

Eesti Vabariigi haridusseaduse, kõrgharidusseaduse ja ravimiseaduse muutmise seaduse seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kõrgharidusseaduse (edaspidi *KHaS*) muutmise vajadus on ühiskonnas laiemalt olnud arutelu all seoses kõrghariduse rahastamise teemaga sh on vajalikuks peetud nii üliõpilaste omavastutuse kui üliõpilaste õpinguid toetava süsteemi muudatust. Üliõpilaste omavastutust on KHaS muudatustega laiendatud ning 1.09.2024 jõustusid mitmendat korda samal kõrgharidusastmel, mitmel õppekaval samaaegset õppimist, aga katkestamist puudutavad muudatused, millega lisandusid kõrgkoolidele võimalused õppekulude hüvitamise nõudmiseks. Sellele lisaks on leitud, et on vajadus laiendada kõrgkoolide võimalusi pakkuda teatud tingimustel tasulist õpet ning kaasata eraraha kõrgharidusõppe pakkumisel. Eraraha kaasamise võimalusi suurendab õigus nõuda õppekulude hüvitamist 1-aastase magistriõppekava pakkumisel. Sellega saavad töötavad inimesed, kellel on varasem magistrikraad või valdkondlik töökogemus, võimaluse omandada magistrikraad lühema perioodi jooksul paindlikumal ja töö kõrvale sobivamal viisil võrreldes 2-aastase magistriõppekavaga, kuid oma kõrghariduse eest ise tasudes. Lisaks antakse käesoleva eelnõu raames võimalus eraraha kaasamiseks doktoriõppes, kus seni tasuline õpe puudus. Kui Euroopa Liidu kodanikele on tagatud võrdne ligipääs tasuta doktoriõppele, siis õppekulude hüvitamist on õigus nõuda doktoriõppe puhul väljastpoolt Euroopa Liitu vastuvõetutelt.

Eelnõu aluseks on 2024. aasta lõpus koostatud kõrgharidusseaduse ning õppetoetuste ja õppelaenu seaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus, mis esitati osapooltele kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks. Aluseks on võetud ka kõrghariduse rahastamise töörühma ettepanekud eraraha kaasamiseks.

Seoses proviisorõppe muudatusega on vajadus muuta ka ravimiseaduse vastavat sätet. Vastav muudatus on koostatud koostöös Sotsiaalministeeriumiga ning läbi räägitud ja koostatud koostöös Tartu Ülikooliga.

Eesti Vabariigi haridusseaduse muudatus tuleneb andmete töötlemiseks vajaliku seadusliku aluse loomise vajadusest.

Eelnõuga tehakse järgmised suuremad muudatused:

1. eraraha kaasamise võimaluste laiendamine kõrgharidusõppes (tasu võtmise õiguse kehtestamine eestikeelsete 1-aastaste magistriõppekavade pakkumisel, õppetasu küsimise õigus doktoriõppes);
2. proviisoriõppe muudatused tööturu vajadustele vastavuse parandamiseks;
3. järelevalve sätestamine kõrgharidusasutuste üle;
4. kõrghariduse kvaliteediagentuuri regulatsiooni toomine seaduse tasandile.

Eelnõu rakendamine ei suurenda halduskoormust ettevõtjatele, kõrgkoolidele ega isikutele. Muudatused ei kehtesta uusi kohustusi, ei nõua täiendavat aruandlust ega too kaasa uusi haldusmenetlusi või täiendavaid haldustoiminguid. Eelnõu eesmärk on kehtiva õiguse täpsustamine ja süsteemne korrastamine, sh mõistete ühtlustamine, pädevuste ja volitusnormide selgem määratlemine ning olemasolevate regulatsioonide kooskõlla viimine.

Kõrgkoolide jaoks ei kaasne eelnõuga uusi tegevusi ega täiendavaid haldusülesandeid, vaid täpsustatakse juba täidetavate ülesannete õiguslikku raamistikku. Isikute jaoks ei muutu õiguste ega kohustuste ulatus ega tekkivate haldustoimingute hulk. Ettevõtjate jaoks ei kaasne regulatsioonist uusi kohustusi ega aruandlusnõudeid.

Eelnõu rakendamine tugineb olemasolevatele infosüsteemidele ja haldusprotsessidele, sh Eesti hariduse infosüsteemile ning kehtivatele õppe- ja rahastamiskorralduse mehhanismidele, mistõttu ei ole vajalik täiendavate haldusressursside kasutuselevõtt ega uute haldusprotsesside loomine. Muudatuste rakendamine toimub olemasolevate töökorralduste ja pädevuste raames ning ei nõua täiendavat halduspersonali ega täiendavaid halduskulusid.

Kokkuvõttes on eelnõu mõju halduskoormusele neutraalne ning muudatused parandavad õigusselgust ja õiguskindlust ilma, et see suurendaks adressaatide halduskoormust.

Eelnõuga muudetakse kõrgharidusseaduse redaktsiooni RT I, 12.07.2025, 16.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi *HTM*) kõrghariduspoliitika ja elukestva õppe osakonnajuhataja Margus Haidak (735 0151; margus.haidak@hm.ee), kõrghariduse valdkonna juht Kristi Raudmäe (735 0186; kristi.raudmae@hm.ee), nõunik Tiina Laidvee (735 0121; tiina.laidvee@hm.ee), nõunik Janne Pukk (735 0132; janne.pukk@hm.ee), nõunik Sigrid Vaher (735 0263; sigrid.vaher@hm.ee), peaekspert Hemminki Otsavel, peaekspert Jass Juuremaa (735 3015; jass.juuremaa@hm.ee), peaekspert Nele Dresen (735 0200; nele.dresen@hm.ee).

Eelnõu juriidilise korrektsuse on taganud õiguspoliitika osakonna õigusnõunik Maarja-Liisa Vahi (735 0297; maarja-liisa.vahi@hm.ee).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Inga Kuk (inga.kukk@hm.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu lähtub koalitsioonileppe 2025-2027 toodud põhimõtetest, mille kohaselt kõrghariduse korraldamisel on oluline kõrghariduse kõrge taseme saavutamine ning hariduse kättesaadavuse suurendamine. Välisüliõpilased on Eestile olulised, sest tõstavad Eesti ülikoolide konkurentsivõimet ning ühtlasi on oluline välistudengitele eesti keele õpetamine, et nad saaksid panustada Eesti majandusse. Koalitsioonileppe kohaselt toetatakse tasuta esimese eestikeelse kõrghariduse andmise jätkumist praeguses mahus, kuid kõrgkoolidele antakse võimalus kehtestada määratud juhtudel õppekoha tasu ka eestikeelses õppes. Eesmärk on suurendada eestikeelses magistriõppes osakoormusega õppekavade arvu, mis tagab õppuritele suurema paindlikkuse ja toob kõrgharidusse vajaliku lisarahastuse. Kasvatatakse doktoriõppe mahtu, sest Eesti suuremat lisandväärtust tootev majandus, avalik sektor ning kultuuri ja teaduse areng vajavad suuremat hulka kõrgema haridustasemega inimesi. Seetõttu lubatakse seadusega küsida erandjuhtudel õppemaksu ka doktoriõppes, laiendatakse paindlike tasuliste õpivõimaluste pakkumist (nt osakoormusega õpe, üheaastased magistrikavad) ning luuakse ülikoolide sihtkapitali fondide avamist soodustava seadusandlik raamistik eraraha kaasamiseks.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 78 kohaselt vaja Riigikogu poolthälteenamust.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu vajalikkus ja eesmärk

2013. a jõustunud kõrgharidusreformi eesmärgiks oli võimaldada tasuta õppida täiskoormusel õppival üliõpilasel, kelle põhitegevuseks on õppimine ning kel on seetõttu võimalik õppekava läbida nominaalkestuse jooksul. Kehtiva KHaS kohaselt nõutakse õppekulude hüvitamist sihtgrupilt, kelle põhitegevuseks ei ole õppimine: osakoormusega õppes õppivad üliõpilased või eksternõppes õppijad, või kes ei õpi eestikeelsetel õppekavadel.

Muudatuse järgselt oleks võimalik kaasata täiendavalt eraraha pakkudes rohkem tasulisi õppimisvõimalusi töötavale üliõpilasele paindlikus õppes ning seda saab saavutada tasu võtmise õiguse kehtestamisega lühemate kui 120 ainepunkti mahuga magistriõppekavade pakkumisel. Muudatuse tulemusena suureneb õppimisvõimaluste mitmekesisus. Kõrgkoolid saavad paindlikult pakuda erinevaid variante õppimiseks lähtuvalt sihtgruppidest ning sihtgrupi ja tööturu ootustest.

Muudatuse eesmärk on laiendada eraraha kaasamise võimalusi ka kõrgharidusõppe kolmandale astmele. Eesti ja Euroopa Liidu üliõpilaste rahastamispõhimõtteid muutmata on võimalik kõrgharidusõppesse lisaraha tuua andes ülikoolidele õiguse küsida õppekulude hüvitamist doktoriõppe üliõpilastelt, kes tulevad väljastpoolt Euroopa Liitu. Muudatuse tulemusena kasvab doktoriõppes õppivate üliõpilaste arv, mis vastab ka Eesti kõrghariduse ning teadus- ja arendustegevuse strateegilistele eesmärkidele.

Eelnõuga täpsustatakse kõrghariduse kvaliteediagentuuri regulatsioone seaduse tasandil.

Õigusselguse huvides tuuakse taas kõrghariduse õigusakti sarnaselt varasemalt ülikooliseaduses ja rakenduskõrgkooli seaduses reguleeritud järelevalve alused.

2.2. Eelnõu taust ja senine praktika

Eraraha kaasamise võimaluste laiendamine kõrgharidusõppes

Kõrgharidusseaduse kohaselt on eestikeelse õppekava alusel õppimine avalik-õiguslikes ülikoolides ja HTM hallatavates rakenduskõrgkoolides üliõpilase jaoks tasuta juhul, kui ta õpib täiskoormusega ja täidab kumulatiivselt igal semestril nõutava õppe mahu. Edasine õppeteenustasu maksmine sõltub üliõpilase õppimise edukusest ja kõrgkooli sätestatud nõuetest ehk teatud tingimustel on kõrgkoolil õppekulude hüvitamist ehk tasu kogu õppekava ulatuses võimalik küsida. Õppekulude hüvitamist on lisaks võimalik nõuda KHaS-is sätestatud alustel üliõpilastelt, kes õpivad

- osakoormusega õppes;
- võõrkeelse õppekava alusel;
- samaaegselt mitmel kõrgharidusõppe õppekaval;
- mitmendat korda õppekulusid hüvitamata samal kõrgharidustasemel kui eelmisest lõpetamisest on möödas vähem kui 10 a;
- mitmendat korda samal kõrgharidustasemel kui enne kõrgharidusõppe katkestamist olid eelnevalt õppinud rohkem kui 365 päeva;
- kolmandat korda samal kõrgharidustasemel olles eelnevalt kaks korda õpinguid alustanud.

Õppeasutustel on lisaks võimalik kaasata eraraha läbi koostöö ettevõtetega ning kõrgkool võib saada tulu põhitegevusest tulenevate tasuliste teenuste osutamisest (sh täienduskoolitus, rakendusuuringud).

Eraraha kaasamise võimalusi täiendati viimati 2023. a vastu võetud KHaS muudatustega, mis jõustusid 2024/2025. õppeaastast. Sellega täienesid ülikoolide õigused eraraha kaasamiseks üliõpilaste omavastutuse suurendamisega, et üliõpilased teeksid nii kaalutletuma erialavaliku kui mõtleksid läbi võimaliku katkestamise, et ka sellest perioodist saadud kasu oleks võimalikult suur ning ei kuluks asjatult kõrgkooli ja riigi ressursse. Koos kutseharidusreformi ja õpikohustuse pikendamisega jõustub 1. septembrist 2025 seadusemuudatus, millega täiendavalt kehtestatakse õigus kõrgkoolidele ja kohustus kutseõppeasutustele nõuda õppekulude hüvitamist juhul, kui samaaegselt õpitakse nii kutsehariduse kui kõrghariduse tasuta õppekaval.

Täiendavate eraraha kaasamise võimaluste hulgast on puudu võimalused õppekulude hüvitamise nõudmiseks doktoriõppes, sh nendelt üliõpilastelt, kellel on välisriigis õppimiseks nende koduriigi stipendium või muu rahastus. Eraraha kaasamise võimaluste laiendamine on vajalik ka töötava inimese jaoks paindlike õppeviiside loomiseks.

