



JUSTIITSMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 08.05.2024

Meie 06.06.2024

nr HTM/22-0735/-2K, 8-
1/23/4789-19
nr 8-2/4094

Täiskasvanute koolituse seaduse muutmise ja sellega seotud teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Haridus- ja Teadusministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks täiskasvanute koolituse seaduse (TäKS) muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (eelnõu). Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega.

I. Põhimõttelised märkused

- 1. Eelnõu § 1 punktid 3** – kordame märkust, et terminid informaalõpe ja mitteformaalõpe ei sobi õigusakti. Soovitame informaalõppe asemel kasutada juhuõpe ja mitteformaalõppe asemel vabaõpe, nagu on soovitatud haridussõnastikus. Samuti soovitame kaaluda mikrokvalifikatsiooni asemel osakvalifikatsiooni ja mikrokraadi asemel osakraadi. Arengukavaga võrreldes erinevat terminikasutust saab selgitada eelnõu seletuskirjas.

Oma soovitusel toetume muu hulgas H. Põlda, R. Reinsalu ja K. Karu uurimusele „Mitteformaalõpe praktikute keelekasutuses“ (Emakeele Seltsi aastaraamat 2021, lk 238-260): „Et ka võõrtermin täidaks oma eesmärgi võimalikult hästi, peab ta vastama nn hea termini põhikriteeriumidele ehk olema ühemõtteline, läbipaistev, süsteemne ja ökonoomne ning kooskõlas keelenormiga. [...] Terminikolmik formaal-, mitteformaal- ja informaalõpe (vahel ka kujul formaalne, mitteformaalne ja informaalne õpe) on mitmeti probleemne. Kuigi haridusvaldkonnas on käsitletavad terminid tugevasti juurdunud ja nende mõistesisu asjatundjatele (sh praktikutele) tuttav, siis avalikkus nende sisu üheselt ei mõista, sest neil jääb puudu läbipaistvusest ehk motiveeritusest – terminite väliskuju ei peegelda nende aluseks olevaid mõisteid. [...] Teisalt raskendab mitteformaal- ja informaalõppe seostamist nende aluseks olevate mõistetega samatähenduslike eesliidete kasutamine: kuna ladina liite in- eestikeelne vaste on mitte- või eba-, ei ole mitteformaal- ja informaalõppe mõistet võimalik terminite alusel eristada. Sellele probleemile on varem viidatud nii meil (Karu jt 2019) kui ka mujal (Malcolm jt 2003).“

Õigusakt, eriti näiteks haridusvaldkonna õigusakt, ei ole mõeldud lugemiseks ainult erialainimestele, selle lugeja võib olla igaüks. Seega üksnes asjaolu, et haridusteadlased ja -ametnikud on teatud terminitega harjunud ja need on kasutusel valdkonna arengukavas, ei ole piisav põhjus, et need kasutusele võtta õigusaktis.

Põlda, Reinsalu ja Karu uurimus ei anna tuge, et jääda kindlaks terminile mitteformaalõpe: „Hariduse ja kasvatus sõnaraamatu järgi tuleks mitteformaalõppe asemel kasutada vabaõpet. Kuigi sõna vaba seostub vabatahtlikkusega, mis ilmnes mitteformaalõppe olemusliku tunnuseks ka teadusallikatest, on sel ka muid tähendusi, mis hõlmavad praeguse uuringu järgi peale vabatahtliku osalemise ka õppekorraldust ja -protsessi ning motivatsiooni. Esiletõstmist väärib, et vabatahtlikkust (ja laiemalt vabadust) praktikud teiste õppetüüpidega ei seostanud, mistõttu võib seda pidada motiveeritud [M. K. esiletõst] tunnuseks. Kuna mitteformaalõpe on terminina laialdaselt levinud ja loomulikustunud, suhtusid praktikud omasõnaliselt terminisse vabaõpe

võõristavalt, kuigi samas mööndi, et vabaõppega harjumine vajab aega ja enam avalikku selgitust.“

Põlida, Reinsalu ja Karu ütlevad informaalõppe võimaliku asendamise kohta järgmist: „Juhuõppe vastu räägib küll vähene kasutussagedus, kuid kuna see on terminina haridussõnastikus hiljem välja pakutud, pole sel olnud juurdumiseks aega. Juhuõppe kasutuspotentsiaalile viitab aga asjaolu, et haridusteadlased on hakanud seda tasapisi kasutama ja selle sobivuse üle arutlema, eelistades seda kogemusõppele (vt Teder 2019).“

