



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 18.02.2026

Meie 19.03.2026

nr 8-1/26/1108, HTM/26-
0233/-1K
nr 8-1/1272-2

Kutseseaduse eelnõu koostöölastamine

Lugupeetud minister

Haridus- ja Teadusministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile koostöölastamiseks kutseseaduse (KutS) eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium koostöölastab eelnõu järgmiste märkustega.

1. **Eelnõu § 10 lg 4** – kavandatud sättega nähakse ette, et kui kutseasutuse ülesannete täitmiseks on sõlmitud haldusleping, täidab eraõiguslik juriidiline isik nende ülesannete täitmisel täidesaatva riigivõimu ülesandeid isikuandmete kaitse seaduse (IKS) § 6 lõike 5 tähenduses. Juhime tähelepanu, et Justiits- ja Digiministeeriumis on ettevalmistamisel isikuandmete kaitse seaduse ning teadus- ja arendustegevuse ning innovatsiooni korralduse seaduse muutmise seaduse eelnõu. Sellesse eelnõusse on tulenevalt Haridus- ja Teadusministeeriumi märkusest lisatud IKS §-i 6 ka halduskoostöö seaduse alusel avalikke ülesandeid täitva eraõigusliku juriidilise isiku tehtud analüüsid ja uuringud. Palume edaspidises menetluses järgida, et eelnimetatud eelnõu seadusena jõustumisel tuleb käesolevast eelnõust vastavasisuline säte välja jätta.

2. **Eelnõu § 18 – kutse andmise õiguslik olemus.** Kavandatav § 18 lg 1 sätestab, et kutse annab kutse andja **otsusega**. Kutse andmise otsus on haldusakt haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg 1 tähenduses, kuna see on suunatud isiku õiguste tekitamisele. Sellest tulenevalt peavad kõik HMS §-des 54–57 sätestatud nõuded olema täidetud:

- põhjendamiskohustus (HMS § 56): kutse andmata jätmise otsus peab olema kirjalikult põhjendatud;
- vaidlustamisviide (HMS § 57): otsuses peab olema viide vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta;
- vorminõuded (HMS § 55): otsus peab olema selge ja üheselt mõistetav.

Eelnõu § 1 lg 3 sätestab, et käesolevas seaduses ettenähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi. Õigusselguse huvides on vajalik selgitada seletuskirjas, kuidas kutse andmata jätmise otsus vormistatakse ja milliseid HMS nõudeid kohaldatakse. See aitab vältida õigusselgusetust. Seega palume seletuskirja HMS-i kohaldamise osas täiendada.

3. **Eelnõu § 18 lg 5** – kõnealune säte näeb ette, et kutse kande õigsuse eest kutse- ja oskuste registris vastutab kutse andja. Juhime tähelepanu, et kutse andjal on kohustus registrisse kanda õiged andmed, kuid hetkest, mil andmed on registrisse kantud, vastutab nende õigsuse eest andmekogu (isikuandmete) vastutav töötaja¹.

¹ Vt selle kohta: Kohtuasi C-231/22 État belge

4. **Eelnõu § 18 lg 6** – kõnealune säte näeb ette, et isikul on õigus taotleda kutse kande kohta kutse- ja oskuste registri paberkandjal väljavõtet. Juhime tähelepanu, et kui isiku puhul on silmas peetud üksnes isikut, kelle kohta on kanne tehtud, siis on tegemist andmesubjekti päringuga, mille osas kehtib isikuandmete kaitse üldmääruse artikkel 15, mille kohaselt on isikul samuti õigus saada koopia oma andmetest ja kui ta soovib, siis ka paberil.

5. **Eelnõu § 24 – kutse andmise otsuse kehtivuse peatamine.** Kavandata § 24 lg 1 näeb ette kutse andmise otsuse kehtivuse **peatamise** võimaluse. HMS § 64 lg 1 kohaselt kohaldatakse kehtetuks tunnistamise sätteid ka haldusakti kehtivuse **peatamisele**. Kehtivuse peatamine on isiku kahjuks tehtav otsus, millele kohalduvad HMS §-d 66 ja 67 (usalduse arvestamine, proportsionaalsus). Kavandata säte ega seletuskiri ei viita HMS-i nõuetele ega sätesta menetluslikke tagatise (ärakuulamine, põhjendamine), mis tekitab **õiguspärasuse riski**.