1) Tasu võtmise õigus alla 120 EAP mahuga magistriõppekavadel

Haridus- ja Teadusministeerium näeb, et tuleviku kõrghariduselt oodatakse pigem lühemaid õppekavasid, mis võimaldaks paindlikku ümberõpet ja kiiremat tööturule siirdumist ning arvestaks võimalikult palju nende teadmiste ja oskustega, mis isikul juba olemas on. Kõrgharidussüsteemilt oodatakse õppimisvõimaluste mitmekesisust, et kõrgkoolid saaksid paindlikult pakkuda erinevaid variante õppimiseks lähtuvalt sihtgruppidest ning sihtgrupi ja tööturu ootustest.

1-aastaste eestikeelsete magistriõppekavade õppurite sihtrühmaks on eelkõige töökogemusega ja/või varasema magistrikraadiga inimesed, kes on huvitatud lühiajalisest õppest. Tasuline ja lühema perioodi vältel toimuv õpe on õigustatud ka seetõttu, et enamasti on selliste õppurite põhitegevuseks õppimise asemel siiski töötamine. Neile, kel pole eesmärgiks magistrikraad, jääb võimalus valida mikrokraad, kus ei ole ka lõputöö kirjutamise kohustust. Peamiseks magistrikraadi omandamise viisiks jääb siiski tavapärane 2-aastane tasuta magistriõpe, mis on suunatud just varasema magistrikraadita õppijatele, kelle põhitegevuseks on õppimine.

KHaS § 5 ja § 6 kohaselt on bakalaureuseõppe ja rakenduskõrgharidusõppe maht 180–240 ainepunkti ning õppekava nominaalkestus on kolm kuni neli õppeaastat, magistriõppe maht on 60–120 ainepunkti ja õppekava nominaalkestus on üks kuni kaks õppeaastat. Magistriõppes süvendatakse rakenduskõrgharidus- või bakalaureuseõppes omandatud teadmisi ja oskusi ning selle läbimine loob eeldused erialaspetsialistina tööle asumiseks või õpingute jätkamiseks doktoriõppes. Magistriõppes on selgemalt välja toodud tööle asumiseks ja elukestvaks õppeks vajalike teadmiste ja oskuste omandamine.

Eesti hariduse infosüsteemi andmetel oli 2023/2024. õppeaastal Eestis magistriõppes avatud vastuvõtuks 271 õppekava (tabel 1).

Tabel 1. Magistriõppe õppekavad 2023/2024. õppeaastal (EHIS)

Magistriõppekava nominaalkestus	Õppekava ainepunktid	Õppekava õppekeel	Õppekavade arv
2 aastat	120	eesti	161

2 aastat	120	inglise	88
2 aastat	120	vene	2
1 aasta 6 kuud	90	eesti	3
1 aasta 3 kuud	75	inglise	2
1 aasta	60	eesti	8
1 aasta	60	inglise	7

Kui Bologna süsteemile üle minnes domineeris kõrgharidusõppe I ja II astme läbimisel õppe nominaalkestuse 3+2 kombinatsioon ja selle raames 2-aastased magistriõppekavad, siis viimastel aastatel on nii Eestis kui mitmetes teistes Euroopa Liidu riikides hakatud pakkuma rohkem ka 1-aastaseid magistriõppekavu. Eestis olemasolevad üksikud 1-aastased magistriõppekavad on ingliskeelsed või osakoormusega, st neil pakutav õpe on juba praegu valdavalt õppurile tasuta.

Muudatuse tulemusena suureneb õppimisvõimaluste mitmekesisus. Kõrgkoolid saavad paindlikult pakuda erinevaid variante lähtuvalt sihtgrupist ja tööturu ootustest, mistõttu võivad magistriõppesse jõuda sihtrühmad, kes praegu õppima ei tule. Samuti võib vähendada Eesti õppurite välismaale magistriõppesse minek. Eestis kõrghariduse I astme lõpetanud, kes sooviksid lühema ajaga jõuda magistrikraadini, ei pruugi valida 1-aastase talle sobiva õppe olemasolul enam lühemat õpet pakkuvat välisriigi kõrgkoolis, vaid jätkaksid siin oma õpinguid. Väheneb surve ingliskeelsete magistriõppekavade avamiseks kuna hetkel võivad kõrgkoolid küsida õppeteenustasu vaid osakoormuses või ingliskeelsetel õppekavadel.

On oluline jälgida, et tasuliste 1-aastaste õppekavade võimaldamisega ei kaasneks tasuta magistriõppe piiramine, kus teatud erialadel võimaldataks vaid 1-aastaseid tasulisi õppekavu. Sellega piirataks juurdepääsu neile, kes ei ole maksujõulised või kel puudub vastav eelnev töökogemus peale 3-aastast esimese astme õppe lõpetamist. Tasuta 2-aastase magistriõppe jätkumine on oluline ka doktoriõppes piisava järelkasvu tagamiseks ning teadus- ja arendustegevuse jaoks. Lühema õppe tulemusel võib jääda tagasihoidlikumaks õppekava teaduslik-teoreetiline pool, mis valmistab magistriõppurit ette doktoriõppeks. Lühema õppe valijad on juba teinud oma tööalase karjäärivaliku väljaspool akadeemiat ning nende peamine huvi ei ole doktoriõppes jätkamine.

Negatiivsete mõjude vähendamiseks võib ülikoolidega sõlmitavates halduslepingutes pöörata rohkem tähelepanu tasuta magistriõppe pakumisele, et tagada järgmise kõrgharidusastme järelkasv. Kvaliteedi tagamiseks võib osutada vajalikuks sõlmida kõrgkoolide kvaliteedikokkulepe, et 1-aastaste magistriõppekavade väljatöötamisel lähtutakse sarnastest põhimõtetest

2) Õppetasu küsimine doktoriõppes

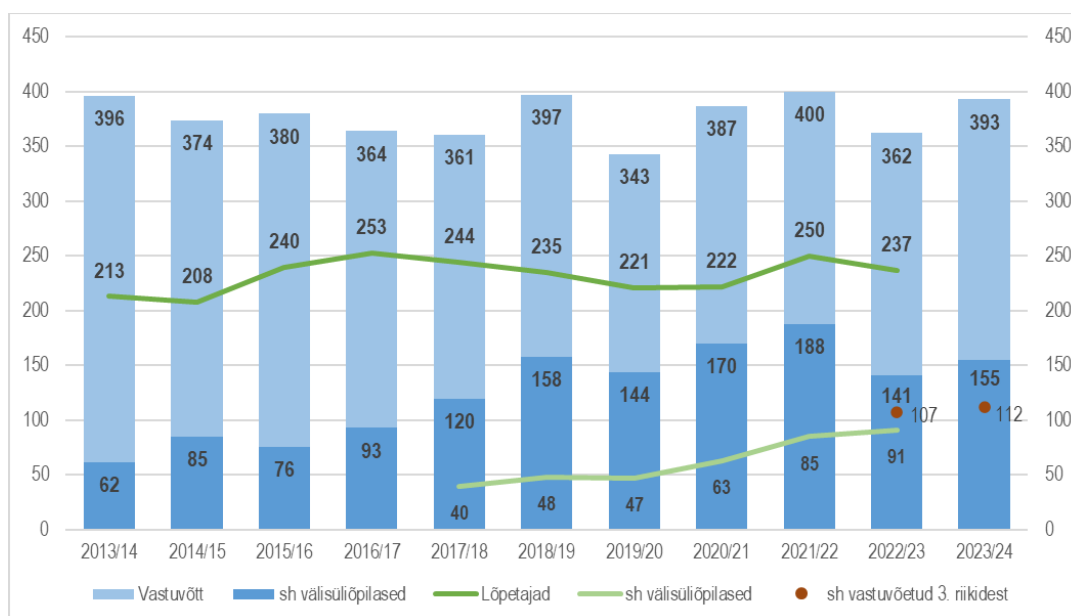
Erinevalt kõrgharidusõppe I ja II astme võimalustest on doktoriõppes tasu võtmise võimalused piiratud. Kõrghariduse I ja II astmel on kõrgkooli õigus nõuda üliõpilaselt õppekulude hüvitamist seotud õppekava keelega ning kõrgharidusstandardi kohaselt määratakse õppekavale üks õppekeel. Doktoriõppe õppekavas on vajaduse korral võimalik määrata rohkem kui üks õppekeel. Kuna doktoriõpe on oma olemuselt rahvusvaheline ning võõrkeelel on teadustöös suur osakaal, ei ole võimalik doktoriõppes tasu võtmise õigust siduda õppekava keelega. Kuna Eesti ja Euroopa Liidu üliõpilastele kehtivad kõrgharidusõppes võrdsed tingimused, on doktoriõppes võimalik kehtestada õigus nõuda õppekulude hüvitamist kolmandate riikide üliõpilastelt.

KHaS kohaselt on kõrghariduse kolmandal õppeastmel ehk doktoriõppes õppimine üliõpilase jaoks tasuta õppekava nominaalkestuse jooksul. 2024/2025. õa-st võivad avalik-õiguslikud ülikoolid nõuda sarnaselt kõrghariduse I ja II astmel jõustuvate muudatustega õppekulude hüvitamist ka doktoriõppe üliõpilaselt, kes:

- on õppima asudes juba immatrikuleeritud kõrgharidustaseme tasuta õppesse;
- on juba tasuta õppinud doktoriõppes vähemalt 365 kalendripäeva ja õppest eksmatrikuleerimisest on möödas lühem aeg kui kümme aastat.

Tasu võtmise õiguse kehtestamine doktoriõppes võimaldaks võtta vastu erinevate stipendiumifondide õppetasu/toetus, mille (välis)doktorant riigilt, stipendiumifondilt jms on õppimiseks saanud ning võimalus panna kolmandate riikide üliõpilased, kelle hulk meie doktoriõppes on ebaproportsionaalselt suur, oma õpingute eest tasuma.

Doktoriõppesse vastuvõetute arv ülikoolides on püsunud pärast 2013. a ligikaudu 400 üliõpilase juures, kuid kasvanud on välisüliõpilaste osakaal (joonis 1). Kõrgeim oli see 2021/2022. õa vastuvõtul ulatudes 47%-ni vastuvõetutest. 2022/2023. ja 2023/2024. õa on vastuvõetud välisüliõpilaste osakaal langenud alla 40%. Kolmandatest riikidest pärit doktorandid on 2022/2023. ja 2023/2024. õa moodustanud pea kolm neljandikku vastuvõetud välisdoktorantidest.



Joonis 1. Doktoriõppe vastuvõetud ja lõpetajad, sh välisüliõpilased (EHIS).

Välisüliõpilaste osakaalu langust viimastel aastatel võis mõjutada ülikoolidega 2022-2025. a halduslepingutes sõlmitud doktoriõppe lõpetajate keeleoskusega seotud kokkulepe: doktoriõppe korraldamisel, sealhulgas nooremteadurite ametikohtade loomisel, seab ülikool eesmärgiks eesti keeles õpetavate akadeemiliste töötajate järelkasvu tagamise jälgides, et igas õppevaldkonnas oleks doktoriõppe lõpetanute hulgas vähemalt 50% minimaalselt B2-tasemel eesti keelt oskavaid doktorante.

Tasu võtmise õiguse sisseseadmisel doktoriõppes tuleb arvestada, et õppetasu ei kata tõenäoliselt kõiki tekkivaid kulusid sh teadustegevusega seotud kulusid. Samuti võib probleemseks osutuda doktorantide ebavõrdne kohtlemine, kuna enamikule doktorantidest jääb doktoriõpe tasuta,

lisaks võivad nad saada töötasu nooremteaduri ametikohal. Kvaliteetse doktoriõppe ning piisava akadeemilise järelkasvu tagamiseks ei pea rakendama lausalist õppemaksu doktoriõppes kolmandate riikide üliõpilastele ning ülikoolile jääb sarnaselt teiste rahastamist puudutavate küsimustega võimalus nõuda õppekulude hüvitamist, aga mitte kohustus.

Proviisoriõppe muudatused tööturu vajadustele vastavuse parandamiseks

Farmaatsia valdkond areneb pidevalt nii maailmas kui ka Eestis ning ravimitööstuses ja apteekides on vaja üha rohkem ravimiteadlasi. Selleks, et tööturule jõuaks piisaval hulgal kõrge kvalifikatsiooniga spetsialiste, peab valdkonna arenguga kaasas käima ka vastava eriala spetsialistide õpetamine.

Eestis antakse ravimite alast kõrgharidust kahes õppeasutuses.

