jätkuvalt senine aruandluskohustus Eesti hariduse infosüsteemis.

§ 75. Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduse muutmine

Ühisveevärgi ja -kanalisatsiooni seaduses asendatakse sõna „kutsetunnistust” sõnaga „kutset”. Muudatus on tehniline ja selle eesmärk on tagada vastavus kutse- ja oskuste seaduse uuendatud mõistetele.

§ 76. Kutseseaduse kehtetuks tunnistamine

Paragrahviga tunnistatakse kehtetuks senine kutseseadus, kuna selle asemele kehtestatakse kutse- ja oskuste seaduse terviktekst. Kehtiva seaduse kehtetuks tunnistamine on vajalik, arvestades ulatuslikke muudatusi, mis puudutavad kogu kutse- ja oskuste süsteemi ülesehitust ning toimimise põhimõtteid.

Eelnõuga korraldatakse terviklikult ümber kutse- ja oskuste süsteem. Uus seadus reguleerib varasemast erinevalt:

- kutsesüsteemi juhtimismudelit (kutsenõukogude tegevuse lõpetamine, valdkondlike eksperdikogude loomine, kutseasutuse rolli muutmine);
- kutsete liigitust ja andmise korraldust (esmakutse ja kutse eristamine, kehtivuse alused);
- õppekavade ja kvalifikatsioonide sidumist kompetentsiprofiilidega;
- kutsestandardite rolli ja arvu;
- kvalifikatsiooniraamistiku uuendamist;
- oskuste süsteemi loomist ja kutse- ning oskuste registri laiendamist;
- haldusmenetluse korraldust kutse andmisel ja alusdokumentide kinnitamisel.

Nende muudatuste ulatus ja olemus ei võimalda kehtivat seadust muuta üksikute paranduste või peatükkide lisamise kaudu.

Uue tervikteksti kehtestamine:

- tagab ühtse ja loogilise regulatsiooni, mis ei koosne erinevatel aegadel lisatud paragrahvidest;
- väldib kehtiva seaduse sisemisi vastuolusid või aegunud sätete jäämist regulatsiooni;
- võimaldab viia kogu õigusruumi kooskõlla uue kutsete ja oskuste kirjeldamise mudeliga;

- annab selge ja kasutajasõbraliku raamistiku nii kutseasutusele, õppeasutustele, kutse andjatele kui ka tööturule.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga täpsustakse kutse- ja oskuste süsteemiga seotud termineid. Eelnõu sisaldab ka uusi termineid, mis on eelnõus määratletud. Eelnõus on järgmised uued terminid: töäjõu- ja oskuste arendusnõukogu, kompetentsiprofiil, esmakutse, mikro kvalifikatsioon, valdkondlik eksperdikogu, kutsetegevuse valdkond, kutse- ja oskuste register.

Uued terminid:

- Töäjõu- ja oskuste arendusnõukogu on Vabariigi Valitsuse moodustatud töäjõu oskuste arendamise ja konkurentsivõime edendamise ning elukestva õppe korraldamisega seotud institutsioonide esindajatest koosnev nõustav kogu.
- Kompetentsiprofiil on seaduse tähenduses kompetentside kirjeldus, mis koostatakse kutseala või kutsetegevuse valdkonna alusel ja on õppekavade aluseks.
- Esmakutse on isikule omistatav kutse, mille isik saab akrediteeritud õppeasutuse kutsestandardile või kompetentsiprofiilile vastava õppekava lõpetamisel. Esmakutse on kutse, mis omistatakse isikule pärast riiklikult tunnustatud õppeasutuse lõpetamist juhul, kui lõpetatud õppekava on registreeritud Eesti hariduse infosüsteemis ning vastab kehtivale kutsestandardile või kompetentsiprofiilile. Esmakutse omistamine kinnitab, et isikul on olemas vastava kutsealaga seotud teadmised, oskused ja hoiakud. Esmakutse omistatakse tähtajatult ning kantakse kutseregistrisse.
- Mikro kvalifikatsioon on iseseisva väljundiga õpiväljundite kogum, mis võib kuuluda suurema kutsekvalifikatsiooni koosseisu või olla iseseisev ja mis kajastub kvalifikatsiooniraamistikus.
- Valdkondlik eksperdikogu on kutseasutuse juures tegutsev sama majanduse tegevusala töötajate, tööandjate, kutse- ja erialaühenduste, haridus- ja koolitusasutuste ning riigi esindajatest koosnev kutseasutust ja Töäjõu ja oskuste arendusnõukogu nõustav kogu.
- Varasema õppe ja töökogemuse arvestamine on kutse andmise osa, mida rakendatakse kutse andmise eeltingimuste täitmisel ja kompetentside hindamisel.

Täiendatud ja täpsustatud terminid:

- Kutsetegevuse valdkond on terviklik majandus- või ühiskonnaelu valdkond, mis hõlmab mitut omavahel seotud kutseala
- Kutseala on kirjeldatud kui samalaadset kompetentsust eeldavat valdkonda
- Kutse on kutsestandardis kirjeldatud ja kutse andja tõendatud kompetentsus teatud ametites tegutsemiseks. Eelnõuga on täpsustatud varasemat sõnastust, mis viitas kutseeksami sooritamisel saadavale kvalifikatsioonile.
- Osakutset kirjeldatakse kui kutsestandardis kirjeldatud osa kutsest, mis omab tööturul iseseisvat väljundit ning mille kvalifikatsiooniraamistiku tase määratakse kutsestandardis.
- Kutse- ja oskuste register on andmekogu, mille eesmärk on koguda, säilitada, süstematiseerida, analüüsida ning anda usaldusväärset teavet kutsealade, kutsestandardite, kutse andjate ning kutsete ja kutsetunnistuste ning kompetentsiprofiilide kohta, statistika ja uuringute tegemiseks ning strateegiliseks juhtimiseks.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusaktidega

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusaktidega.

Eelnõu koostamisel on arvesse võetud:

- 1) Nõukogu soovitus 22. maist 2017 elukestva õppe Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku kohta, millega tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 23. aprilli 2008 aasta soovitus Euroopa kvalifikatsiooniraamistiku loomise kohta elukestva õppe valdkonnas³⁰;
- 2) Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi 2005/36/EÜ, 7. september 2005, kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta³¹;
- 3) Nõukogu soovitus, 20. detsember 2012, mitteformaalse ja informaalse õppe valideerimise kohta³².

6. Eelnõu mõjud

Seaduse rakendamisega kaasnevad olulisemad muudatused ja nende mõjud

6.1. Kavandatav muudatus – Eesti kvalifikatsiooniraamistiku uuendamine ja kehtestamine Vabariigi Valitsuse määrusega

Uuendatud kvalifikatsiooniraamistik kajastab asjakohaselt ja sidusalt erinevate kvalifikatsioonitasemete kompetentsusnõudeid.

Sihtrühm: *Õppe kvaliteedi hindajad (HAKA), õppekavade koostajad, töötajad, õppijad, õpetajad, õppejõud st 16 – 65 a elanikud kokku ca 850 000 inimest*³³.

Mõjuvaldkond: Hariduse kvaliteet

Mõju kirjeldus: Uuendatud Eesti kvalifikatsiooniraamistik kajastab sidusalt ja asjakohaselt eri kvalifikatsioonitasemete kompetentsusnõudeid. Kvalifikatsiooniraamistiku uuendamisel on tasemekirjeldused detailsemad ja paindlikumad ning paremini kohandatud Eesti hariduse ja töömaailma vajadustele. See toetab selgema seose loomist õpingute ja karjääri vahel.

Ühtsed tasemekirjeldused, mis lähtuvad Eesti ühiskonna ja tööturu vajadustest ning sisaldavad ühist õpiväljundite ja kompetentside kirjeldust, muudavad eri tasemete kutsestandardite, kompetentsiprofiilide ja õppekavade koostamise, eristamise ja hindamise läbipaistvamaks ja arusaadavamaks.

Õppijate jaoks aitab ühtne raamistik teha paremini arusaadavaks eri haridustasemete ja õppeasutuste pakutava õppe taseme ning soodustab elukestvat õpet. Täpsem tasemete avamine toetab tööturul ka väiksemate oskuste, sh mikrokvalifikatsioonide tunnustamist.

Muudatusel on positiivne mõju õppekavade koostajatele, kelle jaoks muutub raamistikule tuginevate õpiväljundite kirjeldamine ühtlasemaks ja selgemaks. Selgem raamistik toetab ka õppe kvaliteedi arendamise ja hindamisega seotud asutusi ja eksperte. Tööandjate jaoks

³⁰ [EUR-Lex - 32017H0615\(01\) - EN - EUR-Lex](#)

³¹ [Direktiiv - 2005/36 - EN - EUR-Lex](#)

³² [EUR-Lex - 32012H1222\(01\) - EN - EUR-Lex](#)

³³ **Õppijad.** Hinnanguline suurus: 250 000 – 300 000 inimest - üldhariduskoolide õpilased, kutseõppe õppijad, kõrghariduse üliõpilased, täiskasvanuhariduses osalejad. **Õpetajad ja õppejõud.** Hinnanguline suurus: 25 000 – 35 000 inimest. Siia kuuluvad üldhariduskoolide õpetajad, kutseõpetajad, kõrgkoolide õppejõud. **Haridusasutuste töötajad.** Hinnanguline suurus: **40 000 – 60 000 inimest.** Siia kuuluvad haridusasutuste juhid ja administratsioon, õppekorraldusspetsialistid, IT- ja süsteemihaldurid, tugispetsialistid. **Õppekavade koostajad ja arendajad** Hinnanguline suurus: 2 000 – 5 000 inimest Siia kuuluvad ministeeriumite ja nende allasutuste eksperdid, haridusasutuste õppekavaarendajad, valdkondlikud eksperdid ja partnerid. **Õppe kvaliteedi hindajad (sh HAKA)** Hinnanguline suurus: 300 – 800 inimest Siia kuuluvad HAKA eksperdid ja hindamiskomisjonide liikmed, väliseksperdid. **Tööandjad ja kutsesüsteemis osalevad organisatsioonid.** Hinnanguline suurus: 10 000 – 30 000 isikut (organisatsioonide esindajad). Siia kuuluvad tööandjad, kes kasutavad kutseregistrit töötajate kvalifikatsiooni kontrollimiseks, ettevõtete esindajad, kes osalevad kutsestandardite väljatöötamises, kutse andmisega seotud komisjonide ja nõukogude liikmed, praktika- ja õppekohad pakkuvad tööandjad, sektoripõhised esindusorganisatsioonid.

parandab muudatus võimalusi hinnata kandidaatide kvalifikatsiooni, kuna eri haridustasemel saavutatud oskused eristuvad raamistiku abil paremini.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk:

Kvalifikatsiooniraamistiku tasemekirjeldusi kasutatakse kutsestandardite, kompetentsiprofiilide, tasemeõppekavade ja mikrokvalifikatsioonide koostamisel ning need on aluseks ka täienduskoolitusasutuste pakutavatele mikrokvalifikatsioonidele. Seetõttu on muudatusel keskmise ulatusega ja püsiv positiivne mõju.

Regulatsioon loob paremad võimalused hariduspoliitika kujundamiseks, sh kutsestandardite ja õppekavade tasemete läbipaistvamaks eristamiseks. Kutseasutusele ja kvaliteedihindajatele võib uuendus omada pigem väikest positiivset mõju halduskoormuse vähenemise kaudu, kui raamistiku selgus vähendab üksikasjalike tasemevastavuste hindamisele kuluvat tööaega.

Ebasoovitava mõjuna võib tekkida risk, et uuendatud tasemekirjeldused ei kajasta piisava täpsusega tasemete sisu või jäävad kompetentsiprofiilide, kutsestandardite ja õppekavade koostajatele ning hindajatele ebaselgeks. Riski maandatakse raamistiku uuendamisel asjakohaste ekspertide (sh välisekspertide) laia kaasamisega ning raamistiku jätkuva seotusega Euroopa kvalifikatsiooniraamistikuga (EQF), mis tagab kvalifikatsioonide rahvusvahelise võrreldavuse.

6.2. Kavandatav muudatus – eristatakse tasemeõppe lõpetamisel saadavat esmakutset ja töömaailma kutset

Mõjuvaldkond: Sotsiaalvaldkond (tööturg) ja haridus (kvaliteet)

Sihtrühm: Tööandjad, töötajad, õpetajad, õppejõud, õppekavade koostajad, õppijad st inimesed vanuses 16 – 65 ehk ca 850 000 inimest).