Nagu eespool viidatud, on mitteformaalõpe ja informaalõpe keeleloogika mõttes sünonüümid:

Võõrsõnade leksikon: in- (ld) sarnastuse tagajärjel l ees il-, b, m, p ees im-, r ees ir-, 2. mitte- [M. K. esiletõst], eba-, nt illegaalne, impotentne, irreaalne

EKSS: mitte- <liitsõna esiosana> annab hrl. järelosaga väljendatud mõiste vastandi; näit. mitteametlik, -kvaliteetne, -söödav, -tõine

Katse eest võtta üldkeele sünonüümid oskuskeeles eri tähendustes kasutusele on hoiatanud oskuskeele uurijad ja arendajad Tiiu Erelt („Terminiõpetus“) ja Uno Mereste („Oskuskeel ja seaduste keeleline rüü“). Seda nimetatakse ülediferentsimiseks ja seda esineb Mereste arvates seal, kus „asjatult omistatakse terminoloogilist tähtsust [...] teistes keeltes mitmesugusel viisil eluõiguse võitnud täissünonüümidele, nt huvi ja huvitatus.“ Mereste hoiatab ülediferentsimise mis tahes avaldumisvormide eest. Erelt toob näite oma praktikast: „... leidub ametnikke, kes usuvad, et väljavedu on küll Eestist, aga mitte Euroopa Liidust välja, alles eksport on EList välja. Niisamuti olevat sissevedu ELi maadest ja import ELi-välistest maadest. [...] Panganduses esineb vahe otsimist sõnadel deposiit ja hoius ning krediit ja laen.“

Haridus – ja Teadusministeeriumi vastuargument terminitele vabaõpe ja juhuõpe, et need ei ole tegelikkuses kasutusse läinud, ei veena Justiitsministeeriumi, sest kuidas saaksidki mingid terminid levida, kui haridusametnikud tõrjuvad neid kasutusele võtmast?

Mikrokvalifikatsioon on ebaõnnestunud termin eelkõige seetõttu, et on raskesti hääldatav. Mööname, et kvalifikatsiooni asemele on raske täpset vastet leida, kuid mikro- asemel saaks kasutada osa-, seega oleksid terminid osakraad ja osakvalifikatsioon. Osakraadi pakub välja ka haridussõnastik.

Lõpetuseks osundame oskuskeele uurijat Tiiu Ereltit: „Hariduse ja pedagoogika oskussõnavaras peaks kindlasti olema rohkem omatermineid kui mõnelgi teisel alal.“

2. Eelnõu § 1 p 21 – kõnealuse punktiga TäKS-i kavandatud § 12⁴ lõige 2 sätestab mikrokvalifikatsiooniõppe tegevusloa tähtajaks viis aastat.

Justiitsministeerium jääb oma varasema seisukoha juurde, et antud juhul puudub ülekaalukas avalik huvi, mis õigustaks mikrokvalifikatsiooniõppe tegevusloa kehtivuse piiramist. Nagu Justiitsministeerium 2024. aasta 6. märtsil Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi esindajate vahel toimunud kohtumisel selgitas, antakse tegevusluba majandustegevuse seadustiku üldosa seaduse (MSÜS) § 24 lg-s 1 sätestatud põhimõtte kohaselt reeglina tähtajatult.

Kuna tegevusloa nõue juba iseenesest riivab intensiivselt ettevõtlusvabadust, võib tegevusloa alusel tegutsemisele veel omakorda tähtaja seadmine viia ettevõtlusvabaduse rikkumiseni. Seetõttu näeb ka MSÜS § 24 lg 1 ette, et tegevusloa kehtivus saab olla ajaliselt piiratud üksnes olulisest avalikust huvist tuleneval põhjusel või taotleja soovil. Oluline avalik huvi, mille kaitsmise eesmärgil võib seaduses ette näha tegevusloa tähtajalisuse, on MSÜS § 24 lg 2 kohaselt näiteks ressursside piiratus.

Ettevõtlusvabaduse nagu iga põhiõiguse riive peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik ega tohi moonutada piiratava õiguse olemust (PS § 11 teine lause). See tähendab, et iga ettevõtlusvabaduse riive peab olema kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses.