1. Tartu Ülikoolis õpetatakse proviisoreid, kes on magistrikraadiga ravimispetsialistid. Neil on laiapõhjalised oskusteadmised ravimitest alates nende disainimisest, valmistamisest ja toimest organismis kuni sobiva ravimi valikuni lähtuvalt inimese füsioloogiast (sh haigustest). Proviisoriõpe toimub vastavalt kõrgharidusseadusele (KHaS [§ 7 lg-d 1 ja 2](#)) integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppena (kestus viis aastat, 300 ainepunkti, Euroopa Liidu reguleeritud kutseala). Proviisoriõppe lõpetanud on võimalik edasi õppida farmaatsia vms eriala doktoriõppes.
2. Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolis (edaspidi *TTK*) õpetatakse farmatseute, kes on rakenduskõrgharidusega spetsialistid. Nad tunnevad ravimeid, ravimite valmistamist ning muid meditsiinkaupu ja tervisetooteid. TTK-s toimub farmatseutide õpetamine rakenduskõrgharidusõppes, mis on kõrgharidustaseme esimese astme õpe (õppekava kestus kolm aastat, 180 ainepunkti). Farmatseudi kutse pole Euroopa Liidus reguleeritud.

Viimastel aastatel on vähenenud õppijate seas huvi Tartu Ülikooli proviisoriõppe vastu. Sellest tulenevalt on ka lõpetajate hulk väike. Vähese huvi põhjuseks võib olla õppekava pikkus ja paindlikkuse puudus, aga ka farmaatsia valdkonna vähene tuntus ja negatiivne kuvand ühiskonnas ning proviisori rolli ebamäärasus esmatasandi tervishoiu süsteemis¹.

Selleks, et tagada ravimitööstusele, ravimivaldkonnaga seotud institutsioonidele ja kogu tervishoiusüsteemile piisavalt proviisoreid, magistri- ja doktorikraadiga ravimiteadlasi ning garanteerida ravimiteaduse alase akadeemilise kõrghariduse järjepidevus Eestis, on vaja proviisoriõppes muutusi, mis garanteeriks stabiilse üliõpilaste arvu ülikoolis ja proviisorite ning ravimiteadlaste järelkasvu. Kavandatavate õiguslike muudatuste keskne eesmärk on olemasolevate regulatsioonide kaasajastamine, mis võimaldaks mitmekesistada õpiteid, st lisaks integreeritud 5-aastasele proviisorõppele, pakkuda õpet eraldi bakalaureuse- ja magistriõppeks jagatuna.

Tööjõuvajaduse seire- ja prognoosisüsteemi OSKA 2017. a raportist¹ lähtuvalt oli 2015. a valdkonda esindavate ekspertide hinnanguil puudu 100–150 farmatseuti ja proviisorit. 2024. a uuendatud raporti² kohaselt on üldapteekide arv viimase viie aasta jooksul kahanenud umbes 5% võrra. Võrreldes 2020. aastaga on proviisorite töökohtade arv ja täisajale taandatud koormus kahanenud 3–4%, farmatseutide puhul on näitajad aga 5–6% kasvanud. OSKA tööjõu- ja koolitusvajaduse prognoos aastani 2033 hindab, et väga suur tööjõuvajadus on just proviisorite osas kuna praeguste proviisorite vanusest tulenevalt on ootamas suur asendusvajadus. Farmatseutide puhul ületab tööjõuvajadus praeguse koolituspakkumise pigem väikeses mahu.

¹ https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2016/04/tervishoiu_uuringu_terviktekst.pdf

² <https://uuringud.oska.kutsekoda.ee/uuringud/tervisehoid-tulevikuvaade-toojouvajadustele#ptk-3>

Proviisorite prognoositav tööjõuvajadus on aga ligi kaks korda suurem eeldatavast koolituspakkumisest. OSKA raport toob probleemina välja proviisori õppekaval suhteliselt suure katkestamise määra, millega tegelemine aitaks osaliselt probleemi lahendada.

Teiselt poolt on Eestis vajalik koolitada ravimiteadlasi ka Eesti oma ravimitööstuse arendamiseks. Ravimitööstus, hulгимүүгига tegelevad ettevõtted, järelevalveasutused (ravimiamet, terviseamet, tervisekassa) ja ministeeriumid on samuti kohad, kus oodatakse tööle ülikoolis koolitatud ravimiteadlasi lähtuvalt nende pädevustest. Uute ravimite tootmisega tegelevate ettevõtete kiire areng Eestis tekitab ka lisavajaduse proviisorite kui ravimite arendamise ja tootmise spetsialistide järele. Samuti on vajalik ravimiteadlaste koolitamine doktorantuuritasemel, mis on oluline jätk bakalaureuse- ja magistriõppe edukale läbimisele, võimaldab akadeemilist järelkasvu ülikoolis ning valmistab tööturule doktorikraadiga ravimiteadlasi.

Farmaatsiaerialal tegutsevad nii farmatseudid kui proviisorid, kellest esimesed õpivad kolm aastat Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolis ja asuvad peale lõpetamist tööle üld- ja haiglaapteeki. Proviisorid õpivad viis aastat Tartu Ülikoolis ja leiavad töö farmaatsia sektori erinevates valdkondades, tegutsedes nii ravimiteadlasena ravimitööstuses kui ka tervishoiutöötajana patsiendile igakülgset ravimialast abi pakkudes.

Tabel 2. Vastuvõetud ja lõpetajad farmaatsia ja proviisori õppekavadel 2018/2019. – 2024/2025. õa

Vastuvõetud			Õppeaasta							
Kõrgkool	Õppetase	Õppekava	2017/ 18	2018/ 19	2019/ 20	2020/ 21	2021/ 22	2022/ 23	2023/ 24	2024/ 25
Tartu Ülikool	INT BA/MA	Proviisor	36	32	34	32	46	3	47	45
Tartu Ülikool	DOK	Farmaatsia	1	3	1	1		2	1	2
Tartu Ülikool	MA	Kliiniline farmaatsia								21
Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	RAK	Farmatseut	32	33	32	31	42	31	47	48
Lõpetajad										
			2017/ 18	2018/ 19	2019/ 20	2020/ 21	2021/ 22	2022/ 23	2023/ 24	
Tartu Ülikool	INT BA/MA	Proviisor	20	25	63	17	27	18	16	
Tartu Ülikool	DOK	Farmaatsia		1			2	2	1	
Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	RAK	Farmatseut	33	28	24	23	31	21	39	

Vastuvõetute arvud Tartu Ülikooli proviisoriõppes on olnud samas suurusjärgus Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli farmatseudi õppekavale vastuvõetutega. TÕ lõpetajate langustrendi ühe põhjusena on nimetatud gümnaasiumilõpetajate vähest teadlikkust proviisori kui ravimiteadlase eriala pädevusest ja sellest, kuidas see pädevus erineb farmatseudi kutse saanu teadmistest ja oskustest. Tartu Ülikooli meditsiiniteaduste valdkonna farmaatsia instituudi õppekava nimetus on olnud pikki aastaid „proviisoriõpe“. 2023. aastal viis Tartu Ülikool läbi küsitluse üliõpilaste ja ka meditsiiniteaduste valdkonna akadeemiliste töötajate hulgas, mis kinnitas, et sõna

„proviisor“ ei ava selle kutse ja spetsialisti tagamaid. Tartu Ülikool on teinud ettepaneku muuta õppekava nimetust, et lihtsustada õpilastele õppekava olemuse selgitamist ja saadavate teadmiste suuna mõistmist. Üliõpilaste huvi õppekava vastu mõjutavad lisaks teadlikkusele erialast mitmed muud asjaolud, kindlasti ka õppekava kestvus, mida samuti eelnõuga muudetakse.

Selleks, et viia proviisoriõpe vastavusse tööturu muutunud vajadustega, avatakse seadusemuudatuse järel Tartu Ülikoolis eraldi ravimiteaduse bakalaureuseõppe ja magistriõppe õppekavad (3+2 õppekava). Selleks muudetakse KHaS § 7 ja lisatakse juurde võimalus viia proviisoriõpet läbi lisaks integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppele ka eraldi bakalaureuseõppena ja magistriõppena. Mõlemal nii integreeritud õppes kui ka 3+2 mudeli alusel toimivas õppes on proviisorina töötamiseks vaja läbida kokku viieaastane õpe 300 EAP mahus kooskõlas EL direktiiviga 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. Muudatus vastab ka EL direktiivi tingimustele, sest direktiiv ei kohusta proviisoriõpet läbi viima integreeritud õppes.

Ühtlasi muudetakse õppekava nimetus ravimiteaduse õppeks ja lisatakse Vabariigi Valitsuse määruse „Kõrgharidusstandard“ lisasse 3 meditsiini õppekavagruppi täiendav bakalaureusekraadi nimetus „farmaatsia bakalaureusekraad“. Kehtima jääb farmaatsia magistrikraad, mille saab pärast magistriõppe lõpetamist. Määrusega täpsustatakse, et farmaatsia magistrikraadi antakse ka magistriõppekava lõpetamisel, praegu on vastava kraadi andmine lubatud vaid integreeritud õppekava lõpetamisel. Hetkel on farmatseudiõpe Eestis vaid TTKs ja õppekava lõpetanud üliõpilased saavad endale „meditsiiniteaduste bakalaureusekraadi“ vastavalt kõrgharidusstandardi lisale ³. Tartu Ülikoolis õpetatakse proviisoreid farmaatsia instituudis, mis tegutseb meditsiiniteaduste valdkonnas. Siiski on farmaatsia eriala meditsiiniteaduste valdkonnas omaette teadusvaldkond ja seetõttu on põhjendatud ka kraadinimetuse täpsustamine. Soomes Helsingi Ülikoolis ja paljudes teistes Euroopa riikides eksisteerivad eraldiseisvad farmaatsia teaduskonnad. Seega on eelistatud termini „farmaatsia“ või „ravimiteaduse“ kasutamine ka kraadinimes. Tartu Ülikool annab hetkel proviisori õppekava lõpetajatele farmaatsiamagistri kraadi.

Tartu Ülikool on alates 2003. a tegelenud farmaatsia instituudis uute õppekavade kokku panemisega ja läbirääkimiste pidamisega nii Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli kui ka tööandjatega. Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli õppekava võib vajada samuti muutmist, et tagada lõpetajatele sujuv õpingute jätkamine Tartu Ülikooli magistriõppes.

Loodavad uued õppekavad leevendavad eeldatavasti tööjõuprobleemi erinevates farmaatsiavaldkondades, võimaldades pärast kolmeaastast bakalaureuseõpet väljuda tööturule või jätkata kohe või mõne vaheaja järel magistriõppes. Samuti võimaldaks eraldiseisev magistriõpe jätkata proviisoriõpinguid ka Tallinna Tervishoiu Kõrgkooli lõpetanud farmatseutidel või teistel erialadel bakalaureusekraadi omandanutel (ravimiarenduse suund). Ravimiarenduse suunal lõpetajad ei saa küll taotleda proviisori kutset, aga nad oleksid vajalik täiendav ja kvalifitseeritud tööjõud farmaatsiasektorile lisaks farmatseutidele ja proviisoritele. Kokkuvõtlikult tagaksid uued õppekavad vajalikul hulgal kõrgetasemeliste spetsialistide koolituse ning garanteeriks laiemalt eriala jätkusuutliku arengu, mis praeguse lõpetajate arvu korral võib muutuda teatud aja pärast probleemseks.

³ <https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/1120/7201/9017/Lisa3.pdf>

Tulenevalt muudatustest farmatseudi ja proviisoriõppes, muudetakse ka ravimiseaduses sätestatud proviisori ja farmatseudi definitsioone (RavS § 11). Proviisor on praegu defineeritud kui farmaatsiaalase haridusega proviisoriõppe õppekava läbinud isik ja farmatseut farmaatsiaalase haridusega kutsekeskharidusõppe või rakenduskõrgharidusõppe õppekava läbinud isik.

Lisaks õppekavade muutmisele Tartu Ülikoolis ja paralleelselt teatavate muutuste tegemisele Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolis, on vajalik muuta ka kutsestandardeid ja kirjeldada nende erialade sisu ravimiseaduses ja määrustes. Samuti peab ka sektor tegema muudatusi tööturul, mis on seotud nende spetsialistidele töö ja sobiva palga pakkumisega vastavalt nende kvalifikatsioonile.

Järelevalve sätestamine kõrgharidusasutuste üle

Põhiseaduse § 37 viimane lause sätestab, et hariduse andmine on riigi järelevalve all. Haridus- ja Teadusministeerium teostab riiklikku ja haldusjärelevalvet era- ja munitsipaalomandis olevates koolieelsetes lasteasutustes, üldhariduskoolides, kutseõppeasutustes, huvikoolides, noortelaagrites, täiskasvanute täienduskoolitusasutustes, samuti kõrgharidus- ja teadusasutustes. Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavates õppeasutustes teostab ministeerium teenistuslikku järelevalvet. Eesti haridusjärelevalve puhul on tegemist õiguspärasuse järelevalvega: järelevalve kontrollib õppeasutuste ja nende pidajate tegevuse vastavust õppe- ja kasvatustegevust reguleerivates õigusaktides sätestatud nõuetele, mitte kvaliteeti laiemas tähenduses. Lähtutakse põhimõttest, et riigi hariduspoliitika materialiseerub õigusaktides ning riik saab nõuda õppeasutustelt ning nende pidajatelt vaid nende nõuete täitmist, mille ta eelnevalt on kehtestanud. Kuni 2019. aastani toimis kõrgharidusvaldkond mitme erineva seaduse alusel. Avalik-õiguslikele ülikoolidele kehtis ülikooliseadus, riigi rakenduskõrgkoolidele rakenduskõrgkooli seadus ja erakõrgkoolid pidi lähtuma erakooliseaduses sätestatust. Kõigis kolmes seaduses oli reguleeritud järelevalve korraldus lähtuvalt kõrgkooli tüübist.