HMS § 67 lg 2 kohaselt ei tohi haldusakti tunnistada kehtetuks isiku kahjuks, kui isik on haldusakti kehtima jäämist usaldades muutnud oma elukorraldust. Kutse kehtivuse peatamine võib sellist usaldust kahjustada, eriti, kui isik on kutse alusel tegutsemas reguleeritud kutsealal. Seega palume kaaluda eelnõu või seletuskirja täiendamist, mis puudutab otsuse peatamise kooskõla HMS-i nõuetega.

6. **Eelnõu § 24 – vaidlustamiskorra ebaselgus.** Kehtiv KutS § 22 lg 4 sätestab selgesõnaliselt kutsetunnistuse kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamise korra (halduskohus või vaie kutse andjale). **Kavandata § 24 ei sisalda analoogset vaidlustamisviidet.** HMS § 57 lg 1 kohustab haldusaktis esitama vaidlustamisviite. Kuigi HMS § 57 lg 2 kohaselt ei mõjuta vaidlustamisviite puudumine haldusakti kehtivust, võib see HMS § 57 lg 3 alusel olla **tähtaja möödalasckmise mõjuvaks põhjuseks**, mis tekitab menetluslikku ebakindlust. Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 46 lg 1 kohaselt on tühistamiskaebuse esitamise tähtaeg 30 päeva haldusakti teatavaks tegemisest. Kui vaidlustamisviide puudub, võib tekkida vaidlus tähtaja arvestamise üle. Seega palume eelnõu teksti täiendada vaidlustamiskorraga.

7. **Eelnõu § 24 – vaidealluvuse ebaselgus.** Kavandata sätet ei määra selgelt, **kellele esitatakse vaie kutse andmise otsuse peale**. HMS § 73 lg 1 kohaselt esitatakse vaie haldusorgani kaudu teenistuslikku järelevalvet teostavale organile. Kehtiva KutS § 23 kohaselt teostab haldusjärelevalvet Haridus- ja Teadusministeerium. Samas ei ole eelnõuga kavandata sättes selge, kas kutse andja otsuse peale esitatakse vaie kutse andjale endale (HMS § 73 lg 2) või Haridus- ja Teadusministeeriumile. Palume eelnõu teksti täiendada selge vaidealluvuse sätetega.

8. **Eelnõu § 27 lg 2** – kõnealuse sättega nähakse ette, et kutse andmisega seotud dokumendid on avalike ülesannete täitmise käigus loodud või saadud dokumendid, millele kohaldatakse arhiiviseaduses sätestatud. Märkime, et kui kutse andmine on avalik ülesanne, mille käigus töödeldakse ka isikuandmeid, siis tuleb seaduse tasandil ette näha töödeldavate isikuandmete kategooriad ja nende säilitamise tähtajad². Juhul kui isikuandmete töötlemise õiguslik alus on toodud välja mõnes teises kutseõpet reguleerivad seaduses, siis palume sellekohane viide seletuskirja lisada.

Küll aga puudub vajadus reguleerida, et kutse andmisega seotud dokumendid on avalike ülesannete täitmise käigus loodud või saadud dokumendid, millele kohaldatakse arhiiviseaduses sätestatud, kuna avalike ülesannete täitmisel loodud ja saadud teabele kohaldub nii avaliku teabe seadus kui ka arhiiviseadus. Seega tuleb lõige 2 eelnõust välja jätta. Samuti juhime tähelepanu, et eelnõu § 27 lõige 1, mis näeb ette, et kutse andmisega seotud tegevus dokumenteeritakse kutseasutuse koostatud dokumendivormide järgi ja kutseasutuse määratud ulatuses ning dokumente säilitatakse kutseasutuse kinnitatud arhiveerimiskorras sätestatud aja jooksul, kui õigusaktides ei ole tähtaegu sätestatud, tuleks ka eelnõust välja jätta, kuna reeglid teabevaldaja loodud ja saadud avaliku teabe töötlemisele näeb ette avaliku teabe seadus ja selle rakendusaktid.