Mõju kirjeldus: Selleks, et kompetentside tõendamine ja tunnustamine kutse- ja oskuste süsteemi kaudu oleks selgem eristatakse seaduses kaht liiki kutseid: kooli lõpetamisel saadav esmakutse (ingl k *initial professional qualification*) ja töömaailma kutse (*occupational qualification*). Esmakutse antakse edaspidi tasemeõppe õppekava edukal läbimisel alati tähtajatult. Esmakutse aluseks on õppeasutuses kompetentsiprofiilile tuginev õppekava ning esmakutse andja on akrediteerimise või kvaliteedihindamise läbinud õppeasutus. Esmakutse väljastatakse juhul, kui on tõendatud kõigi vastavas kompetentsiprofiilis kirjeldatud kompetentsusnõuete täitmine.

Pärast õpingute lõppu ja töökogemuse omandamist on võimalik taotleda kutsestandardil põhinevat töömaailma kutset konkursi teel valitud kutse andja juures. Töömaailma kutse kehtivuse alused sätestatakse selgelt kutsestandardis.

Esmakutse ja töömaailma kutse eristamine suurendab kutsesüsteemi läbipaistvust ja usaldusväärsust. Selgelt eristatavad tähtajatu esmakutse ja tähtajaline töömaailma kutse annavad tööandjatele parema ülevaate kutse omaja oskustest (omandatud haridus ja hilisem tööalane kompetentsus).

Muudatus loob õppijatele selguse, millise kvalifikatsiooniga õpingud lõpetatakse ja millised on edasised karjääriteed, sh võimalused tähtajalise töömaailma kutse taotlemiseks. Erinevate kutsealade õppekavade lõpetajate positsioon muutub võrreldavamaks ja õiglasemaks, kuna esmakutse andmise tingimused ühtlustatakse. Arvestades, et esmakutseid ei anta üldjuhul reguleeritud tegevusaladel (v.a üksikud erialad), on mõju õppijatele tervikuna positiivne.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk:

Mõju ulatus on keskmine, sest muudatus puudutab kõiki tasemeõppe lõpetajaid. Võimaliku ebasoovitava mõjuna võib tekkida ebakindlus juba praegu tähtajatu kutse saanud isikute seas, eeskätt juhtudel, kus kooli lõpus on saadud töömaailma kutse andjalt tähtajatu kutse ning tulevikus tuleb uue süsteemi kohaselt kutset taastõendada ehk uuesti konkursiga valitud kutse andja juures kompetentsust tõendada ehk kutseksam sooritada.

Riski maandamiseks nähakse ette üleminekusättega kõigi varasemate tasemeõppe lõpetamisel saadud kutsete võrdsustamine esmakutsega ning nende tähtajatu kehtivus. See tagab kõigi varem kutsestandardile ja edaspidi kompetentsiprofiilile vastavate õppekavade lõpetajate võrdse kohtlemise.

6.3. Kavandatud muudatus – kutsestandardite koostamise aluste täpsem reguleerimine ja kutsestandardite arvu vähendamine

Sihtrühm: Reguleerimata kutsete kutse andjad/erialaliidud (kutseregistris 107 kutse andjat)

Mõjuvaldkond: Majanduslik (sh mittetulundussektori tegevus)

Mõju kirjeldus:

Suurim muudatus puudutab neid kutsealasid, kus kutsetegevus ei ole õigusaktidega reguleeritud, kuid kus seni on kehtinud kutsestandardid. Eelnõu kohaselt koostatakse kutsestandard eelkõige juhul, kui kutse omamine on seotud tööturule ligipääsuga või selleks on töömaailma osapoolte tõendatud vajadus (§ 7 lõige 2). Sellest tulenevalt võib väheneda nende kutsealade arv, kus kutsestandardeid koostatakse üksnes traditsioonilistel või organisatsioonisel põhjustel.

Senisest ca 540 kutsestandardist jääb alles ligikaudu 250 kutsestandardit kutsealadel³⁴ kus kvalifikatsiooninõuded on õiguslikult reguleeritud või kus kutsetunnistus on tõendatult tööturul väärtustatud ja kasutusel. Eestis on ligikaudu 150 reguleeritud kutset ning umbes 90 osaliselt reguleeritud kutset³⁵, mille puhul kutse omamine on nõutav teatud tingimustel. See tähendab, et arvestatav osa kutseid on jätkuvalt otseselt seotud tööturule ligipääsuga. Samas on ka märkimisväärne hulk kutsealasid, kus regulatsioon puudub ning kutsestandardite kasutus on olnud piiratud.

Näiteks 2022. aastal ei väljastatud reguleerimata kutsealadest 36% (130 367-st)³⁶ mitte ühtegi kutsetunnistust. Aastatel 2020-2022. a oli võimalik taotleda maksimaalselt kuni 1657 erinevat kutset. Enam kui pooltele kutsetele ei taotletud kõigil neil aastatel ühtegi kutset. (Kutsete suurt arvu võrreldes kutsestandardite arvuga mõjutab spetsialiseerumiste paljus, sest igat spetsialiseerumist käsitletakse kutseregistris eraldi kutsena (spetsialiseerumisi on kokku 1153 ja kutsestandardeid, milles sisalduvad spetsialiseerumised, on kokku 98)³⁷. Levellabi uuringu kohaselt on ligikaudu kolmandik täis- ja osakutsetest alakasutuses – viimase viie aasta jooksul on nende alusel antud alla kümne ning need ei ole seotud õppekavade ega regulatsiooniga.³⁸

Muudatus võib kaasa tuua, et osal sellistel kutsealadel väheneb huvi kutsesüsteemis osalemise vastu või hinnatakse ümber kutsestandardi koostamise otstarbekus. Samas ei välista eelnõu kutsestandardite kasutamist ka reguleerimata valdkondades, kui selleks on põhjendatud vajadus. Muudatuse eesmärk on suunata süsteemi ressursikasutus nendele kutsealadele, kus kutsestandarditel on tegelik roll kompetentsinõuete kirjeldamisel, õppekavade arendamisel või kutse andmisel, ning vähendada vähese kasutusega standardite osakaalu.

³⁴ Kvalifikatsiooninõuetega seotud kutsete arvu hindamisel tuginetakse Kutsekoja esitatud andmetele.

<https://www.kutsekoda.ee/reguleeritud-kutsed/>

³⁵ Reguleeritud ja osaliselt reguleeritud kutsete arv tuginedes Kutsekoja andmetele.

<https://www.kutsekoda.ee/reguleeritud-kutsed/>

³⁶ Raun, M. jt. 2023. „Kutsesüsteemi rakendumise analüüs“. Levellab. Lk 27.

³⁷ Kutse andjate 2022. aasta tegevusaruannete kokkuvõte. 2023. SA Kutsekoda. Lk 13.

³⁸ Raun, M. jt. 2023. „Kutsesüsteemi rakendumise analüüs“. Levellab. Lk 33.

Aluseks võttes kutsestandardite koostamise protsessi sammud ja üldistatult standardi koostamise töörühma keskmise liikmete arvu 7 ning optimaalse tavapärase 4-tunniste töökoosolekute arvu 7, on võimalik näha, et kutsestandardite arvu optimeerimisel väheneb oluliselt ka ettevõtjate poolne vajalik panus kulutatud tööajas, kuna ühe kutsestandardi koostamiseks vajalik keskmine arvestuslik töörühma töötundide arv on seni olnud vähemalt 200 tundi. Kutsestandardite arvu vähenemisel ligikaudu poole võrra annaks see ca 58 000 tundi ekspertide tööaja kokkuhoidu. Lisaks reaalsele finantsvahenditele riigieelarvest (ca 5000 eurot standardi kohta) lisandub täna arvestusliku kuluna vähemalt sama palju töögrupis osalevate ettevõtjate panusena. Muudatustega kaasneb kaudne kokkuhoid ka erialaliitude valdkonda panustajatele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Kuna Eesti tööturg on vähe reguleeritud, siis kutsestandardite kasutusala täpsustamine ja vabatahtlike kutsete tarbeks standardite koostamise võimaluste tasuliseks muutmise puudutab vaid väga kitsast osa kõigist tööturu ametitest ehk mõju ulatus on pigem väike. Kutsestandardite koostamise protsessi efektiivsemaks muutumine omab aga keskmise ulatuse ja sagedusega positiivset mõju.

Ebasoovitavaks mõjuks on risk kaotada osade erialaühenduste motivatsioon kutsesüsteemis kaasa lüüa. Oluline on märkida, et töömaailma poolne kutse andmine on siiski vaid üks võimalus, kuidas tagada vajalike oskuste kättesaadavus tööturul. Formaalse kutsestandardi ja kutse saamise võimaluste loomisest olulisem on erialaekspertide ning ettevõtjate võimalus süsteemselt kaasa rääkida asjakohaste oskuste pakkumises ja õppekavade kujundamises. On oluline, et reguleerimata kutsealade esindajaid kaasatakse süsteemi ka tulevikus, et tööjõu-, oskus- ja koolitusvajaduse analüüsimisel ning kompetentsiprofiilide koostamisel kasutataks parimat ekspertteadmist.

Ebasoovitava mõju riskina saab välja tuua, et reguleerimata kutsete puhul võivad värbamisega seotud väljakutsed suurened. Valdkondades, kus töötajatele ei ole kvalifikatsiooninõudeid kehtestatud, võib tööandjatel olla keerulisem kandidaatide kompetentsust hinnata, kuna neil puudub ühine raamistik töötajate oskuste hindamiseks. Riski realiseerumine ei ole siiski suure mõjuga, kuna reguleerimata kutsealadel ei ole kutsed seni leidnud värbamisprotsessides laialdast kasutust.

Sihtrühm: Kutseasutus (HTM) ja kutseasutuse ülesandeid täitma volitatud isik (käesoleval hetkel SA Kutsekoda)

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine (mõju valitsusasutuse ülesannetele, töökoormusele, eelarvele)

Mõju kirjeldus: Kutsestandardite loomise/muutmise menetlus muutub ajaliselt kiiremaks ja kvaliteetsemaks, kuna peab läbima vähem otsustustasandeid, loomis- ja kaasamisprotsess on osaliselt digitaliseeritud. Seeläbi muutub menetluse kulu ja kutsesüsteemi avalike teenuste tagamine riigile odavamaks (võttes arvesse ka töötunde, mida osalised süsteemi panustavad).

2023. aastal kinnitati 277 kutsestandardit, millest uusi kutsestandardeid oli 2, uuendati 79 ja pikendati 196 kutsestandardit.

Kutsestandardite vähendamise majanduslikku mõju kalkuleerides tuleb vaadata viimaste aastate kutsesüsteemi arendusele ning töös hoidmisele eraldatud riigieelarveliste vahendite mahtu (ca 500 000) ning uuendatavate kutsestandardite arvu aastas (keskmiselt 100). Kutsestandardi koostamise ekspertrühma liikmete arv on erinev, ulatudes viiest kuni 12 liikmeni. Samuti on väga erinev kutsestandardi valmimiseks kuluvate töökoosolekute arv, ulatudes neljast-viiest kuni 25 kohtumiseni. Eeltoodut arvesse võttes võib arvestada kutsestandardi koostamise, uuendamise ja registreerimise riigipoolseks keskmiseks hinnaks ca

5000 eurot. Sellele lisandub tööandjate poolne riigi tasustamata panus, mis teeb ühe standardi ülalpidamiskuludeks kokku ca 10 000 eurot standardi elukaare kohta.

Muudatuste tulemusel vabaneb ressursid vajalike kutsestandardite parema kvaliteedi tagamiseks. Töömaailma oskuste kirjeldamise võimaluste mitmekesistamine ja kutsestandardite vähendamine omavad positiivset mõju riigi ressursside kasutamisele ning suureneb paindlikkus tööandjate kaasamisel ja nendega koostöö on efektiivsem tänu ülesannete ja vastutuse asjakohasusele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Kutsestandardite koostamise ja muutmise protsessi efektiivsemaks muutumine omab pigem keskmise ulatuse ja sagedusega positiivset mõju, kuivõrd Eesti tööturg on vähe reguleeritud ning kutsesüsteemis on kutsestandarditega kaetud väiksem osa kõigist tööturu ametitest. Siiski on ebasoovitava mõjuna võimalik, et tekib erialaliitude jm huvitatud osapoolte surve riigiasutustele rohkem reguleerida ametialaseid nõudeid. Risk on maandatav ministeeriumite jm asutuste pädevusega objektiivselt hinnata valdkondlikku vajadust regulatsioonide järele.