Ühtse kõrgharidusseaduse loomisel 2019. aastal nähti ette, et samal ajal menetluses olnud haridusseaduse eelnõusse koondatakse kogu haridusvaldkonna järelevalve korraldamise alused. Kavandatud haridusseaduse eelnõu seletuskirjas toodi välja põhjalik analüüs, kuidas muudatused haridusvaldkonna järelevalvet mõjutavad. Selle kohaselt 2014. aasta 1. juulist jõustunud korrakaitseadus ja Vabariigi Valitsuse seaduse muudatused reguleerivad riikliku, haldus- ja teenistusliku järelevalve tegemise põhialused ja –tingimused, haridusseaduse eelnõus aga tuuakse välja haridusvaldkonna mõned erisused.

KHaS jõustumisel lisati erakooliseadusesse säte, mille kohaselt erakõrgkooli või tema pidaja üle riikliku järelevalve korraldamisel lähtutakse erakooliseadusest. Samuti tulenes erakooliseadusest erakõrgkoolide järelevalves lubatud erimeetmete loetelu. Kuna kõrgharidusseaduses järelevalve korraldamise aluseid ei ole, tehakse haldusjärelevalvet avalik-õiguslike ülikoolide tegevuse üle Vabariigi Valitsuse seadusega sätestatud üldises korras. Kui haridusseadus oleks uuel kujul vastu võetud, oleks liikunud kogu haridusvaldkonna järelevalve regulatsioon haridusseadusesse ning erakooliseaduse riikliku järelevalve sätted oleks tunnistatud kehtetuks.

KHaS vastuvõtmisest on möödas üle viie aasta, kuid paraku haridusseadust, kuhu oli plaan koondada kõik järelevalvet puudutavad sätted haridustasemete ülestena, sellisel kujul vastu võetud ei ole. Kõrgharidusvaldkonna teenistuslik ja haldusjärelevalve toimub Vabariigi Valitsuse seaduse alusel. Riiklikule järelevalvele kohaldatakse erakooliseaduse järelevalve paragrahve.

Seega oleme olukorras, kus erakõrgkooli puudutav regulatsioon on sätestatud KHaS-is, välja arvatud erakõrgkoolide järelevalvet puudutav, mille korraldamisel tuleb lähtuda erakooliseadusest.

Kõrgharidusvaldkonna järelevalve korraldus ei ole kõrgkooli tüübiti proportsionaalne ja tekitab õigusselgusetust. Haridusvaldkonna järelevalve erisused on kehtestatud erakõrgkoolidele. Avalik-õiguslikud ülikoolide ja riigi rakenduskõrgkoolide järelevalve teostatakse vaid järelevalve üldpõhimõtete alusel, mis on toodud Vabariigi Valitsuse seaduses. Olukorras, kus seaduses ei ole reguleeritud järelevalve korraldust, tekitab õigusselgusetust kehtiva KHaS § 10, mille lõikes 4 viidatakse, et õppeõiguse võib valdkonna eest vastutav minister kehtetuks tunnistada siis kui on järelevalve käigus tuvastatud erinevaid puudusi.

Järelevalve regulatsioon peab tagama haridussüsteemi nõuetele vastava toimimise. Haridussüsteemi korraldamiseks vajalike nõuete kehtestamine on riiklik ülesanne, mida vastavalt oma pädevusele täidavad nii Riigikogu, Vabariigi Valitsus kui ka Haridus- Teadusministeerium. Järelevalve on vajaduspõhine ning Haridus- ja Teadusministeeriumil on kaalutusõigus, et otsustada, millistel tingimustel järelevalve algatada.

Plaanitavate muudatuste eesmärgiks on tekitada süsteemne lähenemine kõrgharidusasutuste järelevalve korraldusele. Ühtlasi täpsustada ja spetsiifilisemalt kirjeldada järelevalve korraldamise erisusi kõrgkoolides võrreldes Vabariigi Valitsuse seaduses tooduga.

Üldpõhimõtted riikliku järelevalve korraldamiseks on korrakaitseaduses, samas vajab täpsustamist, kes on riikliku järelevalve organiks erakõrgkoolide puhul, samuti, milliseid riikliku järelevalve erimeetmeid on õigus kasutada. Kõrgharidusvaldkonna järelevalve kõrgharidusseadusesse koondamise poolt räägib ka asjaolu, et teiste haridusvaldkondade õigusaktides on jätkuvalt järelevalve korralduse alused reguleeritud. Ka teaduse teadus- ja arendustegevuse korralduse seaduses on eraldi välja toodud järelevalve teostamise alused.

Kuna haridusseaduse muutmist laiemalt ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumil kavas lähiajal alustada ja teiste õppetasemete seadustes on järelevalve jätkuvalt reguleeritud, viiakse KHaS-i sisse kõrgharidusvaldkonnas järelevalve korraldamise alused ehk eelistatud on siiski regulatiivne lahendus. Eelnõuga antakse Haridus- ja Teadusministeeriumile kui haldusjärelevalve teostajale õigus hinnata lisaks tegevuse õiguspärasusele ka haldusülesande täitmise otstarbekust.

Kõrghariduse kvaliteediagentuuri regulatsiooni toomine seaduse tasandile

Eestis saavad kõrgharidust pakkuda ainult õppe kvaliteedi hindamise läbinud kõrgkoolid. Õppe kvaliteedi hindamist viib KHaS § 9 alusel läbi HTM kaasates kõrghariduse kvaliteediagentuuri. Kvaliteediagentuuri ülesandeks on hinnata, kas õppe kvaliteet vastab kõrgharidustaseme õppe nõuetele ning kas õppeks vajalikud ressursid ja jatkusuutlikkus on piisavad.

Euroopa tasandil on kokku lepitud, millistele nõuetele peab vastama kvaliteediagentuur, mille poolt läbi viidavad hindamised, ning seeläbi ka hinnatud kõrgkoolid, oleksid Euroopas tunnustatud. Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardi kohaselt on kvaliteedihinnanguid andvad agentuurid oma otsustes sõltumatud, lähtuvad rahvusvaheliselt välja kujunenud kvaliteedihindamise tavadest ning nende tegevuse põhimõtted ja töö tulemused on avalikud Euroopa kõrgharidusruumi kvaliteedikindlustuse standardid ja suunised⁴ (edaspidi

⁴ https://www.eqar.eu/assets/uploads/2018/04/ESG_2015-1.pdf

ESG) näevad ette tingimused sisemise ja välise kvaliteedi tagamisele ning kvaliteedi tagamise agentuuridele.

ESG standard 3.2 kohaselt peab agentuuril olema kehtestatud õiguslik alus ja riigivõim peab teda ametlikult tunnustama kvaliteedi tagamise agentuurina. ESG standard 3.3 näeb ette, et agentuur peab olema sõltumatu ja tegutsema iseseisvalt ning tal on täielik vastutus oma toimingute ja nende tulemuste eest ilma kolmanda osapoolle mõjuta. Agentuuri sõltumatuse kaalumisel on olulised järgmised asjaolud:

- organisatsiooniline sõltumatus, mida tõendavad ametlikud dokumendid (nt valitsuse instrumendid, õigustloovad aktid või organisatsiooni põhikiri), mis sätestavad agentuuri töö sõltumatuse kolmandatest osapooltest nagu kõrgkoolid, valitsus ja muud sidusrühmade organisatsioonid;
- tegevuse sõltumatus: asutuse protseduuride määramine ja toimimine ning meetodid, samuti välisekspertide nimetamine ja määramine sõltumatult kolmandatest osapooltest, nagu kõrgkoolid, valitsus ja muud sidusrühmad;
- ametlike tulemuste sõltumatus: kuigi asjaomaste sidusrühmade taustaga eksperdid, eriti üliõpilased, osalevad kvaliteedi tagamise protsessides, siis kvaliteeditagamise tegevustest tulenevate lõpptulemuste eest vastutab agentuur.

Seega on vajalik tagada, et kõrghariduse välise kvaliteedihindamise eest vastutavad agentuurid oleksid sõltumatud kolmandatest osapooltest, nagu kõrgkoolid ja valitsusasutused ning muud sidusrühmad, nii oma hindamiste ja selle meetodika väljatöötamisel, hindamiste läbiviimisel kui otsuste vastuvõtmisel.

Kõrghariduse kvaliteediagentuuride vastavust Euroopa standarditele hinnatakse vähemalt iga 5 aasta järel. Hindamise läbimine positiivselt võimaldab lülitada agentuuri Euroopa kvaliteediagentuuride registrisse EQAR, mille andmebaasis kuvatakse ka kõik vastava agentuuri poolt läbi viidud hindamiste tulemused. Lisaks on registrisse kantud agentuurid kohustatud esitama igal aastal EQARile aruande kõrgharidussüsteemi, kvaliteedihindamise meetodika või agentuuri staatusega seonduvate muudatuste kohta. EQARinõukogul on õigus alustada käivitada agentuuri erakorraline hindamine, kui toimunud muudatused viitavad tõsistele mittevastavustele standarditega.

KHaS-is nimetatud kõrghariduse kvaliteediagentuurina tegutseb Haridus- ja Noorteameti (edaspidi *Harno*) koosseisus Eesti Hariduse Kvaliteediagentuur (edaspidi *HAKA*). Kuni 2020 kehtinud kõrgharidusseaduses⁵ sisaldasid paragrahvis 37 kõrghariduse kvaliteedihindamise volitused kõrghariduse kvaliteediagentuurile. Sel hetkel kuulus kvaliteediagentuur Sihtasutuse Archimedes koosseisu. Selline lahendus tagas ESG standardite täitmise, millele andis kinnituse ka agentuuri välishindamise positiivsed tulemused 2013. ja 2018. aastal.

2020. aastal võeti vastu otsus viia Sihtasutus Archimedes, mille koosseisus tegutses ka kõrghariduse kvaliteediagentuur, loodava Haridus- ja Noorteameti koosseisu. Harno moodustamisel tekkis vajadus muuta mitmeid seadusi, sh kõrgharidusseadust, kuna lakkas eksisteerimast sihtasutus, millele kvaliteediagentuuri ülesannete täitmine oli volitatud. Peamine probleem, mis vajas lahendamist kvaliteediagentuuri liitmisel riigiameti koosseisu, oli tõsiasi, et riigiamet kui valitsusasutus ei saa olla valitsusest sõltumatu, nagu nõuavad Euroopa standardid ja suunised. KHaS muutmisel seoses Harno moodustamisega jäeti siiski seaduse tasandil

⁵ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119032019012>

määratlemata, et kõrghariduse kvaliteedihindamine on volitatud riigiametile ning jäeti seadusesse üksnes viide kõrghariduse kvaliteediagentuurile. Täpsem korraldus on sätestatud haridus- ja teadusministri 16. juuni 2020 määramises nr 19 „Haridus- ja Noorteameti põhimäärus“⁶ 4. peatükis.

Seega hetkel on kõrghariduse kvaliteediagentuuri ülesanded ja toimimise põhimõtted küll KHaS tasandil määratletud, kuid täpsustamata on, kellele nende ülesannete täitmine on volitatud.

Harno põhimäärus määratleb HAKA ameti koosseisus iseseisvaid ülesandeid täitva struktuuriüksusena. Tagamaks iseseisvate ülesannete täitmise riigiasutuse koosseisus, annab põhimäärus HAKA koosseisu kuuluvale kuratooriumile lisaks nõuandvale rollile ka otsustusõigused agentuuri toimimise seisukohast olulistest aspektides: valida seadusest tuleneva õigusega haldusorgani rolli täitvate hindamisnõukogude liikmed, kinnitada HAKA arengukava ja aastaaruanne. Kuratooriumi koosseisu kuuluvad HAKA põhiülesannetega seotud huvirühmade esindajad moel, et huvirühmade esindatus oleks tasakaalustatud ning ühelgi huvirühmal ei tekiks võimalust oma ootusi ja eelistusi peale suruda. Sel moel on tagatud kvaliteediagentuuri toimimine sõltumatult kolmandatest osapooltest nagu valitsus, kõrgkoolid jt huvigrupid. Kõik olulised huvigrupid on kuratooriumis esindatud ning seetõttu on tagatud nn „tasakaalustatud sõltuvus“. Kuratooriumi koosseisu kinnitab küll haridus- ja teadusminister oma käskkirjaga, kuid selle koosseisu nimetavad huvigruppe esindavad organisatsioonid ise oma esindajad. HAKA on nüüdseks kolmel korral läbinud edukalt välise hindamise – aastatel 2013, 2018 ja 2023⁷.