² Viimati tehti vastavasisuline muudatus Vabariigi Valitsusele esitatud Eesti Vabariigi haridusseaduse, kõrgharidusseaduse ja ravimiseaduse muutmise seaduse eelnõus.

9. **Eelnõu § 28 lg 5** – kavandatud sätte kohaselt avalikustatakse kutse- ja oskuste registris kutsekomisjoni kuuluvate isikute eesnimi ja perenimi ning esindatav organisatsioon. Isikuandmete avalikustamisel tuleb seaduse tasandil välja tuua ka, mis eesmärgil neid andmeid avalikustatakse³.

Seoses seletuskirjas märgituga, et kutse taotlemisel on isikul võimalus anda nõusolek oma isikuandmete avaldamiseks kutse- ja oskuste registris. Nõusoleku põhine andmetöötlus lähtub eeldusest, et isikul on igal ajal õigus oma nõusolek tagasi võtta. Palume seletuskirjas selgitada, kuidas toimub nõusoleku tagasivõtmine ning vastavate muudatuste tegemine registris.

10. **Eelnõu § 28 lg 6** – kavandatud säte näeb ette, et kutse- ja oskuste registrisse kogutud isikule antud kutset puudutavaid isikuandmeid säilitatakse kümne aasta möödumiseni isiku surmast, samas lõikes toodud isikuandmete kategooriad ei kajasta isiku surmaaega, millest alates saaks hakata arvutama säilitustähtaega. Palume isikuandmete kategooriaid täiendada.
11. **Eelnõu § 28 lg 9** – säte näeb ette põhimääruse kehtestamise volitusnormi raamid. Juhime tähelepanu, et kavandatava regulatsiooni kohaselt tuleb andmeid säilitada seaduses ette nähtud tähtajani. Juhul kui mõnda andmekategooriat on vaja säilitada lühemat aega, siis tuleks seaduses välja tuua maksimaalne säilitamise tähtaeg ning lõike 9 punktis 5 näha ette volitus täpsed säilitamise tähtajad näha ette põhimääruses.
12. **Eelnõu § 28 lg 10** – nimetatud säte näeb ette, et kutse- ja oskuste registri volitatud töötleja ülesandeid võib halduslepingu alusel täita eraõiguslik juriidiline isik vastutava töötleja poolt ettenähtud ulatuses. Eelnõu § 28 lõiked 8 ja 9 näevad juba ette, et andmekogul vastutav töötleja määratakse põhimääruses, seega puudub vajadus ette näha ka halduslepingu sõlmimise võimalust. Palume lõige 9 sättest välja jätta.
13. **Eelnõu § 48** – seletuskirjas (lk 46) on napolisõnaline selgitus, milles märgitakse, et lõhkematerjaliseaduses asendatakse läbivalt sõnad „kutse- või pädevustunnistus“ sõnadega „kutse või pädevustunnitus“ ning sõna „kutsetunnistus“ sõnaga kutse” vastavas käändes. Muudatus on tehniline ja selle eesmärk on tagada vastavus kutseseaduse uuendatud mõistetele.

Eelnõus on esitatud § 50 terviktekstina uues sõnastuses. Sel juhul tuleb selgitada kogu teksti põhjalikumalt. Palume juurde lisada, mida tähendab „käesoleva seaduse alusel“. Kas selleks on konkreetsed sätted vastavas seaduses? Kus need nõuded on kirjas? Palume need sätted välja tuua.