Sihtrühm: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (tööturupoliitika), Töötukassa

Mõjuvaldkond: Sotsiaalvaldkond (tööturuteenused), riigivalitsemine (mõju valitsusasutuse ülesannetele, eelarvele)

Mõju kirjeldus: Reguleerimata kutsete valdkonnas nõuab vabatahtlik kutse andmine võib mõjutada riigi tööturumeetmete pakkumist. Kui edaspidi toimub kutsestandardi koostamine ja töömaailma kutse andmine eeskätt reguleeritud kutsevaldkondades, kaasneb mõningane rahaline sääst reguleerimata kutsevaldkondades, kus seni on riigi kompenseeritud kutseeksamiks ettevalmistavate kursuste ja kutseeksamite kulud. Kutsestandardite kaotamine reguleerimata kutsetel võib mõjutada vähesel määral ka töajõuturu andmeid riikliku haridus- ja töajõupoliitika kujundamisel, kuna väheneb andmete hulk väljastatud kutsete, kutsete populaarsuse, kutseeksamite statistika jne osas.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus on suur, kuna tööturumeetmetest kasu saajate hulk on märkimisväärne. Ebasoovitava mõju riskiks on tööturumeetmetest pakutava koolituse läbimisel erapooletu hindamise kadumine kutseeksami näol, mis oli üks indikaator koolituse tulemuslikkuse mõõtmiseks. See risk maandatakse tööalaste koolituste kvaliteeditagamise meetmetega.

6.4. Kavandatav muudatus – õppekavade aluseks kompetentsiprofiilide loomine

Tööturu oskuste vajadus kajastub õppekavades kiiremini ja paindlikumalt

Sihtrühm: Õppijad, koolitajad, õppeasutused, karjäärinõustajad

Mõjuvaldkond: Haridus (kvaliteet, korraldus)

Mõju kirjeldus: Õppekavade koostamise aluseks saab senisest paindlikum kompetentsiprofiil, mis kirjeldab tööturul vajalikke oskuskomplekte. See mõjutab nii tasemehariduse kui ka täiendusõppe õppekavade koostajaid ja õpetajaid. Õppekavad ei pea enam olema otseselt seotud üksikute kutsestandarditega, mis võimaldab suuremat variatiivsust õppe sisu, mahu ja vormi osas.

Muudatus toetab mitmekesisemate õppevõimaluste loomist ja võimaldab hariduspakkumisega paindlikumalt ja kiiremini reageerida tööturu, ühiskonna ning elukestva õppe vajadustele.

Muudatused tagavad haridussüsteemis laiemad võimalused luua uusi õppekavu ja õppevõimalusi kõigile õppijatele sh pakkuda nii sisuliselt kui vormiliselt mitmekesisemaid õppimisvõimalusi (nt interdistsiplinaarsed õppekavad ja mikrovalifikatsioonid). Uutel alustel

loodavad tööturul vajalike oskuskomplektide kirjeldused annavad õppijaile ka selgema ettekujutuse sellest, milliseid oskusi ja pädevusi peab tööturul rakendumiseks omandama.

Kompetentsiprofiilide koostamine tööandjatega tihedas koostöös ja nende seostamine Euroopa oskuste, pädevuste, kvalifikatsioonide ja ametite klassifikaatoriga (ESCO) annab õppijatele ja karjäärinõustajatele selgema ja ajakohase ülevaate tööturu nõuetest ning toetab informeeritud õppimis- ja karjääriotsuseid.

Muudatus toetab mitmekesisemate õppevõimaluste loomist ja võimaldab hariduspakkumisega paindlikumalt ja kiiremini reageerida tööturu, ühiskonna ning elukestva õppe vajadustele. Võimalik on arendada interdistsiplinaarseid õppekavasid ja mikrokvalifikatsioone, mis tuginevad selgelt kirjeldatud oskuskomplektidele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Muutus on sihtrühmale keskmise ulatuse ja sagedusega ning positiivse mõjuga võimaldades hariduspakkumisega tööturu vajadustele paindlikumalt ja kiiremini reageerida. Õppekavade tehnilise uuendamise ja bürokraatliku taaskinnitamise koormus väheneb. Muutusega kaasneb ajutiselt suurem koormus õppe- ja koolitusasutustele seoses vajadusega viia õppekavad vastavusse uute kompetentsiprofiilidega. Samas on ka seni eeskätt kutseõppeasutustel olnud vajadus jälgida kutsestandardite uuendamisi ning kohandada õppekavasid. Seega ei ole muutus õppeasutustele suur. Samas vähendab kompetentsiprofiilide tähtajatutena kehtestamine oluliselt bürokraatiat, mis on seni kaasnenud tähtjaliste kutsestandardite uuenduste ning seotud õppekavade registreerimise ja kooskõlastamisega. Ühtlasi maandatakse võimalik koormus õppeasutustele muutuse järk-järgulise rakendumise ja üleminekuga. Kuna kehtiva õiguse järgi uuendatakse kutsestandardid samuti vähemalt iga viie aasta järel, tuleb õppeasutustel igal juhul õppekavad sama perioodilisusega üle vaadata.

6.5. Kavandatav muudatus – kutsesüsteemi korraldus muudetakse efektiivsemaks ja läbipaistvamaks

Sihtrühm: Kutseasutus (HTM) ja kutseasutuse ülesandeid täitma volitatud isik (käesoleval hetkel SA Kutsekoda)

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine

Mõju kirjeldus: Andes kutseasutusele õiguse haldusotsuseid vastu võtta paraneb vastutuse selgus. Ühtlasi muutub otsuste menetlemine kiiremaks, kuna edaspidi ei ole vaja enam nii paljude osapoolte formaalset kinnitust.

Kutseasutusele lisanduvad uued ülesanded toovad senisest veelgi olulisemale kohale kvaliteedi tagamise ning juriidilise ja andmekaitsealase pädevuse olemasolu asutuses. Kutseasutuse tööprotsesside ja töö kvaliteedist hakkab suuremal määral sõltuma kogu süsteemi usaldusväärsus, tõhusus ja läbipaistvus.

Samas vähenevad bürokraatlik asjaajamine ning kutsenõukogude ja kutsestandardite väljatöötamise töörühmade koosolekute ettevalmistamise ja korraldamisega seotud kulud, sh väheneb töörühmade moodustamise vajadus. Väheneb ka juhtorganite (eeskätt kutsenõukogude) nimetamise protsessiga kaasnev töökoormus nii ministeeriumis kui ka kutseasutuse ülesandeid täitvas asutuses. Protsessid muutuvad lühemaks ja kiiremaks.

Aluseks võttes OSKA metoodika, kus keskpikad uuringud toimuvad 5-aastase tsükliga, toob kutsenõukogude ja VEK-ide liitmine kaasa 28–30 koosoleku ettevalmistamise ja korraldamise vähenemise aastas. See võimaldab säästa kutseasutuse töötajate ja koosolekul osalevate ekspertide tööaega, samuti kutseasutuse majanduskulusid (vt eelnõu peatükk 7). Eelnõuga ei nähta ette olulist sihtasutuse tegevuskulude kasvu, küll aga tõhustatakse korraldusliku

efektiivsuse tõstmise kaudu riigieelarve vahendite kasutamist. Kokkuvõttes aitavad muudatused kaasa ka avaliku teenuse parendamisele, kuna menetluste ja tööprotsesside hulk väheneb ning otsuste kinnitamise kiirus ja läbipaistvus kasvavad.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Kutsesüsteemi korralduse, sh juhtimismudeli ja ülesannete muutumise mõju ulatus on suur, sest kutseasutuse ülesannete ulatus ja vastutus muutub võrreldes varasemaga ja asutusel tuleb ette võtta samme muutustega kohanemiseks. Ka mõju avaldumise sagedust võib pidada suureks, sest muudatused tuleb rakendada kutseasutuse igapäevatoosse. Kutseasutuse vaatest on tegemist osaliselt uute ülesannetega, aga samas ei ole ülesannete ümberkujundamine ja ümberjagamine süsteemi vaatest negatiivne ega koormav. Ühiskondlik kasu süsteemi selgemast ülesehitusest, protsesside ja ressursikasutuse efektiivsusest ning vastutuse jaotumisest on positiivne.

Sihtrühm ja selle suurus: OSKA eksperdikogude, kutsenõukogude, kutsenõukogude esimeeste kogu liikmed (ca 200 valdkondlikku erialaliitu, sh nii ettevõtete esindajad kui ka vabaühendused), OSKA koordineeritud kogu.

Mõjuvaldkond: Majanduslik mõju (halduskoormus, mõju mittetulundussektorile)

Mõju kirjeldus: Muudatus vähendab halduskoormust kõigi sihtrühmade jaoks. OSKA eksperdikogude ja kutsenõukogude ühendamine aitab tegevusi koondada, parandades osapoolte koostööd ja infovahetust ning vältides ülesannete dubleerimist.

Kogude ühendamine ning spetsiifilisemate eksperdikogude loomine võimaldab erialaühendustel ja ettevõtjatel rohkem kaasa rääkida. Nii on nende arvamus mõjusam kui kutsenõukogus, kus on esindatud väga erinevate, mõnel juhul minimaalset kokkupuudet omavate erialade esindajad. Kogude ühendamine soodustab suurema hulga organisatsioonide kaasamist ja toetab paremat koostööd mittetulundussektoriga. Ekspertarvamusi jagatakse ja teemasid käsitletakse fookuseeritumalt, mistõttu ei kuluta kaasatud osalised (aja) ressursi nende pädevuspiiridest välja jäävatele valdkondadele, mis omakorda tõstab töö sisukust ja efektiivsust ning võimaldab ressursisäästu ka eksperdikogudes osalejate tööjõukuludelt.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju ulatus seni kutsenõukogudes kaasatud ettevõtjatele ja erialaühendustele on keskmine, sest kutsesüsteemi juhtimine ja nende vastutus võrreldes varasemaga muutub ja tuleb ette võtta samme muutustega kohanemiseks. Samas säilib võimalus olla eriala arengusse, sh. kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide koostamisel olulise sisendi andmisesse kaasatud läbi valdkondlike eksperdikogude. Sihtrühma jaoks muutub protsess mõistetavamaks ning muudatuse mõju on pigem positiivne, sest nad on kaasatud eesmärgipäraselt vaid oma valdkonda puudutavalt, säästes aega. Korralduslike muudatuste mõju erialaliitudele on pigem väike, kuna kutsesüsteemi panustamine on küll regulaarne, aga mitte igapäevane tegevus (eeldatavalt mõned korrad aastas).

Ebasoovitava mõju riskina võib välja tuua, et laiema kaasamisega ning loodavate eksperdikogude sisulisema tööga võib mõningal juhul lisanduda mõnes üksikus valdkonnas töömaailma esindajatele teise iseloomuga ülesanded (nt senise OSKA eksperdikogu liikmel puudus vajadus kutsestandardeid valideerida), mille tulemusena võivad mõned liikmed kaotada huvi panustada või ei ole neil ajapuudusel võimalik ühendatud kogu töös osaleda. Seda peaks aitama kompenseerida loodav protsesside ja ülesannete jaotuse selge määratlemine, valdkondade kitsam piiritlemine ning protsesse toetavatele digilahendustele üleminek.

Sihtrühm ja selle suurus: õppeasutused (18 kõrgkooli, 36 kutseõppeasutust³⁹, 156 gümnaasiumi, EHIS-es registreeritud koolitusasutusi 1361)

³⁹ <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/haridus/korgharidus>

Mõjuvaldkond: Haridus (mõju haridusteenuste kvaliteedile ja haridussüsteemi korraldusele)

Mõju kirjeldus: Õppeasutused ja koolitusasutused on tulevikus laiemalt kaasatud valdkondlikesse eksperdikogudesse ning saavad kaasa rääkida erialaõppe, selle sisu ja kvaliteedi osas. Uutes eksperdikogudes on õppeasutuste esindajatel suurem roll kui kutseenõukogudes, mis võimaldab sisulisemat töö- ja haridusmaailma vahelist dialoogi ja kokkuleppeid (nt sisend võimalike õppemahtude osas). Kitsamad valdkondlikud ühendkogud loovad eelduse senisest tugevamaks koostööks, mis võivad omakorda motiveerida panustama süsteemi arendamisse.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Õppeasutuste kaasatus ja muudatuste mõju ulatus sõltub erinevate reformide koosmõjust koolide administratiivsele võimekusele. Kutsesüsteemi korralduse muudatuste mõju õppeasutustele on siiski pigem väikse ulatuse ja sagedusega, kuivõrd see on õppeasutuste igapäevatöö vaates harvaesinev tegevus.