Mikrokvalifikatsiooniõppe tegevusloa kehtivusaja piiramine on tõenäoliselt sobiv meede tagamaks, et täienduskoolitusasutuste pakutav õpe on kvaliteetne ja õppija vajadusi arvestav. Samas arvestades kavandatavat regulatsiooni, eelkõige õppekavarühma kvaliteedihindamise reeglistikku ja tegevusloa kehtetuks tunnistamise aluseid, on kaheldav tegevusloa kehtivusaja piiramise vajalikkus. PS § 11 teise lause mõttes on abinõu vajalik, kui püstitatud eesmärki ei ole võimalik saavutada mõnel muul üksikisikut vähem riivaval viisil vähemalt sama hästi. Kui on olemas abinõu, mis riivab vähem ja on eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama efektiivne kui kõnealune abinõu, siis on viimane põhiseadusega vastuolus ja seega keelatud.

Eelnõuga nähakse mikrokvalifikatsiooniõpet pakkuda soovivale täienduskoolitusasutusele ette kohustus läbida õppekavarühma kvaliteedihindamine, mille positiivne läbimine on ka tegevusloa saamise üheks eelduseks – eelnõuga TäKS-i kavandatava § 12⁶ punkti 1 kohaselt kuulub tegevusloa kontrolliesemesse nõue omada õppekavarühma, kuhu mikrokvalifikatsiooniõppe õppekava liigitub, kehtivat kvaliteedihindamise positiivset hindamisotsust. Seega peaks kvaliteedihindamise positiivne otsus andma tegevusloa andjale kindluse, et koolitusasutus pakub mikrokvalifikatsiooni kvaliteetsel tasemel.

Lisaks nähakse eelnõus ette, et kui täienduskoolitusasutuse kvaliteedihindamise positiivne otsus kaotab kehtivuse või on tunnistatud kehtetuks, tunnistab Haridus- ja Teadusministeerium ka tegevusloa kehtetuks (samas § 12⁸ lg 1). Tegemist on imperatiivse tegevusloa kehtetuks tunnistamise alusega, s.t Haridus- ja Teadusministeerium peab tunnistama tegevusloa kehtetuks, kui kvaliteedihindamise positiivne otsus kaotab kehtivuse või on tunnistatud kehtetuks.

Seega on ka tegevusloa kehtivusaega piiramata eelnõuga ette nähtud piisavalt tõhusad abinõud tagamaks kvaliteetne ja õppija vajadusi arvestav mikrokvalifikatsiooniõppe. Täienduskoolitusasutused peavad panustama järjepidevalt arendustegevusse, et läbida õppekavarühma kvaliteedihindamine, vastasel juhul tunnistab Haridus- ja Teadusministeerium tegevusloa kehtetuks.

Kokkuvõttes leiab Justiitsministeerium, et mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimisele tähtajalise tegevusloa nõude kehtestamine ei pruugi olla kooskõlas põhiseadusega. Lisaks sellele kasvab kavandatava regulatsiooniga oluliselt halduskoormus, kuna mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviijatel oleks edasi tegutsemise soovi korral kahekordne kohustus iga viie aasta tagant taotleda nii uut kvaliteedihindamist kui ka uut tegevusluba. Lahendusena pakume välja, et tegevusluba kehtestatakse küll tähtajatu, kuid kvaliteedihindamise positiivsele otsusele nähakse ette kehtivusaeg, mille lõppemisel ja uuesti läbimata jätmisel, tuleb tegevusluba kehtetuks tunnistada.

- 3. Eelnõu § 1 p 21** – TäKS-i kavandatav § 12⁷ reguleerib tegevusloa ja õppekava muutmist. Kavandatava paragrahvi lõike 1 kohaselt on täienduskoolitusasutusel õigus teha tegevusloa kehtivuse ajal õppekavas muudatusi. Õppekava muudatused esitab täienduskoolitusasutus hariduse infosüsteemi kaudu hariduse infosüsteemi põhimääruses sätestatud korras. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt loetakse tegevusloa muutmiseks muudatusi õppekavas, millega kaasneb õppekavas õpiväljundite või õppe mahu muutus. Seejuures seletuskirjas selgitatakse, et "Tegevusloa muutmiseks loetakse, kui õppekavas muudetakse õpiväljundeid ja õppe mahtu. Sellisel juhul on tegemist uue õppekavaga, mille alusel mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimiseks on vajalik taotleda uus tegevusluba."