Muudatuse eesmärk on tagada Eesti kõrgkoolide jätkuvat tunnustamist Euroopas ning kindlustamaks kvaliteediagentuuri vastavust Euroopa standarditele täpsustatakse seaduses HAKA sõltumatus ja põhimõtted. Kuna volitusnorm kvaliteediagentuuri eristaatuseks riigiameti koosseisus peab tulema seaduse tasandilt, siis on vajalik selle sissetoomine kõrgharidusseadusesse. Aluseks on võimalik võtta Soome kvaliteediagentuuri KARVI toimimise põhimõtted ning rahvusvaheliste ekspertide hinnangud sellele, et sätestatud raamistik tagaks piisaval määral kõrghariduse kvaliteedihindamist teostava agentuuri sõltumatuse riigiameti koosseisus.

Lisaks täpsustatakse õigusselguse tagamiseks eelnõus kõrgharidusseaduses stipendiumite andmise, kõrgharidustaseme õppesse kandideerimise ja akadeemiliste töötajate seotud sätteid, millele muutmise vajadus on tulenenud KHaS rakendamisel selgunud vajadustest või millele on tähelepanu juhtinud kõrgkoolid ja õiguskantsler.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb 3 paragrahvist.

§ 1. Kõrgharidusseaduse muutmine

1) Paragrahv 3 lg 7 – eelnõuga lisatakse seadusesse säte, mis annab õiguse kõrgkoolile isikuandmete töötlemiseks.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 6 lõike 1 punkt e alusel on isikuandmete töötlemine seaduslik juhul, kui töötlemine on vajalik avalikes huvides oleva ülesande täitmiseks. Kõrgkoolidesse toimub vastuvõtt läbi infosüsteemi SAIS, mis alates 1. septembrist 2025. a on

⁶ <https://www.riigiteataja.ee/akt/119062020035>

⁷ <https://haka.ee/ekka-valishindamine/>

riikliku andmekogu EHIS üks alamregister. Registrisse andmete kogumine peab toimuma seaduse alusel ja kohaselt. Seega tuleb kõrgharidusseaduses anda volitus andmete töötlemiseks ja kogumiseks. Kuna kõrgkooli sisseastumise avaldusi võtavad vastu koolid ise, siis tuleb anda neile ka volitus andmete töötlemiseks. Andmete töötlemise eesmärk on kontrollida, kas kõrgharidustaseme õppesse kandideerijad täidavad sisseastumistingimusi ning kas tasuta õppekohale kandideerijatel on selleks vastav õigus. Kuna kõrgharidusseaduse alusel on õigus tasuta õppekohale piiratud, siis selleks, et kõrgkoolil oleks võimalik täita seadust ja kontrollida, kas õppur on juba varasemalt riigi rahastatud õppekohal õppinud, on vajalik ühtne andmebaas, mis kogub õppurite varasemalt õpitud andmed ning annab infot, kas ja kui palju on õigus veel tasuta õppida.

Tasuta õppekohale kandideerimisel on vaja kõrgkoolil teada, kas õppur vastab tingimustele, mis on kehtestatud kõrgharidusseaduses §16 ja §16¹ nimetatud juhtudel tasuta õppes osalemiseks. Selleks on kõrgkoolil vaja hinnata isiku andmeid seoses eelnevate õpingutega samal kõrgharidustasemel. Kehtiv kõrgharidusseadus sätestab, et samaaegselt tohib isik õppida samaaegselt vaid ühel kõrgharidustaseme õppekaval. Lisaks on kõrgkoolil vajalik kontrollida alates 01.09.2025 jõustuva kõrgharidusseaduse uues redaktsioonis toodud nõude täitmist, mille kohaselt on kõrgkoolil õigus tasu küsida ka neilt isikutelt, kes on õppima asudes juba vastu võetud tasuta koolituskohale keskhariduse järgses kutseõppe tasemeõppes. Ehk et alates 2025/2026 õppeaastast võib isik õppida tasuta vaid ühel õppekohal kutse- või kõrgharidustasemel.

Eelnõuga luuakse kõrghariduses isikuandmete töötlemiseks terviklik õiguslik raamistik, mis vastab isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõike 1 punktis e sätestatud avalikes huvides oleva ülesande täitmise alusele ning põhjenduspunktides 10 ja 45 sätestatud nõudele, et töötlemise alus ja eesmärgid peavad olema sätestatud liidu või liikmesriigi õiguses.

Kõrgkoolidel on õigus töödelda kandideerivate, õppivate ja õppest välja arvatud isikute andmeid kõrgkooli põhitegevuse korraldamise eesmärgil, sealhulgas vastuvõtu, õppetöö korraldamise, õppekvaliteedi kindlustamise eesmärgil. Samuti luuakse õiguslik alus kontrollida õppekulude hüvitamise kohustuse olemasolu.

2) paragrahv 7 lg 1 – eelnõuga võimaldatakse proviisoriõpe edaspidi senise integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppe asemel viia läbi eraldiseisvate bakalaureuse- ja magistriõppekavade läbimisega. Nii integreeritud õppes kui ka 3+2 mudeli alusel toimuvast õppes on proviisorina töötamiseks vaja läbida kokku viieaastane õpe 300 EAP mahus kooskõlas EL direktiiviga 2005/36/EÜ kutsekvalifikatsioonide tunnustamise kohta. Muudatus vastab ka EL direktiivi tingimustele, sest direktiiv ei kohusta proviisorõpet läbi viima integreeritud õppes. Seoses muudatustega proviisoriõppe korralduses, kus seni integreeritud bakalaureuse- ja magistriõppena läbiviidav proviisoriõpe asendub eraldiseisvate õpete läbimisega, kustutatakse lõikes 1 sõna „proviisoriõpe“.

3) Paragrahv 12 lg 4 – Eestil on tulenevalt EL ühtse digivärava direktiivist (*SDG ehk Single Digital Gateway*)⁸ kohustus tagada ühtne sisseastumissüsteem riiklikesse õppeasutustesse. Antud seaduseelnõuga kehtestatakse avalik-õiguslikele ülikoolidele ja HTM haldusala rakenduskõrgkoolidele kohustus korraldada kõrgharidusõppesse kandideerimise protsess läbi Eesti hariduse infosüsteemi (edaspidi *EHIS*). Seni oli kõrgkooli otsustada, kuidas korraldada

⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32018R1724&from=EN#anx_l%C2%A0

õppeasutusse kandideerimine ning milliseid süsteeme selleks kasutada. Valdavalt kasutasid kõrgkoolid kõrgharidustaseme õpetesse kandideerimisprotsessi korraldamiseks Sisseastumiste Infosüsteemi (edaspidi *SAIS*). SAISi kasutasid oma sisseastumiste läbiviimisel 2024/2025. õppeaastal 7 ülikooli ja 7 rakenduskõrgkooli. Seni ei ole ühtset sisseastumise infosüsteemi kasutanud 4 erarakenduskõrgkooli (EELK Usuteaduste Instituut, EMKT Teoloogiline Seminar, EEKK Mainor ja EEKBL Kõrgem Usuteaduslik Seminar), kes korraldasid vastuvõtu läbi enda infosüsteemide.

Alates 1. septembrist 2025. a on SAIS riikliku andmekogu EHIS üks alamregister ja eelnõus nimetatud kõrgkoolid peavad edaspidi kõrgkooli vastuvõtu korraldama läbi EHISe.

Kuna SAISi kasutamiseks kõrgkooli sisseastumiseks oli vajalik Eesti isikukoodi olemasolu, ei ole olnud võimalik selle süsteemi kaudu korraldada välisüliõpilaste vastuvõttu. Kõrgkoolid on korraldanud seda valdavalt kasutades välise partneri poolt pakutavat keskkonda (Dream Apply) või loonud eraldi võimalused kõrgkooli põhiselt kandidaatidel vastuvõtuprotsessi läbimiseks. Ka EHISe alamregistrina toimival vastuvõtu infosüsteemil puudub hetkel juurdepääs riigi isikukoodita isikutele, seetõttu on kõrgkoolidele jäetud ka eelnõuga õigus välisüliõpilaste vastuvõtul kasutada alternatiivseid keskkondi.

Erakõrgkoolidele ja riigi rakenduskõrgkoolidele, kes ei ole HTM haldusalas, ei ole vastuvõtu korraldamine EHISe elektroonilises keskkonnas kohustuslik.

Eelnõu sõnastust täpsustatakse ja Eesti hariduse infosüsteemi põhimäärus viiakse kooskõlla seadusega ning arvestaks vajadusel vastuvõtu korraldamise erisusi eri kõrgharidustasemete ja õppevormide lõikes.

Eelnõu eesmärk on tagada vastuvõtuga seotud andmete ühtne kogumine ja kättesaadavus riiklikus infosüsteemis, mitte piirata kõrgkoolide vastuvõtuprotsesside korralduslikku autonoomiat ega tehnilisi lahendusi. Samuti võetakse arvesse, et välisüliõpilaskandidaatidel puudub ligipääs vastuvõtuandmete alamregistrile.

Muudatusega tagatakse õigusselgus ning samal ajal säilitades riigi huvi saada vastuvõtuga seotud andmed keskse infosüsteemi kaudu.

4) paragrahv 13 lg 3 - Eelnõuga muudetakse paragrahvi teist lauset. Kehtiva seaduse sõnastus ei luba rühmitada kõikides kõrgharidustaseme õpetes isikuid selle alusel, kas neilt on kõrgkoolil õigus õppetasu küsida või mitte. Eelnõu kohaselt kehtib see kohustus vaid kõrghariduse esimese ja teise astme kohta kuna üliõpilaskandidaat peab vastama samasugustele kvaliteedinõuetele / vastuvõtutingimustele ning õppekulusid hüvitavatele üliõpilastele ei looda erinevaid õppegrupe. Muudatusega on doktoriõppes selline rühmitamine lubatud kuna doktoriõppesse vastuvõtul tuleb hinnata iga üksikut kandidaati, arvestada temalt tasu võtmise õigusega ning tema maksevõimet doktoriõppe perioodil, samuti konkreetse isiku sobivust ülikooli teatud uurimisgruppi. Seaduse muutmine annab võimaluse kõrghariduse kolmandal õppeastmel vajadusel võtta õppesse erinevate rühmituste alusel. Sama põhimõtte kehtib ka 13 lg 2¹ konkursside välja kuulutamisel.

5) paragrahvi 15 lg 4 – Eelnõuga muudetakse kõrgharidusseaduse § 15 lõiget 4, täpsustades üliõpilaste riiklike stipendiumite andmise regulatsiooni ning eristades normatiivse reguleerimise ja stipendiumite praktilise andmise ülesande. Üliõpilaste riiklike stipendiumite liigid, suurused

ning nende määramise üldtingimused ja korra kehtestab määrusega valdkonna eest vastutav minister.

Lisaks nähakse ette võimalus anda stipendiumite andmise ülesanne Haridus- ja Noorteametile või kõrgkoolile. Stipendiumi andjateks võivad olla Haridus- ja Noorteamet ja kõrgkoolid, kes korraldavad stipendiumite taotlemise, taotluste hindamise ning stipendiumite määramise ja maksmise ministri määruse alusel.

Õiguskantsler on korduvalt juhtinud tähelepanu, et stipendiumide andmise kord peab olema sätestatud seaduse alusel või peab olema seaduses antud volitusnorm stipendiumi andjale. Käesolev eelnõu loob selge seadusliku aluse stipendiumite andmise ülesande edasiandmiseks ning tagab, et stipendiumite andmise olulised tingimused on kehtestatud ministri määrusega seaduse alusel.

Ülikool on seaduses ettenähtud piires autonoomne, mis tähendab, et stipendiumite andmise korraldamisel tuleb lähtuda seadusest ja selle alusel kehtestatud määrusest. Ülesande edasiandmine võimaldab arvestada kõrgkoolide valdkondlike erisustega ning korralduslike vajadustega, sh stipendiumite taotlemise tehniliste ja menetluslike küsimuste (nt taotlemise keskkond, täpsed tähtajad, hindamiskomisjonide töökorraldus) paindlikum reguleerimine.

Selline lahendus tagab avaliku raha kasutamise põhireeglite kehtestamise riiklikul tasandil ning samas võimaldab stipendiumite andmise praktilist korraldamist detsentraliseeritult, tagades õigusselguse ja võrdse kohtlemise ning arvestades ülikoolide autonoomiat.