Ebasoovitava mõju võib kaasa tuua kutsesüsteemi reformiga samaaegselt toimuv kutsehariduse reformimine (nt koolide autonoomia õppekavade loomisel, vastutusvaldkondade juurutamine, õppekavade seosed kutsestandarditega, laiade valdkondlike kutsekeskhariduse õppekavade rakendamine, õppe lõpetamise tingimuste muutmine jmt). Riskina võib markeerida, et mõnedel kutseõppeasutustel võib tekkida raskusi muutustega kohanemisel ning oma rolli mõistmisel, mistõttu võib väheneda nende aktiivsus ja valmisolek kutsesüsteemi panustamisel. Ebasoovitava mõju riski vähendamiseks on oluline erinevate reformide piisav kommunikatsioon ja osapoolte toetamine muudatustega kohanemise perioodil (sh infopäevade ja seminaride korraldamine).

6.6. Kavandatav muudatus – kutseõppeasutuse lõpus tööandjate eksamit ei toimu, kutseõppeasutused ja kõrgkoolid saavad esmakutse andjaks

Mõjuvaldkond: Haridus (kutsehariduse korraldus ja kvaliteet)

Sihtrühm: Õpilased/õppijad

Mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: õpilasi mõjutab eksamikorralduse muutus ja teadmine, et kooli ei lõpetata tööandjate antud kutsega. Mõju puudutab enamikku kutseõppe õpilasi, kuna kutseeksami sooritamine on olnud siiani kutseõppe lõpetamisel kohustuslik. Sisuline mõju õpilastele ei ole suur, kuna praktikas ei ole kutseeksami sooritamine reguleerimata kutsealade puhul töömaailmas eriliselt väärtustatud. Muudatus on kooskõlas kutseharidusstandardi muudatustega, mis ei kohusta alates 01.09.2025 kutsekeskhariduse lõpetajatel kutseeksami sooritamist tasemeõppe lõpetamisel. Õppijad, kelle õppekava vastab kompetentsiprofiilile või üleminekuperioodil kutsestandardile, saavad kooli lõpetamisel jätkuvalt esmakutse, mistõttu ei seata neid ka tööturul ebavõrdsesse olukorda võrreldes varem kooli lõpetanutega. Võimalus õppe lõpetamisel kutseksam säilitada ning selle kompenseerimine õppijale säilib nendel õppekavadel, kus tööturul kehtivad kvalifikatsiooninõuded st õppe lõpetamisel tööturule siirdumiseks on vajalik kutse, näiteks elektrik ning harvesterioperaator.

Sihtrühm: Kutseõppeasutused

Mõju kirjeldus: Hindamise põhimõtete muutmise mõju ei ole koolidele liialt suur. Ka senine regulatsioon on eeldanud koolidelt erialaste koolieksamite olemasolu (juhul kui õppe lõpus kutseksam ebaõnnestub, tuleb koolil tagada koolilõpueksami läbiviimine).

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Arvestades, et koolidel on erialased lõpueksamid juba olemas ja hindamine saab toimuda ka jooksvalt kogu õppeprotsessi vältel, ei kaasne olulist vajadust hindamise korraldamiseks täiendava rahastuse leidmiseks. Lisaks toimub paralleelselt kutsesüsteemi reformiga ka kutsehariduse reformimine, sealhulgas kutsehariduse rahastamismudeli uuendamine, mille käigus arvestatakse ka kavandatavate kutse

ja oskuste süsteemi muudatustega. Mõju ulatus ja sagedus kooli töökorraldusele on pigem väike, sest ka täna toimuvad koolides erialased lõpueksamid kindla sagedusega, keskmiselt kord aastas. Mõju kutseõppeasutustele on suurem üleminekuperioodil, kui tuleb uusi hindamise instrumente luua (juhul kui neid ei ole koolis varasemalt juba loodud).

Ebasoovitava mõju riskina võib kaasneda kutseõppe kvaliteedi langus. Kui kooli lõpus ei toimu ühtlustatud, töömaailma esindajate läbi viidud hindamist, on oht esmakutse usaldusväärsusele. Seni on väline hindamine töömaailma poolt olnud koolile justkui väline hinnang õppe kvaliteedi kohta. Samuti on risk, et hindamises ning õpiväljundite saavutatuse vastavuses kompetentsiprofiilides kokku lepitud nõuetele hakkab esinema rohkem erisusi õppeasutuste vahel.

Ebasoovitava mõju riski aitab vähendada kohustus kaasata tööandjaid jätkuvalt nii õpingute jooksul kui õppe lõpus läbiviidavasse hindamisse.

Esmakutse eeldab, et kõik nõutud kompetentsid on õppe käigus hinnatud. Täpsemad õppe hindamisse kaasamise viisid kirjeldatakse vastava haridustaseme õigusaktides näiteks kutseharidusstandardis. Lisaks juba täna kutsehariduse õigusaktidega määratud tööandjate kaasamisele näeb kutse- ja oskuste seadus ette, et ka esmakutse andmisel tuleb tööandjaid kaasata õppija kompetentsuse hindamisse sobivas õppe- või töökeskkonnas. Seega on formaalõppes omandatud kompetentsuse hindamisse integreeritud töömaailma valideeriv komponent.

Eelnõu näeb esmakutse usaldusväärsuse tagamiseks ette töömaailma kaasamise kolmel tasandil:

- tööandjad aitavad määratleda, milliseid oskusi üldse õpetatakse - sisend kompetentsiprofiilide, kutsestandardite koostamises,
- tööandjad osalevad õppe läbiviimisel - praktika, juhendamine
- tööandjad osalevad õppija oskuste hindamisel õppe jooksul sobivas õppe- või töökeskkonnas –võimalus hinnata õppijat reaalses tööolukorras ja pikema aja jooksul, mitte üksnes ühekordset sooritust õppe lõpus.

Kirjeldatud meetmete kaudu on tagatud, et esmakutse aluseks olevad kompetentsid ja nende hindamine on seotud tööturu vajadustega.

Ebasoovitava mõju riski aitavad vähendada ka kutseharidusreformi tegevused, nt kutseõppeasutustele määratavad vastutusvaldkonnad ning koolide võimalused luua koostöös ühised oskuste hindamise ja demonstreerimise protseduurid ja kriteeriumid.

Lisaks tuleb kutseõppeasutuste kvaliteedihindamise protsessis pöörata rohkem tähelepanu õppe tulemuslikkuse hindamisele. Muutuste juhtimisel toetatakse koole ja kavandatakse ka piisavad üleminekuajad ühelt süsteemilt teisele.

Mõjuvaldkond: Riigivalitsemine (eelarve)

Sihtrühm: Rahandusministeerium, HTM

Mõju kirjeldus, ulatus ja sagedus: Kohustuslike kutseeksamite kaotamine õppe lõpus loob võimaluse riigieelarveliste vahendite ümberprofileerimiseks vastavalt valdkonna arenguvajadustele. Mõju on oluline, sest on seotud iga-aastase kutsesüsteemi eelarve ja tegevustega.

Mõjuvaldkond: Majandus, sh mittetulundussektor

Sihtrühm: Erialaliidud, kutse andjad (104 konkursiga valitud kutse andjat, kellest 47 annavad kutseid kutsetele, mis on seotud kvalifikatsiooninõuetega ja 57 vabatahtlikele kutsetele)

Mõju kirjeldus: Valdav enamus kutseõppe lõpetamisega seotud kutseeksamitest toimuvad praegu reguleerimata kutsetega seotud õppekavade lõpetajatele. Nende rahastamine riigieelarvest on olnud kutseandjatele olulise majandusliku mõjuga. Senist rahastust, mis koolilõpu kutseeksamite koostamiseks eraldati, enam sektorisse ei suunata.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Kutseõppe lõpetamisega seotud kutseeksamid puudutavad ca 104 kutse andjat, kellest 57 annavad kutseid reguleerimata valdkondades. Enamik neist on erialaliidud. Muudatus puudutab peaaegu kõiki täna kutsekoolides kutseeksameid läbi viivaid kutse andjaid, mistõttu on mõju kutse andjatele suur. Kutseõppeasutuste lõpetajate kutseeksamid toimuvad terve kalendriaasta jooksul, kuigi suuremas matus kevaditi, mis on peamine õpingute lõpetamise periood. Sageduselt saab mõju lugeda keskmiseks.

Võimalik ebasoovitava mõju risk on haridussüsteemi jaoks oluliste sotsiaalpartnerite nõrgenemine. Erialaliitude kui kutse andjate majanduslik olukord võib halveneda, nende staatus nõrgeneda ning motivatsioon koostööks väheneda. Kutseeksamite läbiviimise kohustuse kaotamisega kaob oluline osa antud erialaliitude/kutse andjate tegevusest ning sellel on potentsiaalselt negatiivne mõju erialaliitude motivatsioonile kutsesüsteemis kaasa rääkida. Riski realiseerumise oht on keskmine. Kutse andjatel on lisaks kutse andmisele ka muud võimalused kutseala arengu kindlustamiseks sh koostööks kutseasutuse ning kutseõppeasutuste ja kõrgkoolidega. Riski aitab maandada uute ettevõtete ning erialaliitude kaasamise viiside leidmine nii kutsesüsteemi kui ka kutsehariduse reformi raames. Kutseõppe õppekavad tuginevad kutsestandarditel või kompetentsiprofiilidel, mis tagab seose töömaailma oskusnõuete ja kutseõppe vahel.

6.7. Kavandatav muudatus – kutse- ja oskuste registri laiendamine

Sihtrühm: Kutsesüsteemi osalised

Mõjuvaldkond: Infotehnoloogia ja infoühiskond (IT-arendused, riigi infosüsteemid ja e-teenused)

Mõju kirjeldus: Kutseregistri ümberkujundamine kutse- ja oskuste registriks võimaldab kutsestandardite ning kompetentsiprofiilide koostamise automatiseerimist ning nende protsesside tõhustamist, kiirendamist ja kvaliteedi tõusu. Mitmetasandiline oskuste kirjelduste lisamine registrisse ning nende kasutus aitab ühtlustada koostatavate kutsestandardite ning kompetentsiprofiilide kvaliteeti, muuta erinevates profiilides sisalduvad oskused nähtavaks ja võrreldavaks. Kavandatud laiendus kaasab välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise otsuseid seisneb registrisse valmisoleku loomises vajalike liidestuste loomiseks pädevate asutustega ning teostatakse üldiste registri arendustööde raames. Muudatus ei too kaasa olulist koormust riigieelarvele, kuna muutusega kaasnevad suuremad arendustööd tehakse üleminekuperioodi jooksul, kasutades Euroopa Liidu struktuurifondide vahendeid. Kuna tegemist on olemasoleva registri laiendusega, siis õppeasutustele uute liidestuste kohustust ei teki.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Lahendus mõjutab sihtrühma keskmisel määral positiivselt, kuna uute regulatsioonidega ning digitaristu arendamisega saavutatakse kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide loomise protsesside efektiivsuse kasv. Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustusotsuste lisandumine ühtsesse kutse- ja oskuste registrisse suurendab tunnustusotsuste läbipaistvust ning lihtsustab tunnustusotsuse saanud isikutel oluliselt enda kvalifikatsiooni tõendamist tööturul. Protsessi muutumine läbipaistvamaks ja standardiseeritumaks aitab tagada kvaliteeti kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide koostamise kvaliteeti ka kutseasutuse personali vahetumisel. Ebasoovitava mõju riskiks on infosüsteemi toimepidevusega seotud riskid: kui registri töös

esineb tõrkeid, on häiritud kutseasutuse töö kutsestandardite ning kompetentsiprofiilide koostamisel.

Sihtrühm: õppeasutused, koolituse pakkujad ja õppijad

Mõjuvaldkond: Haridus (kvaliteet)

Mõju kirjeldus: Kutse- ja oskuste register, selles sisalduv uus andmestik oskuste, kompetentsiprofiilide ja mikro kvalifikatsioonide kohta koos tegevusnäitajatega võimaldavad haridus- ja koolitusasutustel kiiremini ja paremas kooskõlas tööturu vajadustega ning kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega koostada ja uuendada õppe- ja koolituskavasid. Kutse- ja oskuste register loob õppijale suurema selguse ja võrreldavuse erinevate oskuste ja õppeasutuste pakutava õppe osas ning soodustab elukestvat õpet.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk: Mõju avaldub sageli ning keskmises ulatuses. Kutseõppeasutused peavad oma tasemeõppekavade loomisel arvestama kutsestandardite ja kompetentsiprofiilides sisalduvaga ning ka kõrgkoolid peavad neid erialaõppe pakumisel arvesse võtma. Oskuste kirjeldusi ja tegevusnäitajaid hakatakse ilmselt tihti kasutama, seega avaldub mõju pigem keskmise sagedusega.