Eeltoodud sätetest ja seletuskirja selgitusest jääb ebaselgeks, millises ulatuses on täienduskoolitusasutusel õigus teha muudatusi õppekavas tegevusloa muutmise menetluse kaudu (MSÜS § 32 ja 33) ilma, et see tooks kaasa vajaduse uue tegevusloa taotlemiseks. Kui § 12⁷ lõike 2 kohaselt loetakse tegevusloa muutmiseks muudatusi õppekavas, millega kaasneb õppekavas õpiväljundite või õppe mahu muutus, siis seletuskirjast nähtub, et kui õppekavas muudetakse õpiväljundeid ja õppe mahtu, siis on tegemist uue õppekavaga, mille alusel mikrokvalifikatsiooniõppe läbiviimiseks on vajalik taotleda uus tegevusluba.

Selleks, et otsustada, kas ja kuidas on õppekavas võimalik muudatusi teha, vajab esmalt selgitamist, kas õppekava, mille alusel õpetamiseks tegevusluba on antud, puhul on tegemist tegevusloa põhiregulatsiooniga (MSÜS § 17 lg 2) või kõrvaltingimusega (MSÜS § 17 lg 3). Tegevusloa põhiregulatsioon on loakohustusega tegevusalal või tegevusaladel ettevõtja

majandustegevuse alustamise ja sellega tegelemise lubamine. Põhiregulatsioon peab tulenema seadusest endast ning majandushaldusasutusel siin kaalutlusruum puudub. Seevastu kõrvaltingimuseks saab MSÜS § 17 lg 3 järgi olla selline tingimus või kohustus, mis ei ole põhiregulatsioon ja mida saab majandushaldusasutus vastavalt MSÜS § 17 lg-le 4 tegevusloale lisada seaduses sätestatud juhul ja ulatuses (vt nt toiduseadus § 10¹, tervishoiuteenuste korraldamise seadus § 42¹).

Kui tegevusloa kõrvaltingimuse muutmine on tegevusloa muutmise kaudu võimalik (MSÜS § 32), siis tegevusloa põhiregulatsiooni muutmine on õiguslikult võrdsustatud senise loa kehtetuks tunnistamise ja uue loa andmisega (MSÜS § 37 lg 4 kolmas lause). Seega, kui käsitada õppekava, mille alusel õpetamiseks tegevusluba on antud, tegevusloa kõrvaltingimuseks, siis tuleks eelnõu täiendada sättega, mis esiteks annab Haridus- ja Teadusministeeriumile õiguse kehtestada tegevusloale selliseid kõrvaltingimusi ja teiseks võimaldab teha muudatusi tegevusloal märgitud õppekavas tavapärase haldusakti muutmise korras, s.t ilma uut luba taotlemata.

Selleks, et eelnõu regulatsiooni põhjal oleks üheselt selge, et olukorras, kus muudetakse õpiväljundeid või õppekava mahtu, tuleb taotleda uus tegevusluba, palume muuta kavandatava § 12⁷ lõike 2 sõnastust järgmiselt: „(2) Õppekavas õpiväljundite või õppemahu muutmise korral tuleb taotleda uus tegevusluba.“.

4. **Eelnõu § 1 p 28** – eelnõuga luuakse võimalus Haridus- ja Teadusministeeriumil riikliku järelevalve läbiviimisel mikrokvalifikatsiooniõppe ja selle läbiviija üle menetlusse kaasata ka hindamist korraldav asutus, kes tuvastab eelhaldusaktiga võimalikud rikkumised. Seletuskirja kohaselt on selleks asutuseks Haridus- ja Noorteamet (HARNO). See tähendab, et HARNO peab hakkama läbi viima koormavat haldusmenetlust, mille tulemusel antavat eelhaldusakti saab halduskohtus omakorda vaidlustada. Lisaks sellele peab eelhaldusaktile järgnema haldusakti andmine¹ (nt ettekirjutuse tegemine), mis aga olukorras, kus HARNO ühtegi rikkumist ei tuvasta, ei ole vajalik. Täiendava haldusmenetluse reguleerimine ja seeläbi halduskoormuse suurendamine ei ole põhjendatud, kuna Haridus- ja Teadusministeerium võiks HARNO-lt lihtsalt küsida seisukoha võimaliku rikkumise olemasolu kohta. See seisukoht oleks riikliku järelevalve menetluses käsitletav tõendina. Eelnevalt tulenevalt palume eelnõust välja jätta regulatsioon, mille kohaselt kaasatav asutus annab eelhaldusakti.

