

Kõrgharidusseadustiku¹ ajakohastamisest

Sille Uusna

Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna juhataja

1. Sissejuhatus

Eesti haridusseadustik on kujundatud 1990ndate alguses, kui puudus enamik olulistest, üldisi õigusküsimusi reguleerivatest õigusaktidest. Seetõttu reguleeriti haridusvaldkonna seadustes lisaks hariduse jaoks olulistele küsimustele ka erinevat tüüpi ja erinevas omandivormis loodud õppeasutuste ja nende pidajate tegevust kuni detailideni.² Lisaks Eesti Vabariigi haridusseadusele³ (1992) kuulusid seadustikku koolieelse lasteasutuse seadus⁴ (1993), põhikooli- ja gümnaasiumiseadus⁵ (1993), erakooliseadus⁶ (1993), kutseõppeasutuse seadus⁷ (1995), ülikooliseadus⁸ (1995) ja rakenduskõrgkooli seadus⁹ (1998). Nende toel ehitati üles taasiseseisvunud riigi haridussüsteem, määrati riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus ning pandi paika selged nõuded õppeasutuste tegevusele.

Kui enamik nimetatud seadustest on läbinud ühe või mitu uuenduskuuri¹⁰, siis Eesti Vabariigi haridusseadus, mis on vastu võetud 1992. aasta märtsis, enne Eesti Vabariigi põhiseadust¹¹ (PS), on mitmetest tänapäevastamise katsetest hoolimata püsinud 27 aastat oma esialgses ülesehituses¹². Kontseptuaalsetest muudatustest olid seni kõrvale jäänud ka ülikooliseadus ja rakenduskõrgkooli seadus.

Pole kahtlust, et ootused haridussüsteemile ja ka haridusõigusele on sellest ajast peale oluliselt muutunud. Kui 1990ndate haridusseadustiku keskpunktis oli õppeasutus, siis tänapäeva hariduskäsituse keskpunktis on õppija. Inimesed liiguvad rohkem, elukestvalt õppijate eelnevad õpiteed ja kogemused on mitmekesised. Kõrgkoolide konkurents ei piirdu Eesti kõrgkoolide ja Eesti päritolu üliõpilastega. Tehnoloogia areng on loonud õppe korraldamisel hoopis uued probleemid ja võimalused. Kõrgkoolide organisatsiooniline võimekus on märgatavalt kasvanud ning lisandunud on mitmeid olulisi üldisi õigusakte (nt Vabariigi Valitsuse seadus¹³, töölepingu

¹ Artiklis on haridusseadustiku all mõeldud kõiki kõrgharidusvaldkonna seadusi.

² Viive-Riina Ruus, Eesti Vabariigi haridusseaduse üks autoritest, on värvikalt kirjeldanud selleaegse õigusloome eripärasid. Vt **V.-R. Ruus**. [Uus haridusseadus vajab õigeid küsimusi ja vastuseid](#). – Postimees 09.12.2015.

³ [RT I, 13.03.2019, 43](#).

⁴ [RT I 1993, 40, 593](#).

⁵ [RT I 1993, 63, 892](#).

⁶ [RT I 1993, 35, 547](#).

⁷ [RT I 1995, 58, 1003](#).

⁸ [RT I 1995, 12, 119](#).

⁹ [RT I 1998, 61, 980](#).

¹⁰ Uus erakooliseadus kehtestati juba 1998, uus koolieelse lasteasutuse seadus 1999, uus põhikooli- ja gümnaasiumiseadus 2010 ning kutseõppeasutuse seadus on uuesti kehtestatud kaks korda: 1998 ja 2013.

¹¹ [RT I, 15.05.2015, 2](#).

¹² Enam teavet leiab haridusseadustiku kaasajastamise blogist. <https://haridusseadustik.wordpress.com/korgharidusseadustik/>.

¹³ [RT I, 12.12.2018, 8](#).

seadus¹⁴, kohaliku omavalitsuse korralduse seadus¹⁵), mille kordamiseks või ümberütlemiseks haridusvaldkonna õigusaktides puudub vajadus. Need olid ka põhjused, miks kõrgharidusseadustiku ajakohastamine algatati.