Võimalik ebasoovitava mõju risk on seotud infosüsteemi toimepidevusega – registri tõrgete korral võib häiruda kutseasutuse töö standardite ja profiilidega või esineda probleeme isiku kvalifikatsiooni tõendamisel, kuna kvalifikatsiooninõuetele vastavuse kontrolliks teevad teised registrid (näiteks spordiregister, MTR) päringuid kutseregistrisse. Samuti võib risk seisneda selles, et registris kirjeldatud oskused ei kajasta piisavalt täpselt oskuste tegelikku sisu. Riski maandatakse eksperte kaasates ning tagades registri seotuse Euroopa klassifikaatoriga ESCO, mille abil tagatakse oskuskirjelduste sisu valideeritus ja sobivus Eesti oludesse.

6.8. Kavandatav muudatus – sätestatakse kutse andmise otsuse kehtivuse peatamise ja kehtetuks tunnistamise õiguslikud alused.

Mõju valdkond: sotsiaalvaldkond (tööturg) ja majandus (ettevõtlus)

Sihtgrupp: kutse andjad

Muudatus mõjutab kutse andjaid eeskätt sellega, et annab neile senisest selgema ja paindlikuma õigusliku võimaluse reageerida olukordadele, kus kutset omava isiku tegevus ei vasta kutsestandardile või kus kutse on saadud pettuse või valeandmete alusel. Muudatuse tulemusel ei pea kutse andja riskide maandamiseks lähtuma üksnes kõige resolootsemast meetmest ehk kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamisest, vaid tal on võimalik rakendada ka leebemat ja ajutist meedet, peatades kutse andmise otsuse kehtivuse kuni peatamise aluse äralangemiseni. See võimaldab kutse andjal ennetada potentsiaalset kahju kiiremini ja proportsionaalsemalt, kujundada astmelist sekkumispraktikat, enne kui tekib vajadus lõpliku kutse kehtetuks tunnistamise otsuse tegemiseks. Samal ajal suureneb kutse andja roll ja vastutus otsuste põhjendamisel ning ühtlase praktika kujundamisel, sest kaalutusõigus peatamise ja kehtetuks tunnistamise vahel eeldab selgete kriteeriumide rakendamist, nõuetekohast haldusmenetlust ja proportsionaalsuse põhimõtte järgimist, et vältida ebaühtlast või ülemäärast sekkumist ja sellest tulenevaid vaidlusi.

Sihtgrupp: kutset omavad isikud

Muudatus mõjutab kutset omavaid isikuid eeskätt sellega, et kutse andjal tekib senisest selgem õiguslik võimalus piirata isiku kutsealast tegevust juhul, kui isiku tegevus ei vasta kutsestandardis kehtestatud nõuetele või kui ilmnevad alused, mis seavad kahtluse alla kutse saamise õiguspärasuse. Muudatuse tulemusena võib kutse andja teatud juhtudel kutse andmise otsuse kehtivuse ajutiselt peatada kuni peatamise aluse äralangemiseni, mis tähendab, et isik ei saa peatamise ajal kutset tõendavat staatust kasutada ning see võib mõjutada tema tööalast

tegevust, sissetulekut ja mainet, eriti valdkondades, kus kutse olemasolu on töö tegemise või teenuse osutamise eelduseks. Samal ajal loob peatamise võimalus kutset omavale isikule ka proportsionaalsema ja pööratavama sekkumisraamistiku võrreldes kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamisega, sest ajutise meetme eesmärk on muuhulgas anda võimalus puudused kõrvaldada või asjaolusid selgitada enne, kui jõutakse lõpliku ja püsivama piiranguni. Kutset omava isiku vaates suureneb seetõttu vajadus olla valmis oma tegevuse vastavust põhjendama ja tõendama, kuna tõsiste rikkumiste korral võib tagajärjeks olla ka kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamine. Muudatus eeldab, et kutse andja rakendab meetmeid läbipaistvalt ja proportsionaalselt ning tagab nõuetekohase haldusmenetluse, sest otsused riivavad oluliselt isiku eneseteostust, tegevusala valikut ja ettevõtlusvabadust ja ebaselge või ebahühtlane praktika võib kaasa tuua vaidlusi ning suurendada isiku jaoks õigusselgusetust.

Sihtgrupp: ühiskond (avalik huvi), ettevõtjad, teenuse saajad

Mõju kirjeldus: Muudatuse ühiskondlik mõju seisneb kutse- ja oskuste süsteemi usaldusväärseuse ning toimivuse tugevdamises, kuna §24 loob selgema ja astmelise sekkumisraamistiku olukordadeks, kus kutset omava isiku tegevus ei vasta kutsestandardis kirjeldatud kompetentsusnõuetele või kus kutse omandamise aluseks on olnud pettus või valeandmed. Avaliku huvi vaates aitab see vähendada riski, et suurema ohutusalase, tervisega seotud või eetilise vastutusega kutsealadel jätkub teenuse osutamine viisil, mis võib põhjustada teenuse saajatele või laiemale ühiskonnale otsust või kaudset kahju, ning võimaldab potentsiaalset kahju ennetada juba enne, kui rikkumise asjaolud on lõplikult selged või puudused on kõrvaldatud. Teenuse saajate vaates suurendab muudatus turvalisust ning toetab õigustatud ootust teenuse kvaliteedi osas, kuna kutse omamine tähendab jätkuvat vastavust kutsestandardis kirjeldatud kompetentsusnõuetele, mitte üksnes varasemal ajahetkel antud tunnustust. Tööandjate jaoks parandab kutse peatamise või kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamise võimalus riskijuhtimise hooba ja vastutuse maandamist, sest see annab täiendava aluse hinnata töötaja sobivust ja pädevust ning vähendab olukordi, kus tööandja tugineb kutsetunnistusele ka siis, kui kutse kompetentsusnõuetele vastavus on tegelikkuses puudulik. Ühtlasi toetab regulatsioon ausat konkurentsi ja kutseala mainet, sest standardile mittevastava teenuse pakkumise korral on võimalik sekkuda proportsionaalselt ja vajadusel eemaldada ebaaus eelis või äärmisel juhul ka potentsiaalne oht, mis tekib nõuetele mittevastava teenuse osutamisest. Muudatuse rakendamisel on ühiskondliku usalduse seisukohalt keskne, et meetmeid kohaldatakse läbipaistvalt, ühtlaste kriteeriumide alusel ja proportsionaalselt, sest ebahühtlane või ülemäärane sekkumine võib vähendada õigusselgust ja kahjustada nii teenuse saajate kui ka tööandjate kindlustunnet kutsete süsteemi vastu.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk:

Muudatusest tulenev mõju hõlmab küll laia sihtrühma, sest see on suunatud nii ühiskonna kui ka tööandjate ja teenuste tarbijate huvide kaitsele, kuid praktikas avaldub mõju eeskätt juhtumipõhiselt ja nendes kutsevaldkondades, kus kutse olemasolu toimib sisuliselt kvaliteedi ja usalduse garantiina ning kus kutsestandardi rikkumine võib kaasa tuua olulise kahju ohutusele, seaduslikkusele või eetilisele. Keskmiselt on igal aastal kutsetunnistusi kehtetuks tunnistatud vähem kui viiel korral aastas, perioodil 2020 - 2025 oli kokku 28 kehtetuks tunnistamist (vastavalt 2020 - 4; 2021 - 5; 2022 - 1; 2023 - 3; 2024 -9; 2025- 6)⁴⁰.

Peatamise ja kutse andmise otsuse kehtetuks tunnistamise meetmed rakenduvad üksikujuhtudel, kus esinevad põhjendatud alused kutse kompetentsusnõuetele mittevastava tegevuse tuvastamiseks või kus ilmnevad selged rikkumised, näiteks pettus või valeandmetel põhinevate dokumentide kasutamine.

⁴⁰ Kutseregistri andmed 01.12.2025.a.

Kehtivuse peatamise kasutamine võib praktikas sagedasti võrreldes kehtetuks tunnistamisega, sest leebema ja ajutise meetme olemasolu vähendab barjääri sekkumiseks olukordades, kus varem võidi vältida otsustamist pelgalt seetõttu, et ainsaks realistlikuks valikuks peeti kõige resolutsemat lõplikku sammu ehk kutse kehtetuks tunnistamist.

Siit tulenevalt on risk vastava sätte ülemäärane või ebaühtlane rakendamine, sest kutse andjal on kaalutlusõigus valida peatamise ja kehtetuks tunnistamise vahel ning see võib tekitada erinevaid praktikaid kutsealati või kutseandjati, kus sarnastes olukordades tehakse erinevaid otsuseid. Riski vähendab see, kui otsustes põhjendatakse läbipaistvalt kaalutlusi, nagu rikkumise raskus, isiku senine käitumine, puuduste kõrvaldamise võimalus ja mõju kolmandatele isikutele, ning järgitakse leebema abinõu eelistamise põhimõtet.

§ 24 sätete rakendamisega seotud peamised ebasoovitava mõju riskid tulenevad sellest, et kutse andmise otsuse kehtivuse peatamine ja kehtetuks tunnistamine riivavad oluliselt isiku põhiõigusi, sealhulgas eneseteostust, tegevusala valikut ja ettevõtlusvabadust, mistõttu muutuvad kriitiliseks menetluse kvaliteet ning sekkumise proportsionaalsus. Sätete põhiseaduspärasuse analüüs on seletuskirjas, mis käsitleb eelnõu § 24.

Lisaks on riskiks eksliku peatamise võimalus, kuna peatamine on mõeldud kiireks ennetavaks sekkumiseks ka olukorras, kus esinevad üksnes põhjendatud signaalid tõsisest rikkumisest, ning see võib kaasa tuua vaidlusi selle üle, kas peatamise alused olid piisavalt objektiivsed ja tõendatud. Seda riski maandavad haldusmenetluse tagatised, eelkõige ärakuulamise ja motiveerimise kohustus, vaide- või kaebavõimalus ning peatamise ajutine iseloom, mis kestab üksnes kuni peatamise aluse äralangemiseni.

Samuti on riskiks liigne tõendamiskoormus ja mainekahju peatamise perioodil, sest peatamise korral võib kutse omanikule langeda märkimisväärne koormus oma tegevuse nõuetekohasuse tõendamisel ning peatamine võib kaasa tuua maine- ja sissetulekuriski ka siis, kui hiljem selgub, et rikkumine ei olnud nii raske või ei leidnud aset. Seda riski vähendavad selged kriteeriumid, proportsionaalne peatamise kestus ning alternatiivsete meetmete kaalumine. Lisaks võib püsida ka alakasutamise või vastupidi liiga kergekäelise kasutamise risk, sest kuigi peatamise meede on loodud selleks, et kutse andja saaks sekkuda julgelt ja varem, võib praktika ilma piisavalt selgete juhusteta kujuneda kas liiga tagasihoidlikuks vaidluste kartuses või ebasproportsionaalselt sagedaseks. Senine kutse andjate tegevus ja statistika viitavad siiski kutset andvate asutuste vastutustundlikkusele.

6.9. Eelnõu mõju halduskoormusele

6.9.1. Üldine mõju halduskoormusele

Eelnõu ei lisa haldusevälistele isikutele uusi info- ega aruandluskohustusi ega laienda sisuliselt ka olemasolevaid kohustusi. Kõik muudatused on kas terminoloogilised (nt „kutsetunnistuse“ asendamine „kutsega“) või halduskoormust vähendavad. Halduskoormuse üldmõju on seetõttu kokkuvõttes vähenev.

6.9.2 Eelnõuga kaasnevad halduskoormuse vähenemise meetmed

1. Dubleeriva kutseeksami kaotamine

Eelnõu lihtsustab kutseõppe lõpetajate jaoks kvalifikatsiooni omandamist. Kehtivas süsteemis tähendab kutseõppe tasemeõppe lõpetamine sageli ka eraldi kutseeksami sooritamist kutseandja juures. Eelnõu kohaselt antakse esmakutse juhul, kui õppekava tugineb kutsestandardile või kompetentsiprofiilile ning kutse andmise kriteeriumid on täidetud õppeasutuse hindamissüsteemi kaudu. See vähendab nii õppijate ajakulu (üks hindamine topelthindamise asemel) kui rahalist koormust (eraldi tasuline kutseeksam ei ole vajalik).