6) paragrahv 16 lg 6 punkt2¹- eelnõuga lisatakse loetellu, mille alusel on kõrgkoolil õigus nõuda üliõpilaselt õppekulude hüvitamist, uus punkt, millega laieneb kõrgkoolile võimalus küsida õppeteenustasu kõigil magistriõppekavadel, mille maht on vähem kui 120 ainepunkti. Kui üldjuhul on kõrgharidustasemel õppimine tasuta eesti keeles ja täiskoormusega õppes, luuakse muudatusega võimalus ka eesti keeles ja täiskoormusega lühematel magistriõppekavadel nõuda õppekulude hüvitamist. Kehtiva seaduse sama paragrahvi punktide 1 ja 2 kohaselt on juba võimalik küsida õppeteenustasu neilt õppuritelt, kes õpivad magistriõppes osakoormuses või võõrkeeles.

Tasu võtmine on õigustatud kuna lühemad magistriõppekavad on valdavalt suunatud isikutele, kellel on vastavas valdkonnas töökogemus või varasem magistrikraad lähedasel erialal. Lühemate õppekavade õppurite sihtrühmaks on eelkõige töökogemusega ja/või varasema magistrikraadiga inimene, kes ongi huvitatud lühiajalisemast õppest ning varasemad õpingud ja/või töökogemus võimaldavad arvestada osad õpiväljundid täidetuks. Enamasti on selliste õppurite põhitegevuseks töötamine.

Algselt oli eelnõus ka punkt, mis täpsustas magistriõppesse kandideerimise üldnõudeid õppekavadel, mille maht on vähem kui 120 ainepunkti. Kooskõlastusel saadud tagasiside alusel otsustati see teema jätta kõrgkoolide pädevusse, kuid üldpõhimõtted tuuakse ära seletuskirjas.

Kõrgharidusseaduse kehtestamisel 2019. a jäeti sellest välja eelnevalt ülikooliseaduses kehtinud nõue, mille kohaselt bakalaureuseõppe või rakenduskõrgharidusõppe ja magistriõppe nominaalkestus peab olema kokku vähemalt viis aastat. Senine 3+2 (või ka 4+1) süsteem kehtib üldpõhimõttena aga jätkuvalt, sest üldjuhul ei ole magistriõppe õpiväljundite saavutamine lühema ajaga võimalik. Seetõttu tuleks lähtuda põhimõttest, et lühemale magistriõppekavale saab eelneva kvalifikatsiooni alusel kandideerida vaid isik, kes on lõpetanud vähemalt 4-aastase

nominaalkestusega esimese astme kõrgharidusõppe õppekava või kes on juba eelnevalt lõpetanud magistriõpingud. Kui bakalaureuse- või sellega võrdustatud õppe kestus oli vähem kui 4 aastat, on kandideerimiseks vajalik omada varasemat kolmeaastast töökogemust või varasemaid täienduskoolitusi, mida saab õpiväljundite saavutamiseks arvestada kõrgkooli kehtestatud korra alusel.

7) paragrahv 16 lg 6² – eelnõuga täiendatakse seadust uue lõikega, mis puudutab õpingute katkestamist kolmekümne kalendripäeva jooksul peale immatrikuleerimist. Kõrgharidusseaduses tehti 2023. a muudatused, mis muutsid rangemaks korduvalt kõrgharidustasemel tasuta õppimise tingimusi. Muudatuste kohaselt on võimalik alates 2024/2025. õppeaastast asuda ka teist korda tasuta õppima samal kõrgharidusastmel juhul kui esimesed õpingud ei ole kestnud rohkem kui 365 päeva. Õppes osaletud päevade arvestus algab esimesest päevast alates immatrikuleerimisest. Käesoleva muudatuse vajadus tulenes muudatuse järgsel õppeaastal kogetud praktikast, mida eelnõud ette valmistades ei suudetud ette näha. Nimelt oli mitmeid juhtumeid, kus isikud immatrikuleeriti õppesse mitu nädalat enne reaalselt õppetöö algust, kuid immatrikuleerimise ja õppetöö alguse vahepealsel ajal avanes neil näiteks võimalus minna õppima välisriigi õppeasutusse või loobusid nad mõnel muul põhjusel oma õppekohast. Juriidiliselt tähendas see olukorda, kus isik katkestas oma õpinguid ja tal fikseeriti EHISes immatrikuleeritud olemise aeg ühe õpisündmusena. Reaalselt õppur ei osalenud õppetöös kuna õppetöö ei olnud alanud, aga süsteemi läks kirja õppetöö katkestamine. Hiljuti jõustunud kutseõppeasutuse seaduses ei arvestata korduva õppimisena katkestamisi, kus õpilane on nimekirjast välja arvatud vähem kui 30 päeva jooksul pärast õppeperioodi algust. Lähtuvalt analoogse regulatsiooni kehtestamisest kutsehariduses ja võrdse kohtlemise põhimõttest, otsustati viia selline täpsustus sisse ka kõrgharidusõpet reguleerivasse õigusakti. Muudatusega antakse õppurile valikuvõimalus kolmekümne päeva jooksul peale õppesse immatrikuleerimist õppest lahkumiseks. Ka kõrgkoolil on õigus õppureid, kes ei ole ilmunud õppetööle, selle aja jooksul eksmatrikuleerida. Selline varajane katkestamine võimaldab kõrgkoolil vajadusel vabaks jäänud õppekoht täita. Õpingud kõrgharidusõppes ei lähe õpisündmusena korduva õppe arvestamisel kirja kui õppur on eksmatrikuleeritud 30 päeva jooksul alates immatrikuleerimisest. Antud 30 päeva arvestuse põhimõtte kehtib ka juhul kui õppur on teatud põhjusel (nt tervislikel põhjustel või seoses suundumisega kaitsevähke) koheselt peale immatrikuleerimist akadeemilisele puhkusele siirdunud. Akadeemilisel puhkusel peatub õppetöös osalenud päevade arvestus ja kui sellisel juhul peale akadeemilise puhkuse lõpetamist õppur eksmatrikuleeritakse 30 päeva jooksul kogu õppes oldud päevade arvestuses, ei lähe õpisündmus korduvalt õppimise arvestuses korrana kirja.

Et tagada õppuritele võrdne kohtlemine, jõustub antud lõige tagasiulatuvalt alates 01.08.2024, mil hakkas kehtima kõrgharidusõppes korduvalt õppimise uus regulatsioon.

8) paragrahv 16¹ lg 1 – eelnõuga muudetakse paragrahvi esimese lõike esimest lauset, mis puudutab doktoriõppes tasuta õppimist. Kui kehtiv seadus ei nõua kõigilt õppureilt, kes läbisid õppekava nominaalkestuse jooksul, õppekulude hüvitamist, siis eelnõu kohaselt on tasuta õppimine doktoriõppes nominaalkestuse jooksul võimalik vaid Eesti kodanikul või Eesti Vabariigis pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel viibival isikul. Antud muudatuse kohaselt ei tagata tasuta õppimise võimalust neile, kel puudub Eesti kodakondsus, pikaajaline elamisluba või alaline elamisluba.

9) paragrahv 16¹ lg 3 punkt 4 - seadust täiendatakse punktiga, mille kohaselt on kõrgkoolil õigus õppekulude hüvitamist nõuda neilt, kes ei ole Eesti või teiste Euroopa Liidu liikmesriikide, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi kodanikud. Samuti on selle punkti alusel võimalik kehtestada kõrgkoolidele võimalus võtta vastu erinevate stipendiumifondide õppetasu/toetus, mille doktorant riigilt või stipendiumifondilt on välisriigis õppimiseks saanud.

10) paragrahv 36 lg 5 – Eelnõuga kehtestatakse selles paragrahvis uus lõige, mis puudutab emeerituse staatust. Emeerituse staatuse eesmärk on toetada väarikasse ikka jõudnud akadeemiliste töötajate aktiivsest õppetööst taandumist. Kehtiv seadus loob kõrgkoolile volitusnormi selle staatuse andmiseks ning määratud tähtaja möödumisel seni kehtiv akadeemilise töötaja tööleping lõpetada. Praktikas aga on ilmnenud juhtumeid, kus erinevatel põhjustel (ebaväärikas, riigivastane käitumine vms) vajaksid kõrgkoolid alust ka emeerituse staatuse äravõtmiseks. Muudatusega antakse kõrgkoolile õigus vastavalt kõrgkooli kehtestatud tingimustele emeerituse staatust ära võtta.

11) kuuenda peatüki pealkirja muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt: „Kvaliteedi hindamine ja järelevalve“ – tulenevalt eelnõuga kavandatavatest täiendustest lisandub seadusesse paragrahv, mis reguleerib järelevalve korraldust. Täiendusest tulenevalt muudetakse peatüki pealkirja sõnastust.

Paragrahvi 37 muudatustega täpsustatakse kõrghariduse kvaliteedihindamise korraldust.

12) paragrahv 37 lõige 2 – kehtiva seaduse kohaselt korraldab kvaliteedihindamisi rahvusvahelistest põhimõtetest lähtudes kõrghariduse kvaliteediagentuur. Muudatusega tuuakse seaduses välja kvaliteedihindamisi korraldava asutuse nimi ehk täpsustatakse, et neid tegevusi teeb Haridus- ja Noorteameti koosseisus iseseisvaid kõrghariduse kvaliteedi hindamise ülesandeid täitev kvaliteediagentuur.

13) paragrahvi 37 täiendatakse lõikega 2¹ - kehtestatakse volitusnorm kvaliteediagentuuri kuratooriumile ning nimetatakse ära kuratooriumi koosseis ja liikmete arv. Kuratooriumi kinnitab valdkonna eest vastutav minister.

14) paragrahvi 37 täiendatakse lõikega 2² – Vastavalt Haridus- ja Noorteameti põhimäärusele on kuratooriumil väga konkreetseid ülesanded, mis sisaldavad otsustusõigust kvaliteediagentuuri tegevuse ja hindamisotsuste sõltumatust tagavates aspektides. Need on agentuuri sõltumatuse tagamise seisukohast sedavõrd olulised ülesanded, mis õigusselguse huvides sätestatakse eelnõuga seaduse tasandil.

15) kuuenda peatüki paragrahvi 37 lõigetes 3 ja 4, § 38 lõigetes 2, 3 ja 4, § 39 lõikes 2, § 9 lõikes 3 ja § 11 lõikes 3 asendatakse „kõrghariduse kvaliteediagentuur“ sõnaga „kvaliteediagentuur“ vastavates käänetes. Õigusselguse tagamiseks ühtlustatakse muudatusega kõrghariduse kvaliteedi hindamist läbiviiva agentuuri lühinime erinevates paragrahvides.

16) paragrahvi 37 täiendatakse lõikega 3¹ - täpsustatakse HARNO koosseisus tegutseva kõrghariduse kvaliteediagentuuriga seonduvat. Kehtestatakse, et kuratooriumi ja kõrghariduse hindamiskoostöö ülesanded kinnitatakse ministri määrusega.

17) Lisatakse paragrahv 39¹ – Eelnõuga tuuakse kõrgharidusvaldkonna õigusakti tagasi sätteid, mis puudutavad kõrgkoolide üle tehtavat järelevalvet. Seadust täiendatakse eraldi paragrahviga 39¹, kus kehtestatakse teenistusliku, riikliku ja haldusjärelevalve põhimõtted kõrghariduses.

Järelevalve korralduse põhimõtted on sarnased 1.10.2025. a jõustunud teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduses kinnitatutele, mis kehtivad teadus- ja arendusasutustele sh ülikoolidele ja evalveeritud rakenduskõrgkoolidele.

Paragrahv 39¹ lg 1 – eelnõuga antakse Haridus- ja Teadusministeeriumile õigus viia läbi kõrgharidusasutuste tegevuse üle riiklikku või haldusjärelevalvet. Järelevalve eesmärk on kõrgharidusseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides kehtestatud nõuete täitmise kontroll.

Paragrahv 39¹ lg 2– seaduses kehtestatav uus punkt annab volitused järelevalve toiminguteks. Järelevalve teostajatel on võimalik tutvuda erinevate materjalidega, mille põhjal teha kindlaks järelevalve ülesannete täitmiseks vajalikud asjaolud. Antakse õigus järelevalve tulemusena teha ettekirjutusi ning kaasata järelevalve teostamisse eksperte.

Paragrahv 39¹ lg 3 –eelnõu kohaselt antakse Haridus- ja Teadusministeeriumile õigus riikliku järelevalve tegemiseks kohaldada korrakaitseaduses (§-s 30, §-s 32 ja §-s 50) sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ning korras.