Kõrgharidusseadustiku ajakohastamise protsess erines mõnevõrra tavapärasest õigusloomest. Eelnõu väljatöötamise kavatsuse ettevalmistamiseks alustas tööd neli ekspertide töörühma, mille igal koosolekul oli arutusel uus teema ja kohal võis olla uus seltskond eksperte. Nende töörühmade tulemusel sündinud teesid kiitis heaks laiapõhjaline kõrgharidusseadustiku ajakohastamise juhtrühm ning alles siis valmistati ette kõrgharidusseadustiku ajakohastamise seaduseelnõu väljatöötamise kavatsus (VTK). Tänu töörühmade osalejate kogemusele oli võimalik kajastada VTK-s tol hetkel kõige põletavamaid probleeme, kasutada elulisi näiteid ja pakkuda ka teostatavaid lahendusi. Sellise varase kaasamise suur väärtus oli ka protsessi algul tekkinud lai ekspertide võrgustik, mida oli võimalik kogu menetluse vältel mõttekojana rakendada. Samuti tekkisid VTK töörühmade koosolekuid ette valmistades kindlad teemaplokid, millest hiljem kujunes juba eelnõu struktuur.

Eelnõu ettevalmistamisel jätkas konkreetsemate eelnõu lõikudega tööd kõrgharidusseadustiku ajakohastamise juhtrühm. Kõik ettevalmistust, eelnõu koostamist ning menetlemist puudutavad materjalid, sh töörühmade protokollid, olid pidevalt avalikult kättesaadavad haridusseadustiku ajakohastamise blogis.¹⁶ Kuna sihtrühmad olid töö tulemustest tõesti huvitatud, osalesid protsessis valdkonna Eesti parimad eksperdid, eelnõu koostamist toetas ka märkimisväärselt hea koostöövaim.

2. Kõrgharidusseadus¹⁷

Seni reguleeriti kõrgharidusvaldkonna küsimusi avalik-õiguslike ülikoolide jaoks ülikooliseaduses, riigi rakenduskõrgkoolide jaoks rakenduskõrgkooli seaduses ja kohati ülikooliseaduses ning erakõrgkoolide jaoks erakooliseaduses ning kohati ka ülikooliseaduses ja rakenduskõrgkooli seaduses. Üks probleem oli ebamõistlik normide maht ning tarbetud kordused kolme seaduse peale kokku, aga suurem probleem oli pea igapäevaselt üld- ja erinormide tuvastamine.

Eriti selgelt ilmnas see erakõrgkoolide ja nendes õppivate üliõpilaste puhul. Ülikooliseadust ja rakenduskõrgkooli seadust kohaldatai erakoolidele niivõrd, kuivõrd erakooliseadus ei sätestanud teisiti. Enamasti tekkis küsimus sellest, kas erakooliseaduses mingi teema sätestamata jätmine tähendas ülikooliseaduse või rakenduskõrgkooli seaduse kohaldamist või seda, et nimetatud küsimus on reguleeritud teisiti nii, et seda küsimust erakõrgkoolide puhul ei reguleerita. Omapärane oli olukord ka üliõpilaste jaoks, kelle jaoks kehtisid erinevad sätted olenevalt sellest, millises omandivormis tegutservas kõrgkoolis nad õppisid.

¹⁴ [RT I, 13.03.2019, 173.](#)

¹⁵ [RT I, 05.02.2019, 8.](#)

¹⁶ Haridusseadustiku kaasajastamise blogi (viide 12).

¹⁷ [RT I, 19.03.2019, 12.](#)

Uues kõrgharidusseadustikus asendab senist kolme seadust üks kõrgharidusseadus, milles sätestatakse kõrgharidustaseme õppe nõuded, kõrgkoolis õppija õigused ja kohustused ning eri liiki ja omandivormis tegutsevate kõrgkoolide tegevuse aluseid. Kõrgharidusseadus võeti Riigikogus vastu 20. veebruaril 2019 ning see jõustub 1. septembril 2019. a. Kõrgharidusseaduse jõustumisel tunnistatakse kehtetuks ülikooliseadus, rakenduskõrgkooli seadus ja erakooliseadusest kõrgkooli puudutavad sätted.

3. Ülikoolide seadused

Lisaks ülikooliseadusele ja rakenduskõrgkooli seadusele on seni Tartu Ülikoolil¹⁸ ja Tallinna Tehnikaülikoolil¹⁹ olnud oma seadus. Samuti avalik-õiguslike ülikoolidena tegutsevatel Eesti Kunstiakadeemial, Eesti Muusika- ja Teatriakadeemial, Eesti Maaülikoolil ja Tallinna Ülikoolil ei ole seni oma seadust olnud.