2. Välisriigi kutse kvalifikatsiooni registrikanded

Eelnõu § 28 sätestab kutse- ja oskuste registri, kuhu kantakse muuhulgas välisriigi kutse kvalifikatsiooni tunnustamise otsused. Kehtivas süsteemis peavad isikud töökohta vahetades tunnustamist tõendavaid dokumente korduvalt esitama. Registrikande olemasolul saab töandja kvalifikatsiooni kontrollida otse registrist, mistõttu väheneb isikute halduskoormus (ei ole vaja dokumente korduvalt esitada) ja töandjate koormus (lihtsam kontroll, sest registrist on võimalik vajalik info kätte saada). Tegemist on halduskoormust vähendava meetmega just välisriigi kvalifikatsiooniga isikute puhul.

3. Kutsenõukogude ja OSKA valdkondlike eksperdikogude liitmine

Kehtivas süsteemis tegutsevad paralleelselt kutsenõukogud ja OSKA valdkondlike eksperdikogude struktuurid, mille tööga kaasneb ettevõtjatele, erialaliitudele ja muudele osapooltele arvestatav koosoleku- ja ettevalmistuskoormus. Eelnõu kaotab kutsenõukogude süsteemi ning liigub valdkondlike eksperdikogude mudelile, kus tööjaotus ja vastutus on selgem. See vähendab nõukogu-/komisjonitööga seotud halduskoormust (vähem koosolekuid ja nendega seotud menetlusi).

4. Autokoolide vabastamine tegevusnäitajate esitamisest

Eelnõu § 58 vabastab liiklusseaduse § 113 alusel tegutsevad autokoolid otsesest kohustusest esitada tegevusnäitajaid Haridus- ja Teadusministeeriumile, vähendades oluliselt nende halduskoormust. Autokoolid jätkavad andmete loomist ja säilitamist tavapärasest arvestusprotsessides, kuid andmete esitamise ja koondamise vastutus koondub Transpordiametile. Majandustegevusteate alusel pakutavate täienduskoolituste andmete esitamine Eesti hariduse infosüsteemi jätkub, tagades kogu täienduskoolituste info katvuse. Arvestades, et mootorsõidukijuhi koolitamiseks on väljastatud ligikaudu 300 tegevusluba, puudutab muudatus suurt hulka koolitusasutusi ning sellel on positiivne mõju halduskoormuse vähendamisele.

6.9.3 Regulatsioonitasandi muudatused (VV → minister → kutseasutus)

Eelnõu toob kaasa regulatsioonitasandi ümberkorralduse, mille eesmärk on vähendada riigi halduskoormust ning muuta kutsesüsteem paindlikumaks. Kehtivas kutseseaduses ja selle rakendusaktides on mitmed tehnilised ja menetluslikud normid reguleeritud seaduses või Vabariigi Valitsuse tasandi määrustes, mille regulatsioonitasand kavandatakse tuua allapoole.

Regulatsioon	Kehtiv tasand (volitusnorm)	Kavandatav tasand (volitusnorm)	Märkus
Kvalifikatsiooni-raamistik	Seaduse lisa – kehtiv KutS § 4 lg 4 ja lisa 1 „Kvalifikatsiooni-raamistik“	Vabariigi Valitsuse määrus – eelnõu KutS § 4 lg 2: kvalifikatsiooniraamistiku kehtestab VV määrusega	Raamistiku sisu viiakse seaduse lisast VV määrusesse; raamistiku muutmine muutub paindlikumaks ning ei nõua enam seaduse muutmist
VV määrus „Kutsetegevuse valdkondade loetelu, kutsenõukogude nimetused, moodustamise ja	Vabariigi Valitsuse määrus – kehtiv KutS § 8 lg 6	Vabariigi Valitsuse määrus valdkondlike eksperdikogude moodustamise kohta – eelnõu KutS § 12 lg 4; kutsetegevuse	Reguleerimistasand jääb samaks, määrusega sätestatakse loetelu, kuid mitte enam

lõpetamise kord, töökorraldus ning kutsenõukogusse institutsioonide esindajate nimetamise kord ja nende volituste kestus“		valdkonna mõiste on eelnõu § 5 lg 1	töökorralduslikke regulatsioone, mis jäävad kutseasutuse tasandile
VV määrus „Kutseregistri põhimäärus“	Vabariigi Valitsuse määrus –KutS § 14	Valdkonna eest vastutava ministri määrus „Kutse- ja oskuste registri põhimäärus“ – eelnõu KutS § 28 lg 9	Registri põhimääruse kehtestab VV asemel minister; register ise muutub kutse- ja oskuste registriks. Regulatsiooni tasand tuuakse allapoole, vähendades regulatsiooni tasandit ministri tasandini
Haridus- ja teadusministri määrus „Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise kord“	Valdkonna eest vastutava ministri määrus – kehtiv KutS § 5 lg 3	Valdkonna eest vastutava ministri määrus kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide täpsema korra kohta – eelnõu KutS § 7 lg 3 ja § 8 lg 4	Regulatsiooni tasand ei muutu (minister), kuid kord ühtlustatakse uue kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide süsteemiga
Haridus- ja teadusministri 11. septembri 2015. a käskkiri nr 348 „Tööjõuvajaduse seire-, prognoosi- ja tagasisidestamise süsteemi ehk OSKA koordineerimiskogu moodustamine“	Valdkonna eest vastutava ministri käskkiri – kehtiv KutS § 7 ¹ lg 1	Vabariigi Valitsuse korraldus Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu moodustamine kohta – eelnõu KutS § 11 lg 1	Valitsuse tasemel kinnitamine on põhjendatud nõukogule seatud strateegiliste ülesannetega, mh VV nõustamine inimeste teadmiste ja oskuste ning kvalifikatsiooniga seotud otsuste tegemiseks
Haridus- ja teadusministri määrus „Kutset andva organi valimiseks avaliku konkursi korraldamise kord ning konkursil osalemise tingimustele	Valdkonna eest vastutava ministri määrus – volitus KutS § 11 lg 2	Valdkonna eest vastutava ministri määrus kutse andja valimise avaliku konkursi korraldamise kord ja nõuded – eelnõu KutS § 14 lg 5	Ministri tasand jääb kehtima; sisu ühtlustatakse kutse andja uute regulatsioonidega (§-d 13–17)

vastavust tõendavate dokumentide loetelu“			
Haridus- ja teadusministri määrus „Kutseõppe tasemeõppe õpilaste kutseeksami kulude ülemmäärad“	Valdkonna eest vastutava ministri määrus – volitus kehtiv KutS § 17 ² lg 3	Valdkonna eest vastutava ministri määrus – eelnõu KutS § 26 lg 3	Ministri tasand jääb kehtima; regulatsioon ajakohastatakse vastavalt uuele seaduse regulatsioonile
Haridus- ja teadusministri määrus „Kutsetunnistuse statuut ja vorm“	Valdkonna eest vastutava ministri määrus – seos KutS § 21 lg 1–2 ja § 22	Määrus tunnistatakse kehtetuks; kutse olemasolu kajastab kanne kutse- ja oskuste registris – eelnõu KutS § 18 lg 3 ja § 28	Kuna kutsetunnistust uue seadusega enam ei reguleerita, puudub vajadus kutsetunnistuse statuudi ja vormi kehtestamiseks
Kutse andmise kord ja hindamisreeglid	Kutsenõukogu tase – kehtiv KutS § 9 lg 2 p 4–5 ning § 15–20 (kutse andmise kord, kulud ja hindamisega seotud sätted)	Kutseasutus ja kutse andja – eelnõu KutS § 18–27 (kutse andmise protsess ja dokumenteerimine)	Detailne menetlus viiakse selgemalt kutseasutuse ja kutseandja vastutuspädevusse
Kutsekomisjonide töökorraldus	Kutse andja aktid – tuleneb kehtivast KutS § 18 ja § 19 koostoimest kutse andmise korraga (§ 9 lg 2 p 4)	Kutseasutus ja kutse andja – eelnõu KutS § 21–22 (kutsekomisjoni ja hindamiskomisjoni töökorraldus)	Regulatsiooni tasand on juba praegu haldusväline, suureneb paindlikkus hindamiskogude moodustamisel, sest neid moodustatakse vastavalt vajadusele; eelnõuga ei reguleerita uut VV või ministri määruse alust

Joonis 8. Regulatsioonitasandi muudatused

Regulatsioonitaseme „allatoomine“ tähendab, et tehnilisi ja sageli muutuvat laadi menetlusnorme ei pea enam muutma VV määruse tasandil. See vähendab oluliselt Vabariigi Valitsuse ja ministeeriumi õigusloome- ja kooskõlastuskoormust ning vähendab ettevõtjate, erialaliitude ja kutseandjate kaasamise vajadust VV ja ministri tasandi määruste muutmisel. Samal ajal säilivad seaduse tasandil põhimõttelised garantiid (kutsetegevuse valdkonna mõiste, kvalifikatsiooniraamistiku üldised alused, kutsestandardite ja kompetentsiprofiilide roll).

6.9.4 Mõju ettevõtjatele ja vabaihendustele

Ettevõtjate ja vabaühenduste halduskoormus väheneb eelkõige tänu kutseenõukogude süsteemi kaotamisele ja valdkondlike eksperdikogude mudelile üleminekule. See vähendab osalemist mitmetes paralleelsetes kogudes, samuti koosolekute arvu ja töökoormuse mahtu.

6.9.5 Mõju isikutele (kvalifikatsiooni taotlejatele)

Isikute halduskoormus väheneb ennekõike dubleeriva kutseeksami kadumise ning välisriigi kvalifikatsiooni registripõhise tõendamise tõttu. Kutseõppe lõpetajatel on lihtsam ja läbipaistvam tee kvalifikatsiooni saamiseni ning välisriigi kutsekvalifikatsiooniga isikute jaoks väheneb dokumentide korduva esitamise kohustus. Registripõhine süsteem suurendab ka õiguskindlust ja vähendab vaidluste riski.

6.9.6 Mõju riigile

Riigile avaldub mõju eelkõige töökoormuse vähenemise kaudu. VV ja ministriumide õigusloomekoormus väheneb, kuna tehnilised detailid viiakse ministri ja kutseasutuse tasandile. Regulatsiooni korrastamine ja ühtlustamine vähendab vajadust teha sagedasi tehnilisi muudatusi VV tasandi määrustes. Kutse- ja oskuste registri arendamine toob kaasa ühekordse arenduskoormuse, kuid vähendab pikemas vaates menetlusaega ja parandab andmete kättesaadavust nii riigile kui haldusevälistele isikutele.

Autokoolide vabastamine mootorsõidukijuhi koolituste kohta tegevusnäitajate esitamisest mõjutab Transpordiameti ja Haridus- ja Teadusministeeriumi töökorraldust. Transpordiamet kogub autokoolidelt juba õppijate isikuandmeid. Muudatuse tulemusel lisandub vajadus nende andmete teisendamiseks arvulisteks koondandmeteks ning edastamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumile, mis toob kaasa täiendava töökoormuse. Samas võimaldab andmete keskne ja süsteemne töötlemine tagada nende kvaliteedi, ühtlustatuse ja valideerituse. Haridus- ja Teadusministeerium kannab saadud koondandmed Eesti hariduse infosüsteemi, millega kaasneb samuti täiendav töökorralduslik koormus, kuid see võimaldab tagada statistiliselt usaldusväärse ja tervikliku ülevaate koolituste mahust ja tulemustest.

6.9.7 Halduskoormuse tasakaalustamise reegel

HÕNTE § 1 lõike 4¹ kohaselt tuleb halduskoormust suurendavad normid tasakaalustada vähemalt samaväärse halduskoormuse vähendamisega. Käesoleva eelnõu puhul ei lisandu haldusevälistele isikutele uusi halduskoormust suurendavaid kohustusi. Vastupidi, eelnõus on mitmeid selgelt tuvastatavaid halduskoormuse vähenemise meetmeid:

- dubleeriva kutseeksami kaotamine kutseõppe lõpetajatele;
- välisriigi kvalifikatsiooni registripõhine tõendamine;
- kutseenõukogude ja OSKA/VEK struktuuride liitmine;
- regulatsioonitaseme viimine VV tasandilt ministri ja kutseasutuse tasandile.

Seetõttu on halduskoormuse tasakaalustamise reegel täidetud ning eelnõu vastab HÕNTE § 41 lõike 2 punkti 3 nõuetele.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Kutse- ja oskuste süsteemi ümberkorraldamine toimub olemasolevate eelarveliste vahendite piires ning eelnõuga ei looda uusi riigi rahastatavaid kohustusi. Protsesside optimeerimine erinevate kogude ühendamisega võimaldab seniseid ressursse kasutada tõhusamalt ning vähendada juhtimiskulusid.