II. Sisulised märkused

5. **Eelnõu § 1 p 10** – eelnõu ja seletuskirja põhjal on selgusetu, mis eesmärgil peab täienduskoolitusasutuste tegevusnäitajate õigsus olema dokumentaalselt tõendatav. Samuti peaks täienduskoolitusasutuste tegevusnäitajate dokumentaalse tõendamise aluseks olevate dokumentide säilitamise tähtaja kehtestama seadusega, kuna tegu võib olla mh isikuandmete töötlemisega (mh tuleb tegevusnäitajana tuua täienduskoolitust alustanud õppijate arv ja väljaantud tunnistuste arv). Juhul kui seadusandja kohustab täienduskoolitusasutust oma tegevusnäitajaid dokumentaalselt tõendama, siis ei ole mõistlik jätta dokumentide säilitamise tähtaega täienduskoolitusasutuse kehtestada – see ajavahemik võiks olla samuti seadusandja poolt ette määratud.

Samuti on selgusetu, kellele peab täienduskoolitusasutus suutma oma tegevusnäitajate õigsust dokumentaalselt tõendada – kas õigus tegevusnäitajate aluseks olevate dokumentidega tutvumiseks on igaühel või ainult määratud isikutel/asutustel. Küsitav on, mis eesmärki kannab tegevusnäitajate üksnes EHISe kaudu kättesaadavaks tegemine. Juhul kui tegevusnäitajate vastu tunneb huvi ka võimalik täienduskoolitusasutuse klient, siis oleks tal lihtne nende näitajatega tutvuda täienduskoolitusasutuse veebilehel või avaliku ligipääsetavusega digikeskkonnas. Tegevusnäitajaid ei pea seal ilmtingimata eraldi välja tooma, aga neis asukohtades võiks olla vähemalt link EHISesse.

Palume täiendada eelnõu säilitustähtaegadega ning lisada seletuskirja täiendavad selgitused.

6. **Eelnõu § 1 p 15**– eelnõu § 1 punktiga 15 nähakse ette volitusnorm valdkonna eest vastutavale ministrile kvalifikatsiooninõuete kehtestamiseks. Seletuskirja kohaselt on lubav volitusnorm vajalik selleks, et kõigis valdkondades ei ole nende nõuete kehtestamine vajalik. Juhime tähelepanu, et

¹ Eelhaldusaktiga tehakse siduvalt kindlaks asjaolu esinemine või puudumine, mis on eelduseks sellele, et saaks välja anda lõpliku haldusakti.

kvalifikatsiooninõuete kehtestamine kujutab endast põhiseaduse (edaspidi ka *PS*) § 29 riivet. Riigikohus on leidnud, et seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise², sh peavad seaduses sisalduma põhiõiguste riive raamid.

Justiitsministeerium on oma seisukohas Riigikohtule kohtuasjas nr 3-18-1432 viidanud sellele, et arvestades põhiõiguste riive intensiivust, ei ole PS § 3 lõikega 1 kooskõlas see, et seadusandja on EHS § 25 lg-tes 4 ja 5 nimetatud nõuete üle otsustamise delegeerinud täiel määral määrusandjale. Parlamendireservatsiooni ehk olulisuse põhimõtte kohaselt ei saa seda, mida põhiseaduse järgi on kohustatud tegema seadusandja, edasi delegeerida täitevvõimule³. Palume seletuskirjas analüüsida mil määral tuleb kutsealal tegutsemise kitsendused (kvalifikatsiooninõuded) kehtestada seaduse tasandil ning mil määral võib nende sisustamise delegeerida täitevvõimule.

7. **Eelnõu § 1 p 21** – palume kõnealuse punktiga TäKS-i kavandatavast § 12⁵ lg-st 5 jätta välja teine lause, mis sätestab, et taotluse lahendamise tähtaeg hakkab kulgema arvates kõigi nõutavate andmete ja dokumentide esitamisest. Kuivõrd eelnõu § 1 punktiga 3 lisatakse TäKS-i üldine viide MSÜS kohaldamise kohta ning MSÜS § 20 lõike 1 teine lause juba sätestab, et tegevusloa taotluse lahendamise tähtaeg hakkab kulgema arvates kõigi nõutavate andmete esitamisest, siis puudub vajadus selliste üldiste põhimõtete kordamiseks TäKS-is kui eriseaduses.

III. Normitehnilised märkused ja märkused mõju kohta

8. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Madis Timpson
minister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiitsministeeriumi märkustega.

Helen Uustalu, 53 345 676, helen.uustalu@just.ee
Mariann Salomets
Kristi Kool
Kristi Värk
Joel Kook
Mari Koik

² RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24

³ vt Riigikohtu järjekindel praktika alates põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 12. jaanuari 1994. a otsusest asjas nr [3-1-1-86-07](#)