Täiendavalt palume analüüsida, kas lisaks pädevustunnistusega või kutseta töötamisele ei peaks karistatav olema ka pädevustunnistusega või kutseta töötamise võimaldamine, töötamise tingimuste rikkumise võimaldamine. Praegu on ette nähtud vastutus üksnes füüsilisele isikule. See tähendab, et juhul, kui töötaja, juriidiline isik sellist töötamist võimaldab, teenib tulu, siis sellist tegevust ei peetagi taunimisväärseks. Kogu vastutus on pandud vaid töötajale. Üksnes füüsiline isik saab karistada, aga juriidiline isik, kes sellise isiku tööle võttis, ei kontrollinud, kas töötajal on olemas pädevustunnistus või kutse, samuti lubab tal jätkuvalt ka töötada, ei vastuta millegi eest. Meie arvates peaks olema karistatav ka sellise tegevuse võimaldamine. Nii nagu on näiteks sätestatud vastutus välismaalaste seaduse §-des 300 ja 301.

14. **Kutsestandardite** puhul on ka varem tõusetunud küsimus, millega on õigustatav delegeerida kutsestandardite kehtestamine riigivõimust väljapoole. Justiitsministeerium on oma seisukohas Riigikohtule kohtuasjas nr 3-18-1432 viidanud sellele, et arvestades põhiõiguste riive intensiivsust, ei ole PS § 3 lõikega 1 kooskõlas see, et seadusandja on EhS § 25 lg 4 ja 5 nimetatud nõuete üle otsustamise delegeerinud täiel määral määrusandjale. Seda enam on kaheldav, kas eelnõu § 23 lõikes 4 ette nähtud regulatsioon, mille kohaselt sisalduvad pedagoogilised kompetentsinõuded kutsestandardis, vastab PS § 3 lõike 1 mõttele. Parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte kohaselt ei saa seda, mida põhiseaduse järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvõimule. Nii nagu

³ [Juhis eelnõude koostamiseks.pdf](#)

seadusandja tohib delegeerida täitevvõimule üksnes seda, mida põhiseaduse kohaselt ei pea tegema tema ise, tohib seadusandja ka normiloomefunktsiooni delegeerimisel põhiseaduses nimetatata organile üle anda üksnes nende küsimuste reguleerimise, mida põhiseaduse kohaselt ei pea otsustama Riigikogu ise või näiteks Vabariigi Valitsus. Eelnõu § 23 lõike 5 puhul tuleb küsida, kas seadusandja on kvalifikatsiooninõuete sisustamise jätmisel kutsekojale järginud olulisuse põhimõtet, mida tuleb praeguses kontekstis mõista mitte parlamendireservatsioonina, vaid põhimõttena, mis reserveerib teatud küsimuste otsustamise demokraatlikult enam legitimeeritud riigorganile, s.o kas seadusandjale enesele või Vabariigi Valitsusele või ministriale. See põhimõte tuleneb PS § 3 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel.

Eelnevast tulenevalt palume eelnõu seletuskirjas analüüsida, kas ja mil määral tuleb kutsealal tegutsemise kitsendused (kvalifikatsiooninõuded) kehtestada seaduse tasandil, palume esitada seletuskirjas proportsionaalsuse analüüs, milles selgitada, millised kaalutlused õigustavad põhiõiguste riivet (antud juhul riivet PS §-s 29 ette nähtud õigusele valida endale elukutset või tegevusala) ning kuidas on põhjendatud seadusega ettenähtud põhiõiguse riive raamide sisustamise delegeerimine väljaspoole nii-öelda riigiparaati, s.t kutsekojale.

15. Seaduse jõustumisel on oluline, et jätkuksid andmevahetusteenused kutseregistri ja sealt andmeid päriivate andmekogude vahel, et oleks tagatud avaliku teabe seaduses sätestatud andmete ühekordne esitamine. Samuti tuleb kutseregistri uuendamisel arvestada, et jätkuks ja areneks edasi piiriülene andmevahetus (näiteks SDG raames). Samuti tuleb arvestada eIDAS2 arenguid seoses digikukru võimaliku tulekuga, kuna kutsetunnistused saavad olema üks tõendi liik, mida hakatakse digikukrusse panema.
16. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse relemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiits- ja Digiministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Lisad:

1. Eelnõu fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega
2. Seletuskirja fail Justiits- ja Digiministeeriumi märkustega

Markus Ühtigi 5191 4873

markus.yhtigi@justdigi.ee

Margreth Adamson
Einar Hillep
Alar Teras
Helen Uustalu
Birgit Hermann
Inge Mehide