Kutseõppe tasemeõppe lõpetajate kohustusliku kutseeksami kaotamisega seotud riigieelarveline mõju avaldub vahendite vabanemise kaudu keskselt 2030. aastal, kui

protsesside järkjärguline üleminek vanalt süsteemilt uuele on lõpule viidud ja uus toimemudel on rakendunud ning vabanevaid vahendeid on võimalik suunata valdkonna arendamisesse.

Kutse- ja oskuste süsteemi arendustegevusi, sealhulgas süsteemi ümberkujundamist, kutse- ja oskuste registri arendamine, kompetentsiprofiilide arendamist ning süsteemi rakendamise ettevalmistamist rahastatakse Euroopa Liidu struktuurivahenditest (TAT „Kutsesüsteemi reform“).

Kokkuvõttes eelnõu rakendamisega ei kaasne ebasoovitavat mõju riigieelarve tasakaalule.

7.1. Riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused

Seaduse rakendamine eeldab kutsesüsteemi, OSKA prognoosisüsteemi ja kutse- ja oskuste registri tõhusat toimimist. Riik tagab valdkondlike eksperdikogude töö koordineerimise, kutsete uuendamise, oskuste seire metoodika arendamise, digilahenduste arendamise ning kutse andmise protsesside läbipaistvuse. KOVide roll on peamiselt seotud sisendi andmisega OSKA analüüsidele ning elanike suunamisega õppe- ja karjäärivõimalustele.

7.2. Kutsekoja riigieelarvelised kulud (2023-2025 keskmine)

Kululiik	2023	2024	2025	3 a keskmine
Kutsekoja põhitegevus kokku	421 332 €	421 332 €	391 959 €	411 541 €
– töäjõukulud	342 800 €	342 800 €	309 545 €	331 715 €
– majandamiskulud	78 532 €	78 532 €	82 414 €	79 826 €
Kutseregister	100 400 €	100 400 €	17 414 € ⁴¹	100 400 €
OSKA kulud	969 000 €	969 000 €	969 000 €	969 000 €
Kutseksamite hüvitamine	857 000 €	857 000 €	875 000 €	863 000 €

7.2.1 Kutsekoja põhitegevus

Kutsekoja põhitegevuse keskmine kulu on 411 541 eurot aastas, millest töäjõukulud moodustavad keskmiselt 331 715 eurot (ca 80 %) ning majandamiskulud 79 826 eurot (ca 20%). See hõlmab kutsenõukogude töö korraldamist, kutsestandardite koordineerimist, kutseandjatega seotud dokumentatsiooni, koolituste ettevalmistusi ja üldhaldustoiminguid. Eelnõuga ei nähta ette olulist sihtasutuse tegevuskulude kasvu.

7.2.2 Kutseregister (uue seaduse kohaselt kutse- ja oskuste register)

Kutseregistri keskmine kulu on seni olnud keskmiselt 114 000 eurot aastas. Registri pidamine tagab kutseandjate, komisjonide ja kutsenõukogude protsesside andmepõhise toimimise ning vajaliku digitaalsete tööriistade toe. Eelnõuga ei nähta ette olulist kutse- ja oskuste registri kulude kasvu.

7.3. Euroopa Sotsiaalfondi rahastusel elluviidavad tegevused, sh OSKA süsteem

Aastatel 2022–2029 toetatakse Euroopa Liidu Sotsiaalfondist 17 548 220 euro ulatuses tegevust „Kutsesüsteemi reform“, mille eesmärk on luua ühtne Oskuste ja Kutsete Süsteem (OsKuS). Reform hõlmab oskuste kirjeldamise uut metoodikat, digitaalseid lahendusi, kutse andmise protsessi lihtsustamist ning OSKA ja kutsete süsteemide lõimimist.

⁴¹ Kutseregistri arenduskulud kaeti osaliselt ESF vahenditest, seega 3 a keskmine kulu arvestatakse 2023 – 2024 a kulude keskmisena

OSKA tööjõu- ja oskuste prognoosisüsteemi kulud on 969 000 eurot aastas. Need hõlmavad tööjõuvajaduse uuringuid, valdkondlikke prognoose, andmete analüüsi ja tulemuste kasutamist haridus- ja tööturupoliitikate kujundamisel.

Tervikliku OsKuS süsteemi (ehk lõimitud kutse- ja oskuste süsteemi) sisu- ja digiarenduste kulud olid aastal 2025 kokku 1 647 000 eurot. Need kulud hõlmasid meetodikate ja juhendmaterjalide loomist, oskuskirjelduste ja kompetentsiprofiilide koostamist, infosüsteemi äri- ja detailanalüüsi, digilahenduste hankeid ja teavitustegevusi.

7.4. Aruandlus

Kutsekoja tegevuse aruandlus toimub Riigi Tugiteenuste Keskusele ning Haridus- ja Teadusministeeriumile vastavalt kehtestatud tähtaegadele. Aruanded sisaldavad teostatud tegevusi, indikaatorite täitmist, tulemuste analüüsi ning riskide hindamist.

7.5. Mõjude analüüs

Seaduse rakendamisel tulenevad positiivsed mõjud hõlmavad tööjõu- ja oskuste vajaduse prognooside täpsuse suurenemist, koolituspakkumise vastavuse paranemist, kutsete läbipaistvuse suurenemist ning halduskoormuse vähenemist digilahenduste kasutuselevõtu kaudu. Muudatus toetab Eesti 2035 strateegilisi sihte, sh tööjõu tootlikkuse kasvu ja elukestva õppe edendamist.

7.6. Muudatus kutseeksamite kompenseerimises ja sellega seotud kulude mõju

Seaduse jõustumisel võetakse planeeritud kolmeaastase üleminekuperioodi kestel kutseõppes kasutusele kompetentsuspõhine hindamismudel, kus oskuste hindamine toimub õppeprotsessi jooksul, mitte eraldiseisva kutseeksamina. Varasem mudel nägi ette, et riik kompenseerib Kutsekoja kaudu kutseõppe lõpus toimuvaid kutseeksameid. Uue mudeli rakendamisel neid kompenseerimiskulusid enam ei teki.

Planeeritud üleminekuperioodil kompenseeritakse kutseõppe tasemeõppe õpilaste kutseeksami kulud veel kuni aasta 2029 lõpuni. Keskmiselt on aastas kulu riigieelarvele olnud ca 863 000 eurot (perioodi 2023 – 2025 keskmine kulu⁴²). Kutseõppe tasemeõppe lõpetajate kohustusliku kutseeksami kaotamisega seotud riigieelarveline mõju avaldub vahendite vabanemise kaudu keskselt 2030. aastal, kui protsesside järkjärguline üleminek vanalt süsteemilt uuele on lõpule viidud ja uus toimemudel on rakendunud. Üleminek toimub 2030. aastast, et tagada kõigi õppijate ja kutse andjate võrdne kohtlemine.

Oskuste hindamine toimub õppekulude sees ja kaetakse seaduse täielikul rakendumisel pärast üleminekuperioodi kutseõppeasutuste tegevuskuludest.

Muudatus vähendab Kutsekoja halduskoormust, toetab finantsilist jätkusuutlikkust ning vähendab sõltuvust ajutisest välisrahastusest. Samuti loob see ühtsema ja õppijakeskse hindamisraamistiku, mis vastab tänapäevasele kompetentsipõhisele õpikäsitusele.

8. Rakendusaktid

Seadusega kehtestatakse järgmised uued rakendusaktid:

- 1) Vabariigi Valitsuse määrus „Kvalifikatsiooniraamistik“;
- 2) Vabariigi Valitsuse määrus „Valdkondlike eksperdikogude nimetused, nende moodustamise ja lõpetamise kord“;
- 3) Vabariigi Valitsuse määrus „Kutsetegevuse valdkondade loetelu“;

⁴² SA Kutsekoda 2022-2024. a aruannete andmed

- 4) Vabariigi Valitsuse korraldus „Tööjõu ja oskuste arendusnõukogu koosseis ning selle töökord”;
- 5) Haridus- ja teadusministri määrus „Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise täpsem kord”;
- 6) Haridus- ja teadusministri määrus „Kompetentsiprofiilide koostamise, muutmise ja vormistamise täpsem kord”;
- 7) Haridus- ja teadusministri määrus „Kutse andja valimise avaliku konkursi korraldamise täpsem kord ja nõuded”;
- 8) Haridus- ja teadusministri määrus „Kutseõppe tasemeõppe õpilaste kutseeksami kulude ülemmäärad ja kulude loetelu”;
- 9) Haridus- ja teadusministri määrus „Kutse- ja oskuste registri põhimäärus”.

Rakendusaktid „Valdkondlike eksperdikogude nimetused, nende moodustamise ja lõpetamise kord“ (loetelus nr 2) ja „Kutsetegevuse valdkondade loetelu“ (loetelus nr 3) on kavas kehtestada ühe rakendusaktina. Ühe rakendusaktina on kavas kehtestada ka rakendusaktid „Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise täpsem kord“ (loetelus nr 5) ja „Kompetentsiprofiilide koostamise, muutmise ja vormistamise täpsem kord“ (loetelus nr 6).

Uued rakendusaktid on lisatud rakendusaktide kavandisse (lisa 1).

Seaduse jõustumisega seoses on vajalik teha muudatusi Vabariigi Valitsuse ja ministri määrustes. Muudatused on vajalikud, et viia määruste terminoloogia ja viited vastavusse kutse- ja oskuste seadusega.

Muuta tuleb järgmisi määrusi:

- 1) Vabariigi Valitsuse 1. märtsi 2018. a määrus nr 19 „Kinnipeetavate, vahistatute, arestialuste ja kriminaalhooldusaluste andmekogu põhimäärus”;
- 2) Vabariigi Valitsuse 9. märtsi 2023. a määrus nr 22 „Kinnisasja erakorralise hindamise kord”;
- 3) Vabariigi Valitsuse 23. märtsi 2026. a määrus nr 37 „Tervisekassa tervishoiuteenuste loetelu”;
- 4) Vabariigi Valitsuse 11. juuli 2019. a määrus nr 62 „Kõrgharidusstandard”;
- 5) Vabariigi Valitsuse 29. septembri 2023. a määrus nr 90 „Töehõiveprogramm 2024–2029”;
- 6) Vabariigi Valitsuse 26. augusti 2013. a määrus nr 130 „Kutseharidusstandard”;
- 7) Vabariigi Valitsuse 18. septembri 2013. a määrus nr 137 „Kutseõppeasutuse lõpudokumentide vormid, statuut ja väljaandmise kord”;
- 8) Vabariigi Valitsuse 17. novembri 2017. a määrus nr 164 „Kutselise kalapüügi loa taotlemisel esitatavate dokumentide loetelu, kalapüügiloa andmise, kehtivuse peatamise ning kehtetuks tunnistamise kord, kalapüügivõimaluste arvutamise meetoodika ja kalapüügiloa taotluse ning kalapüügiloa vormid”;
- 9) Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a määrus nr 265 „Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimäärus”;
- 10) Haridus- ja teadusministri 4. juuli 2024. a määrus nr 18 „Noorte püsi- ja projektlaagri juhataja ja kasvataja kvalifikatsiooninõuded ning neile vastavuse tõendamise kord”;
- 11) Haridus- ja teadusministri 16. augusti 2019. a määrus nr 36 „Kõrgharidustaseme ühtne hindamissüsteem ning diplomi ja akadeemilise õiendi andmise tingimused ja kord”;
- 12) Haridus- ja teadusministri 2. detsembri 2025. a määrus nr 46 „Kutseõppeasutusele antava tegevustoetuse põhimõtted, rakendamise tingimused ja kord”;
- 13) Majandus- ja taristuministri 19. märtsi 2020. a määrus nr 5 „Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalve infosüsteemi põhimäärus”;
- 14) Majandus- ja taristuministri 3. märtsi 2023. a määrus nr 13 „Korterelamute energiatõhususe toetuse tingimused”;