Paragrahv 39¹ lg 4 – eelnõuga lisatav lõige annab õiguse haldus- või riikliku järelevalve teostajale ettekirjutuse täitmata jätmise korral asendada sunniraha asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras. Sunniraha ülemmäär on 10 000 eurot.

Paragrahvi 42 muudatustega kustutatakse kõrgharidusseaduses doktoriõppe tulemustasu eraldamisega seotud regulatsioonid kuna toetusmeede on otsustatud lõpetada seoses riigieelarve olukorraga, toetusmeetme vähese mõjuga eesmärkide täitmisele ning kõrghariduse tegevustoetuse üldise kasvatamisega perioodil 2023-2026.

18) Paragrahv 42 lg 1 – eelnõuga jäetakse sihttoetuse regulatsioonist välja doktoriõppe tulemustasu puudutav osa kuna vastav toetusmeede kaotatakse ning riigieelarves ei ole selleks edaspidi vahendeid ette nähtud.

19) Paragrahv 42 lg 2-3 – seoses toetusmeetme kaotamisega kustutakse seadusest doktoriõppe tulemustasu suuruse arvutamise põhimõtted ning tulemustasu määra kehtestamise korra vajadus ministri määrusega.

20) Rakendussätte sisu ja eesmärk - Rakendussättega nähakse ette käesoleva seaduse § 16 lõike 6² tagasiulatuv kohaldamine alates 1. september 2024. Samuti sätestatakse üleminekusäte, mille kohaselt perioodil 1. augustist 2024 kuni 1. septembrini 2026 ei arvestata eksmatrikuleerimiste arvestusse eksmatrikuleerimist, mis on toimunud 30 kalendripäeva jooksul pärast immatrikuleerimist.

Muudatuse eesmärk on vältida olukorda, kus õpingute alguses tehtud eksmatrikuleerimine (nt eksliku õppekava valiku, isiklike asjaolude või muude õppe alustamist takistavate tegurite tõttu) piirab ebaproportsionaalselt isiku edasist ligipääsu tasuta kõrgharidusele. Õpingute algusperioodi eksmatrikuleerimine ei ole reeglina seotud õpingute sisulise ebaõnnestumisega ning selle arvestamine eksmatrikuleerimiste hulka ei ole eesmärgipärane.

Rakendussäte on isikutele soodustava iseloomuga ning ei piira isikute õigusi ega sea neile täiendavaid kohustusi. Tegemist on soodustava tagasiulatuva regulatsiooniga, mis on kooskõlas põhiseaduse §-st 10 tulenevate õiguskindluse ja õiguspärase ootuse põhimõtetega ning Riigikohtu praktikaga soodustava tagasiulatuvuse lubatavuse kohta.

Tagasiulatuv kohaldamine tagab võrdse kohtlemise enne ja pärast seaduse jõustumist immatrikuleeritud üliõpilaste vahel ning väldib olukorda, kus varasemalt eksmatrikuleeritud isikud satuksid põhjendamatult halvemasse olukorda võrreldes pärast seaduse jõustumist õppima asuvate isikutega.

Proviisorõppe rakendussäte on vajalik, et tagada õigusselgus ja vältida käesoleva seaduse jõustumise ajal õppivate isikute õiguste halvenemist. Seetõttu nähakse rakendussättega ette, et enne seaduse jõustumist integreeritud proviisoriõppe õppekavale immatrikuleeritud isikud võivad õpingud lõpetada kehtinud õppekorralduse alusel ning neile antakse vastav kraad. Kõrgkoolidel on õigus jätkata integreeritud õppekava rakendamist nende isikute suhtes kuni õpingute lõpetamiseni.

§ 2. Eesti Vabariigi haridusseaduse muutmine

Paragrahv 36⁶ lg 2 – lõikele lisatakse teine lause, millega täpsustatakse EHISe vastutavad töötajad õppeasutustes. Eelnõuga täiendatakse Eesti Vabariigi haridusseaduse § 36⁶ lõiget 2 teise lausega, milles täpsustatakse Eesti hariduse infosüsteemi (EHIS) kaasvastutavate töötajate ring. Muudatuse kohaselt on EHIS kaasvastutavad töötajad kõrgkoolid, kutsekoolid ja üldhariduskoolid, kes täidavad neile seadusega pandud ülesandeid.

Muudatuse eesmärk on selgitada isikuandmete kaitse üldmääruse (EL) 2016/679 artikli 26 tähenduses kaasvastutavate töötajate rollijaotust ning tagada õigusselgus EHISes töödeldavate andmete osas. EHIS on riiklik andmekogu, mille andmeid esitavad ja kasutavad haridusasutused oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks, sealhulgas vastuvõtu, õppekorralduse, õpitulemuste arvestuse ning haridusstatistika eesmärgil.

Kaasvastutavate töötajate selgesõnaline nimetamine seaduses suurendab õigusselgust andmesubjektide jaoks, täpsustab vastutuse jaotust.

§ 3. Ravimiseaduse muutmine

Paragrahv 11 lg 1 -lõige sõnastatakse ümber. Kui seni oli proviisoriõppe korraldatud bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppena, siis eelnõu kohaselt edaspidi proviisoriks õpitakse eraldiseisvate bakalaureuseõppe ja magistriõppe läbimisel.

Eelnõuga muudetakse ravimiseaduse § 11 lõike 1 sõnastust, et viia proviisori mõiste kooskõlla kõrgharidusseaduse muudatustega ning Euroopa Liidu kutsekvalifikatsioonide tunnustamise direktiiviga 2005/36/EÜ. Muudatuse kohaselt on proviisor farmaatsiaalase haridusega isik, kes on läbinud eraldiseisva bakalaureuse- ja magistriõppe ning kelle proviisoriõppe kogumaht on 300 ainepunkti.

Muudatuse eesmärk on tagada proviisori kutsekvalifikatsiooni omandamise selge ja üheselt mõistetav õiguslik raamistik ning võimaldada proviisoriõppe korraldamist bakalaureuse- ja magistriõppena. Samas säilitatakse Euroopa Liidu õiguse kohane nõue proviisoriõppe minimaalse kogumahu kohta.

Muudatus tagab õigusselguse proviisori kvalifikatsiooni määratlemisel ning väldib olukorda, kus proviisoriõppe korralduse muutmine kõrgharidusseaduses ei kajastu erialase tegevuse regulatsioonis ravimiseaduse tasandil.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole otseselt seotud Euroopa Liidu õigusega, kuid tulenevalt Euroopa põhiseaduslepingu artikli II-74 punktide 1 ja 2 on igaühel õigus haridusele ning õigus saada kutse- ja täiendusõpet ning see õigus kätkeb võimalust saada tasuta kohustuslikku haridust.

6. Seaduse mõjud

Eelnõuga tehtavad muudatused mõjutavad laiemalt võttes eelkõige kõrgkoole, üliõpilasi ja tulevasi üliõpilasi. Eelnõuga kavandatud muudatused ei too kaasa keskkonnamõjusid, mõju riigi julgeolekule ega välissuhetele. Eelnõuga kehtestatavate muudatuste puhul saab hinnata majanduslikku ja sotsiaalset mõju.

6.1. Eraraha kaasamise võimaluste laiendamine kõrgharidusõppes

6.1.1 Sotsiaalne mõju

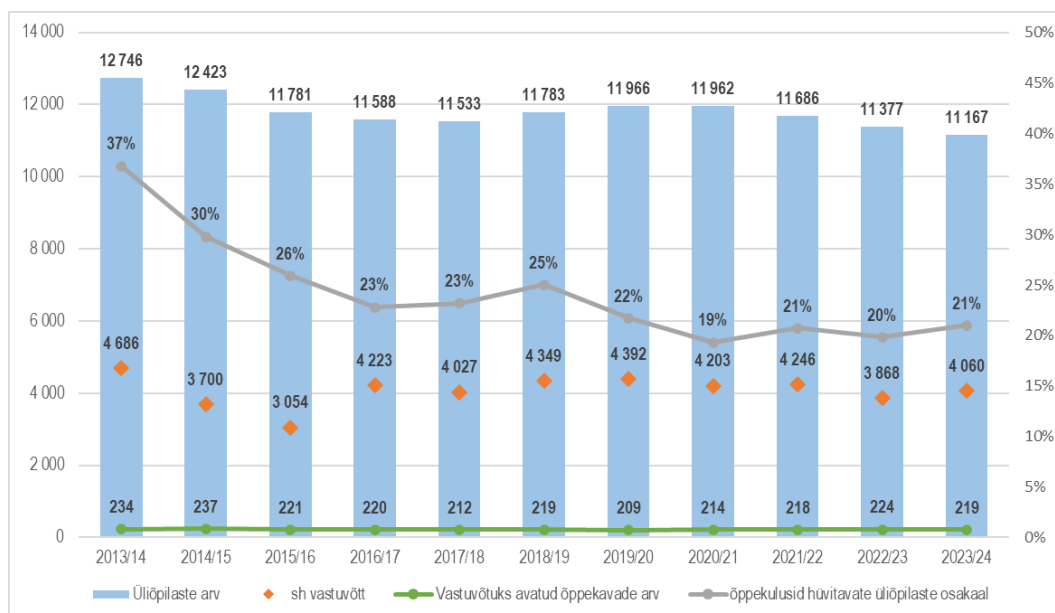
Sihtrühm: üliõpilased, potentsiaalsed üliõpilaskandidaadid

Mõju valdkond – mõju inimeste heaolule mõju üliõpilastele ja nende valikutele haridusotsuste tegemisel, mõju kõrgkoolidele ja haridussüsteemile.

Mõju avaldumine

Tasu võtmise õiguse kehtestamine eestikeelsete alla 2-aastaste magistriõppekavade pakkumisel suurendab paindlikke õpivõimalusi töötavale isikule. Sihtrühmaks on eelkõige varasemalt hariduse omandanud õppurid või eelneva töökogemusega inimesed, kes sooviksid oma kõrghariduse taset tõsta või uuendada.

Muudatus mõjutab üliõpilaste valikuvõimalusi ja õpikäitumist magistriõppe võimaluste kaalumisel. 2023/2024. õa oli õppeks avatud 219 magistriõppekava, kus õppis 11 167 üliõpilast, kellest viiendik hüvitas õppekulud tasulises õppes juba kehtivate regulatsioonide alusel (joonis 2).



Eelnõu eesmärgiks on võimaldada omandada magistrিতase senises võrreldes kiiremini kuid efektiivsemalt. Inimesel on võimalus näiteks võtta 1 aasta oma tööaastast ja õppida täiskoormusega õppes tasu eest, et oleks võimalik saavutada magistrিতase. Seega on sihtrühmaks eelkõige õppurid, kes on võimelised ja soovivad maksta oma õpingute eest, kuid kellel ei ole võimalik või soov magistriõpet läbida mitte 2 aastaga vaid ühega.

Teatud osale üliõpilaskonnast võib olla muudatusel negatiivne mõju ning õppimisest loobutakse või otsitakse õpingute jätkamiseks tasuta võimalusi kui huvipakkuv õppekava on vaid tasuline. Samas võib väheneda Eesti õppurite välismaale magistriõppesse minek, sest kuna seni on lühikesi magistriõppe võimalusi piiratud hulgal, siis oli teatud sihtrühmal valmisolek otsida tasulise õppe võimalus välisriigi kõrgkoolist.

Kõrgkoolidele avaldab muudatuse mõju võimalusega luua lühemaid õppekavasid, mille eest on võimalus küsida ka tasu. Kõrgkoolil on võimalik tasu võtta õppekava eest, mis on alla 2-aastane, kuid mille jooksul läbitakse siiski täies mahus magistriprogramm.

Õppetasu küsimine doktoriõppes. Muudatus avaldab mõju eelkõige kolmandatest riikidest pärit doktorantidele. Vastava muudatusega on võimalik küsida tasu, kui doktorant saabub Eestisse õppima väljaspool Euroopa Liitu. Muudatuse mõju kõrgkoolile seisneb võimaluses küsida tasu doktorandilt või teda saatvalt teadusasutuselt, kes tuleb kolmandast riigist. Ka tänasel päeval on doktorante, kes oleksid valmis maksta oma õpingute eest, kuid hetkel kehtiv seadus sellist võimalust ette ei näe. Kuna õppekulude hüvitamist saab muudatusega nõuda vaid doktoriõppe üliõpilastelt, kes tulevad väljastpoolt Euroopa Liitu, ei mõjuta see Eesti noorte võimalusi doktoriõppes. Rahvusvaheline kogemus näitab, et tasulise õppe sisseviimisega esialgu sihtrühma huvi väheneb, kuid paari aasta möödudes taastub. Piisava akadeemilise järelkasvu tagamiseks ning vältimaks ohtu, et doktoriõppes õppekohad ei täitu, ei ole mõistlik rakendada lausalist õppemaksu doktoriõppes kolmandate riikide üliõpilastele ning ülikoolile peab jääma võimalus nõuda õppekulude hüvitamist, aga mitte kohustus.