- 15) Majandus- ja taristuministri 27. mai 2020. a määrus nr 28 „COVID-19 kriisist tuleneva korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord”;
- 16) Majandus- ja taristuministri 6. juuni 2018. a määrus nr 29 „Autojuhi ameti- ja täienduskoolituse kord, koolituse õppekavad, nõuded autojuhi koolituse korraldamise õppekavale ja õppekava koostamisele, nõuded autojuhi teadmiste ja oskustele ning pädevustunnistuse vorm”;
- 17) Majandus- ja taristuministri 16. mai 2022. a määrus nr 38 „Korterelamute rekonstrueerimise erakorralise toetuse andmise tingimused ja kord”;
- 18) Majandus- ja taristuministri 12. oktoobri 2020. a määrus nr 61 „Ehitise auditi tegemise kord”;
- 19) Majandus- ja taristuministri 22. detsembri 2016. a määrus nr 76 „Energiaauditi miinimumnõuded”;
- 20) Majandus- ja taristuministri 20. septembri 2021. a määrus nr 81 „Korterelamute rekonstrueerimise toetamine”;
- 21) Majandus- ja taristuministri 6. detsembri 2020. a määrus nr 84 „Ohutusloa ja tegutsemise ohutustunnistuse taotlemise ning väljaandmise kord”;
- 22) Majandus- ja taristuministri 9. juuli 2015. a määrus nr 88 „Seadme vahetu kasutaja, kasutamise järelevaataja, seadmetööd ja auditit tegeva isiku kompetentsusele ja selle tõendamisele ning sertifitseerimisskeemile esitatavad nõuded”;
- 23) Majandus- ja taristuministri 5. oktoobri 2015. a määrus nr 125 „Mootorsõidukijuhi õpetaja kvalifikatsiooni nõuded, õpetajakoolituse ja õpetaja täienduskoolituse korralduse nõuded ning mootorsõidukijuhi õpetamise õigust tõendava tunnistuse taotlemise, väljastamise ja kehtetuks tunnistamise kord”;
- 24) Majandus- ja infotehnoloogiaministri 16. veebruari 2024. a määrus nr 7 „Ettevõtja teadus- ja arendustöötaja toetus”;
- 25) Majandus- ja infotehnoloogiaministri 19. juuli 2023. a määrus nr 48 „Töölase konkurentsivõime toetamine”;
- 26) Majandus- ja infotehnoloogiaministri 22. detsembri 2023. a määrus nr 69 „Töötukassa andmekogu põhimäärus”;
- 27) Ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri 4. aprilli 2019. a määrus nr 24 „Korterelamute rekonstrueerimise toetuse andmise tingimused ja kord”;
- 28) Väliskaubandus- ja infotehnoloogiaministri 5. novembri 2020. a määrus nr 68 „Turismiga otseselt seotud majandusharude ettevõtjate COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse puhangust tulenenud kahjude osalise hüvitamise täiendav toetus”;
- 29) Majandus- ja kommunikatsiooniministri 17. augusti 2010. a määrus nr 52 „Rohelise investeerimisskeemi „Korterelamute rekonstrueerimise toetus” kasutamise tingimused ja kord”;
- 30) Taristuministri 17. septembri 2024. a määrus nr 59 „Ida-Virumaa korterelamute energiatõhususe toetuse tingimused”;
- 31) Regionaal- ja põllumajandusministri 3. märtsi 2026. a määrus nr 11 „Kohaliku omavalitsuse üksustele suurte hoonete energiatõhusaks rekonstrueerimiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord”;
- 32) Regionaal- ja põllumajandusministri 31. märtsi 2026. a määrus nr 15 „Perioodi 2023–2027 väikese põllumajandusettevõtja arendamise investeeringutoetus”;
- 33) Regionaal- ja põllumajandusministri 4. märtsi 2025. a määrus nr 22 „Perioodi 2021–2027 vesiviljeluse investeeringutoetus”;
- 34) Regionaal- ja põllumajandusministri 2. juuni 2025. a määrus nr 52 „Perioodi 2021–2027 kalasadamate investeeringutoetus”;
- 35) Regionaal- ja põllumajandusministri 15. juuli 2025. a määrus nr 63 „Perioodi 2023–2027 põllumajandusliku tegevusega alustava noore ettevõtja soodustamise investeeringutoetus”;
- 36) Regionaal- ja põllumajandusministri 15. novembri 2024. a määrus nr 68 „Perioodi 2021–2027 kalapüügi- ja vesiviljelustoodete töötlemisinvesteeringute toetus”;

- 37) Maaeluministri 2. märtsi 2023. a määrus nr 12 „Mesindussektorisse sekkumise toetus”;38) Maaeluministri 14. veebruari 2017. a määrus nr 15 „Kalapüügi- ja vesiviljelustoodete käitlemisettevõtete energia- ja ressursiauditi tegemise toetus”;
- 39) Maaeluministri 31. mai 2018. a määrus nr 35 „Vesiviljelusettevõtte negatiivse keskkonnamõju vähendamise toetus”;
- 40) Maaeluministri 4. mai 2017. a määrus nr 37 „Põllumajandus-, maamajandus- ja veterinaariavaldkonna praktikatoetus”;
- 41) Maaeluministri 9. septembri 2016. a määrus nr 53 „Põllumajandusliku tegevusega alustava noore ettevõtja toetus”;
- 42) Maaeluministri 15. mai 2015. a määrus nr 61 „Nõustajate koolitustoetus”;
- 43) Maaeluministri 26. mai 2015. a määrus nr 62 „Kalapüügi- või vesiviljelustoodete tootja või töötleja praktikatoetus”;
- 44) Maaeluministri 21. detsembri 2022. a määrus nr 71 „Otsetoetuste saamise üldised nõuded, põhisissetuleku toetus, ümberjaotav toetus ja noore põllumajandustootja toetus”;
- 45) Põllumajandusministri 8. oktoobri 2014. a määrus nr 84 „Põllumajandustootja asendamise toetus”;
- 46) Keskkonnaministri 1. aprilli 2014. a määrus nr 9 „Põllumajanduskultuuridele ning metsamaal kasvavatele okaspuudele uluksöraliste tekitatud kahju hindamise alused ja meetodika, nõuded hindamisakti kohta, kahju hüvitamise täpsustatud ulatus ja hüvitamise kord ning hüvitatavate okaspuude nimekiri”;
- 47) Keskkonnaministri 28. juuni 2016. a määrus nr 17 „Toetuse andmise tingimused meetme „Ettevõtete ressursitõhusus” tegevuse „Energia- ja ressursiauditite läbiviimine” jaoks avatud taotlemise korral”;
- 48) Keskkonnaministri 26. aprilli 2019. a määrus nr 18 „Maapinna kalde määramise alused põllumassiivi piires ning kaldega ala väetamise erandid”;
- 49) Keskkonnaministri 14. augusti 2018. a määrus nr 30 „Katastriüksuse moodustamise kord”;
- 50) Keskkonnaministri 16. juuni 2011. a määrus nr 33 „Romusõidukite käitlusnõuded”;
- 51) Keskkonnaministri 17. detsembri 2018. a määrus nr 52 „Üldgeoloogilise uurimistöö ning maavara geoloogilise uuringu kord ja nõuded ning nõuded fosforiidi, metallitoorme, põlevkivi, aluskorra ehituskivi, järvelubja, järvemuda, meremuda, kruusa, liiva, lubjakivi, dolokivi, savi ja turba omaduste kohta maavarana arvelevõtmiseks”;
- 52) Kliimaministri 14. augusti 2023. a määrus nr 47 „Elamute liitumise kaugküttevõrkudega või tahkel kütusel põhineva kütteseadme uuendamise toetuse andmise tingimused ja kord perioodil 2021–2027”;
- 53) Siseministri 5. jaanuari 2026. a määrus nr 1 „Korteriühistule varjumiskoha kohandamiseks toetuse andmise ning selle kasutamise tingimused ja kord”;
- 54) Siseministri 30. märtsi 2017. a määrus nr 17 „Ehitisele esitatavad tuleohutusnõuded”;
- 55) Siseministri 30. augusti 2010. a määrus nr 38 „Nõuded tuletöö tegemise koolitusele ja tuletöötunnistusele”;
- 56) Siseministri 30. augusti 2010. a määrus nr 41 „Küttesüsteemi puhastamise nõuded”;
- 57) Siseministri 21. detsembri 2016. a määrus nr 38 „Päästeinfosüsteemi asutamine ja päästeinfosüsteemi pidamise põhimäärus”;
- 58) Tervise- ja tööministri 8. mai 2018. a määrus nr 20 „Tööalast konkurentsivõimet suurendavad teenused”;
- 59) Tervise- ja tööministri 11. septembri 2015. a määrus nr 41 „Töölesaamist toetavad teenused”;
- 60) Tervise- ja tööministri 19. detsembri 2018. a määrus nr 71 „Meditiinikiirituse protseduuride ja kliinilise auditi nõuded ning diagnostilised referentsväärtused”;
- 61) Terviseministri 21. septembri 2023. a määrus nr 54 „Füsioteraapia, logopeedilise ravi ja psühholoogilise ravi iseseisev osutamine”;
- 62) Sotsiaalkaitseministri 17. märtsi 2021. a määrus nr 7 „Sotsiaalhoolekandelaaste statistiliste aruannete koostamise nõuded, andmete koosseis ja esitamise kord”;

- 63) Kultuuriministri 12. jaanuari 2021. a määrus nr 1 „Laulu- ja tantsupeoliikumises osalevate kollektiivide juhendajate tööjõukulu toetuse määramise tingimused ja kord”;
- 64) Kultuuriministri 20. jaanuari 2026. a määrus nr 1 „Rahvakultuuri andmekogu põhimäärus”;
- 65) Kultuuriministri 27. veebruari 2020. a määrus nr 4 „Eesti spordiregistri põhimäärus”;
- 66) Kultuuriministri 30. septembri 2025. a määrus nr 6 „Riigieelarvest Kultuuriministeeriumile spordi toetamiseks eraldatud vahenditest sporditoetuste taotlemise ja andmise kord ning sportlasele ja tema treenerile preemia määramise kord”;
- 67) Kultuuriministri 24. aprilli 2019. a määrus nr 17 „Kultuurimälestiste registri põhimäärus”;
- 68) Rahandusministri 15. juuni 2016. a määrus nr 25 „Nõuded elamukinnisvaraga seotud tarbijakrediidilepingu tagatiseks oleva kinnisvara hindamisele”;
- 69) Riigihalduse ministri 8. detsembri 2020. a määrus nr 49 „Kohaliku omavalitsuse üksustele liginullenergiagoonete ehitamiseks antava toetuse kasutamise tingimused ja kord”;
- 70) Riigihalduse ministri 21. detsembri 2022. a määrus nr 66 „Ida-Viru maakonna tühjenevate korterelamute probleemistiku lahendamise toetusmeede”;
- 71) Regionaalministri 27. detsembri 2023. a määrus nr 113 „Perioodi 2023–2027 nõuandeteenuse osutamise toetus”;
- 72) Justiitsministri 2. veebruari 2024. a määrus nr 6 „Registreeritud eraekspertide nimekirja pidamise kord“.

Kutseaduse kehtetuks tunnistamisega muutuvad kehtetuks järgmised määrused:

- 1) Haridus- ja teadusministri 11. juuli 2016. a määrus nr 48 „Kutseõppe tasemeõppe õpilaste kutseeksami kulude ülemmäärad”;
- 2) Haridus- ja teadusministri 19. detsembri 2008. a määruse nr 74 „Kutsetunnistuse statuut ja vorm”;
- 3) Haridus- ja teadusministri 25. augusti 2009. a määrus nr 64 „Kutset andva organi valimiseks avaliku konkursi korraldamise kord ning konkursil osalemise tingimustele vastavust tõendavate dokumentide loetelu”;
- 4) Haridus- ja teadusministri 28. novembri 2008. a määrus nr 69 „Kutsestandardite koostamise, muutmise ja vormistamise kord”;
- 5) Vabariigi Valitsuse 11. detsembri 2008. a määrus nr 165 „Kutsetegevuse valdkondade loetelu, kutseõukogude nimetused, moodustamise ja lõpetamise kord, töökorraldus ning kutseõukogusse institutsioonide esindajate nimetamise kord ja nende volituste kestus”.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras. Rakendussätetega ette nähtud üleminekuajad tagavad kutse andjatele ja kutseasutusele piisava aja organisatsioonilisteks, sisulisteks ja tehnilisteks ümberkorraldusteks ning vajalike juhendite ettevalmistamiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumidele, Riigikantseleile ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks SA-le Kutsekoda, Rahvusrhhiivile, Andmekaitse Inspeksioonile, Eesti Kaubandus- ja Tööstuskojale, Eesti Töandjate Keskliidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Teenistujate Ametiliitude Keskorganisatsioonile TALO, Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingule, Rektorite Nõukogule, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogule, Eesti Üliõpilaskondade Liidule, Eesti Töötukassale, Statistikaametile ja Riigi Infosüsteemide Ametile.

Eelnõule esitatud märkuste kooskõlastustabel on seletuskirja lisa 2.

Eelnõu esitatakse EISi kaudu II ringil kooskõlastamiseks Justiits- ja Digiministeeriumile.

Algatab Vabariigi Valitsus 2026. a.