6.2.2 Majanduslik mõju

Mõju valdkond – mõju üliõpilaste õppetasudele ja kõrgkoolide sissetulekutele.

I sihtrühm: üliõpilased, üliõpilaskandidaadid

Mõju avaldumine. Muudatusega laienevad kõrgkoolide võimalused küsida õppeteenustasu ja seeläbi muudatus suurendab üliõpilaste kulutusi seoses õppimisega. See omakorda võib muuta üliõpilaste õpikäitumist ja mõjutada nende otsuseid nii õpingute alustamise kui jätkamise osas.

Ka viimase üleeuroopalise üliõpilaste küsitlusuuringu Eurostudent⁹ andmetest selgub, et 2021/2022. õa Eesti üliõpilastest 70% töötas kogu semestri vältel või semestri jooksul aeg-ajalt. Mida vanemad on üliõpilased, seda rohkem on nende seas ka töötavaid üliõpilasi. Kui kuni 19-aastaste üliõpilaste ja 20–24-aastaste üliõpilaste seas oli töötavaid üliõpilasi alla üliõpilaskonna keskmise (vastavalt 44% ja 59%), siis 25–29-aastastest töötasid juba 80% ning üle 30-aastastest 85%. Eurostudent küsitluse andmetel oli 2021/2022. õa Eesti üliõpilaste keskmine netosissetulek ühes kuus on 1078 eurot. Kuna vanemates vanusegruppides oli töötavaid üliõpilasi rohkem, oli

⁹ Haugas, S., Kendrali, E., Kletter, T. (2023). EUROSTUDENT 8 Eesti tulemuste lühiülevaade. Tallinn: Mõttekoda Praxis. https://www.praxis.ee/uploads/2022/02/EUROSTUDENT8_Lopparuanne.pdf

seal ka suurem sissetulek. Magistriõppe üliõpilaste keskmine netosissetulek oli 1504 eurot kuus, üle 30-aastaste üliõpilaste keskmine netosissetulek 1563 eurot kuus.

II sihtrühm – kõrgkoolid, riik

Mõju avaldumine. Kõrgkoolidele on muudatusel positiivne mõju kuna kõrgkoolid saavad täiendavad õigused õppeteenustasude nõudmiseks. Alla 2-aastaseid õppekavu magistriõppes oli HTM rahastatavates kõrgkoolides 2023/2024. õa avatud 14 ja neile võeti õppima 281 üliõpilast. Avatud alla 2-aastastest magistriõppekavadest olid 11 eestikeelsed ja 3 ingliskeelsed.

Tabel 3. Alla 2-aastase nominaalkestusega magistriõppekavad, mis olid vastuvõtuks avatud 2023/24. õa EHIS.

Kõrgkool	Õppekava	keel	Vastuvõetute arv 2023/24.	Õppemaks 2023/24. õa
Tallinna Tehnikaülikool	Digimuutused ettevõttes	eesti	59	
	Merenduse digitaalseerimine	eesti	6	
Tallinna Tervishoiu Kõrgkool	Terviseteadus	eesti	40	
Tallinna Ülikool	Kaasav haridus	eesti	7	
Tartu Tervishoiu Kõrgkool	Terviseteadus	eesti	26	
Tartu Ülikool	Ettevõtlikkus majanduspoliitika kujundamises	inglise	1	4200 eur
	Haridustehnoloogia	inglise	16	
	Infotehnoloogiaõigus	inglise	19	
	Juhtimis- ja digikommunikatsioon	eesti	10	4600 eur
	Kaasaegne finantsjuhtimine	eesti	9	4000 eur
	Kaasaegne turundus	eesti	12	4000 eur
	Kaasav haridus	eesti	54	
	Rakenduslik käitumisteadus	eesti	22	2600 eur
	Õpetajaharidus	eesti		

Muudatuse mõju ja ulatus nii üliõpilastele kui kõrgkoolidele on siiski väike, sest magistriõpe jääb suuremas mahus 2-aastaseks ning lühemad õppekavad on suunatud väiksemale sihtrühmale. Õppetasuga seotud kulude katmiseks ja negatiivsete mõjude vähendamiseks on olulised õppelaenusüsteemi muudatused, mis võimaldaks töökoormust suurendamata leida viise õpingute eest tasumiseks.

Doktoriõppes õppetasu kehtestamine kolmandate riikide üliõpilastele suurendab ülikooli võimalusi eraraha teenida. Mõju ülikooli eelarvele on pigem väike, sest doktorantide huvi ja ülikooli võimalused tasulise doktoriõppe pakkumiseks on pigem piiratud. Lisaks ei kata võimalik kehtestatav õppetasu kindlasti kõiki doktoriõppe ning selle raames tehtava teadustööga seotud kulutusi (tabel 4).

Tabel 4. Võimalik lisaraha tasulises doktoriõppes kolmandate riikide üliõpilastelt

Väisüliõpilase päritoluriik	Vastuvõetute arv (2024/25. õa)	Lisaraha (10 000 eur aastas)	Lisaraha (10 000 eur aastas) arvestades üliõpilaste vähenemist 50%
Aafrika	16	160 000 €	80 000 €
Aasia	76	760 000 €	380 000 €
Euroopa (mitte EL) ja Venemaa	33	330 000 €	165 000 €
Kesk- ja Lõuna-Ameerika	7	70 000 €	35 000 €
Põhja-Ameerika	1	10 000 €	

KOKKU	133	1 330 000 €	660 000 €
-------	-----	-------------	-----------

Muudatuse mõju ulatus on väike ning pigem maksavad vaid üksikud doktorandid, kellel on

6.2. Proviisoriõppe muudatused tööturu vajadustele vastavuse parandamiseks

Kavandatava proviisoriõppe muudatuse laiem sihtrühm on kogu Eesti elanikkond, kes kasutavad vähemalt mõnes oma eluetapis tervishoiuteenuseid (arvestuslikult 1,37 miljonit inimest). Muutuv regulatiivne keskkond võimaldab rikastada tervishoiuteenuste paketti täiendavate teenustega ning seeläbi toetada elanike heaolu, pikendada tervelt elatud elu ning eluiga.

Plaanitavad seaduse muudatused võivad mõjutada üliõpilaste valikuvõimalusi ja õpikäitumist. Proviisoriõppe korraldustes kavandatud muudatused laiendavad paindlikkust ligipääsuks proviisorite ja farmatseutide õppekavadele. Seega paraneb ligipääs kõrgharidusele, võimaldades senise integreeritud õppe asemel omandada proviisori või farmatseudi eriala eraldi bakalaureuse- ja magistriõppes. Sihtrühmaks tulevased üliõpilased. Tulenevalt muudatustest proviisorite ja farmatseutide õpetamisel, hakatakse farmatseute koolitama lisaks Tallinna Tervishoiu Kõrgkoolile ka Tartu Ülikoolis.

6.3. Järelevalve sätestamine kõrgharidusasutuste üle ja kõrghariduse kvaliteediagentuuri regulatsiooni toomine seaduse tasandile

Mõju riigivalitsemisele

Mõju valdkond – mõju keskvalitsuse korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid, HTM, Harno

Mõju avaldumine: muudatustega taastekib süsteemne lähenemine kõrgharidusasutuste järelevalve korraldusele, täpsustatakse ja kirjeldatakse spetsiifilisemalt järelevalve korraldamise erisusi kõrgkoolides võrreldes Vabariigi Valitsuse seaduses tooduga. Muudatusega tagatakse õigusselgus nii kõrgkoolide jaoks kui HTM tegevustes. KHaS-is järelevalve sätestamine kõrgharidusasutuste üle mõjutab sihtrühmana nii kõrgkoole kui HTM-i.

Kõrghariduse kvaliteediagentuuri regulatsiooni täpsustamine KHaS-is mõjutab riigiasutuse Harno töökorraldust ning tagab asutuse tööks vajaliku õigusselguse ja vastutuse ulatuse.

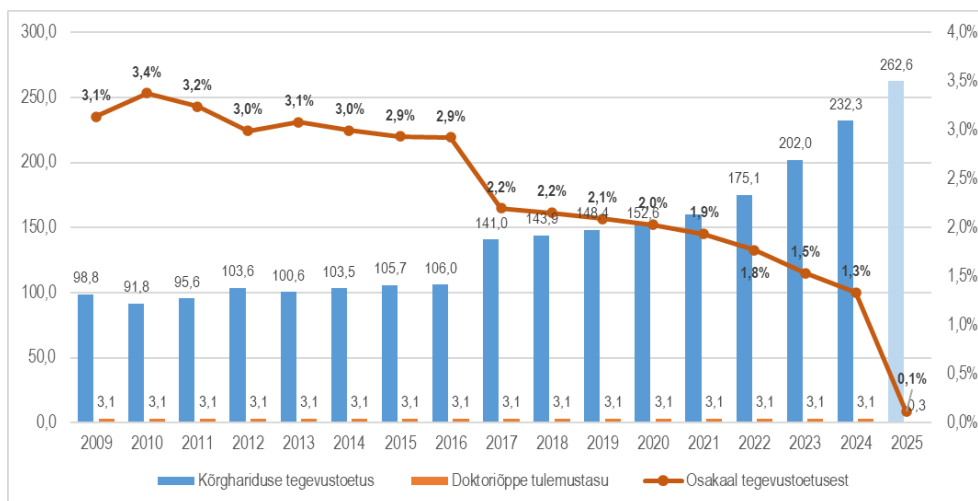
6.4. Doktorioppe tulemustasu kaotamine

Majanduslik mõju

Mõju valdkond – mõju riigieelarvele, keskvalitsuse korraldusele

Sihtrühm: kõrgkoolid, HTM

Mõju avaldumine: Muudatuse tulemusel väheneb ülikoolide tulu doktorioppe tulemustasu võrra. Muudatuse mõju ülikoolide rahastamisele võib hinnata väikeseks kuna doktorioppe tulemustasu on püsinud samas suuruses 2009. aastast ning moodustab üha väiksema osa ülikoolide rahastusest (joonis 3).



Joonis 3. Kõrgkoolide tegevustoetus ja doktoriõppe tulemustasu 2009-2025 (mln eur).

2009. a oli doktoriõppe tulemustasu osakaal 3,1% tegevustoetusest. 2024. aastaks on kõrgkoolidele eraldatav tegevustoetus kasvanud enam kui kaks korda suuremaks ning doktoriõppe tulemustasu moodustab ligikaudu 1,3% tegevustoetusest. Kuna ülikoolid kokku ei ole suutnud tagada doktoriõppe lõpetajaid vastavalt halduslepingus kokku lepitule (300 lõpetajat aastas) on ka doktoriõppe tulemustasu tegelikud väljamaksed olnud väiksemad tulemustasu eelarvest.

Seoses riigieelarvesse kavandatud kõrghariduse vahendite kärpimisega kärpis HTM võimalikult vähe tegevustoetust vähendades pigem sihtotstarbelisi toetusi, mis suurendab ka ülikoolide autonoomiat talle eraldatud finantside juhtimisel. Varasemad sihtotstarbelised toetused sh doktoriõppe tulemustasu, võtame arvesse kõrgkoolide osakaalude kinnitamisel tegevustoetuse eraldamisel, sest kärpe eesmärk ei ole muuta ülikoolide omavahelisi rahastamise proportsioone.

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

Eelnõu rakendamisega ei kaasne riigile täiendavaid kulusid. Kuna eelnõu rakendamisega seotud tulud kõrgkoolidele on pigem tagasihoidlikud, ei vähene olulisel määral ka kõrghariduse rahastamise vajadus riigieelarvest.

8. Rakendusaktid

Seaduse jõustumisel on vajalik muuta järgmised määruseid (lisa 1):

- 1) Vabariigi Valitsuse 11. juuli 2019. a määruse nr 62 „Kõrgharidusstandard”;
- 2) Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a määrus nr 265 „Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ja põhimäärus”;
- 3) Haridus- ja teadusministri 16. juuni 2020 määrus nr 19 „Haridus- ja Noorteameti põhimäärus”.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks teistele ministeeriumidele ja Riigikantseleile ning arvamuse avaldamiseks ülikoolidele ja rakenduskõrgkoolidele, Eesti Üliõpilaskondade Liidule, Rektorite Nõukogule, Rakenduskõrgkoolide Rektorite Nõukogule, Eesti Tööandjate Keskliidule, Haridus- ja Noorteametile, Eesti Teadusagentuurile, Eesti Õpilasesinduste Liidule ja Eesti Kutseõppe Edendamise Ühingule. Eelnõule esitatud märkuste kohta on koostatud seletuskirja lisas 2.

Kristina Kallas
haridus- ja teadusminister