Avalik-õiguslik ülikool peab avalik-õigusliku juriidilise isikuna olema asutatud „selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel“²⁰, aga mitte tingimata ainult ja üksnes teda puudutava seaduse alusel. Tsiviilseadustiku üldosa seaduses²¹ ei ole piiratud avalik-õiguslike juriidiliste isikute arvu, mida ühe seaduse alusel luua võib. Seega küsimus, kas ühe seaduse alusel võib luua ka mitu avalik-õiguslikku ülikooli, ei olnud ülikoolide seaduste kohta tehtud valikute peamine põhjus. Põhiliseks sai soov kohelda avalik-õiguslikke ülikooli võrdselt. Kahe avalik-õigusliku juriidilise isiku puhul oli seadusandja pidanud vajalikuks eraldi seaduse kehtestamist, seda Tallinna Tehnikaülikooli puhul alles kolm aastat varem, ning toona tehtud otsuste ülevaatamiseks seadusandja vajadust ja mõjuvat sisulist põhjust ei näinud.

Seega kuuluvad uude kõrgharidusseadustikku ka Eesti Kunstiakadeemia seadus²², Eesti Muusika- ja Teatriakadeemia seadus²³, Eesti Maaülikooli seadus²⁴, Tallinna Tehnikaülikooli seadus, Tallinna Ülikooli seadus²⁵ ning Tartu Ülikooli seadus. Nendes seadustes on reguleeritud ülikooli kui avalik-õigusliku juriidilise isiku õigusvõime tekkimine, täpsemad ülesanded, alusdokumendid ja juhtorganid.

Väärrib märkimist, et korrastamise tulemusel moodustab uus kõrgharidusseadustik uute seaduste lisandumisest hoolimata vaid ligi kolmandiku seniste normide mahust.

4. Eestikeelne kõrgharidus

PS kohaselt on igapäev õigus saada eestikeelset õpetust (PS § 37 lg 4). Mitmel korral oli tähelepanu all eestikeelsete õppimisvõimaluste vähenemine kõrgharidustasemel ja võõrkeelse õppe osakaalu suurenemine ka eestikeelsetes õppekavades. Seega kaaluti, kas

¹⁸ RT I, 20.12.2016, 5.

¹⁹ RT I, 20.12.2016, 4.

²⁰ Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 25 lg 2.

²¹ RT I, 30.01.2018, 6.

²² RT I, 14.03.2019, 1.

²³ RT I, 14.03.2019, 2.

²⁴ RT I, 14.03.2019, 3.

²⁵ RT I, 14.03.2019, 4.

kõrgharidusseadus peaks eestikeelse õppe võimaluste suurendamiseks piirama ingliskeelset õpet.

Aruteludes jõuti selleni, et seaduses sedalaadi piirangute seadmine ei ole mõistlik ega tulemuslik. Eesti kõrgkoolid ei konkureeri vaid riigisiselt, rahvusvahelistumiseks on olulised nii ingliskeelsed õppekavad kui ka tugevad välisõppejõud ja välisüliõpilased.

Õppekeelt puudutav on kõrgharidusseaduses siiski selgemalt piiritletud kui seni. Kõrgharidusseaduse kohaselt on kõrgharidustaseme esimese ja teise astme õppekavad üldjuhul eestikeelsed ning võõrkeelseid õppekavasid on lubatud avada põhjendatud juhul.²⁶ Doktorioõppe õppekeele kohta seadus suuniseid ei anna. Põhjendatud juhuna on silmas peetud õppe kvaliteedi või kõrgharidusega spetsialistide tagamise vajadust ja võõrkeelseks õppeks vajalike ressursside olemasolu. Esmalt hindab kõrgkool õppekava avamisel, kas võõrkeelse õppekava avamiseks on põhjendused olemas. Haridus- ja Teadusministeerium võib võõrkeelse õppekava avamise põhjendatust arvesse võtta kõrgkoolile tegevustoetuse eraldamisel. Kui mõnes valdkonnas on eestikeelse õppe võimalused ebapiisavad, võimaldab seadus kõrgkoolidele tegevustoetuse eraldamisel seada tingimusi eestikeelse õppe mahu suurendamiseks. Seadusega keeldude, osakaalude või arvude kehtestamine tõenäoliselt eestikeelse õppe võimalusi ei suurendaks ega parendaks.

5. Kõrgharidustaseme õppesse vastuvõtt

PS § 37 sätestab õiguse haridusele, sh õiguse kõrgharidusele. Kõrgharidusseadusega ei muudeta senist praktikat, mille kohaselt on esmane kõrgkooli vastuvõtmise alus isiku valik, millises valdkonnas ta soovib ennast teostada, ja seejärel hinnang sellele, kas see on võimetekohane, mis väljendub õppekaval õppimiseks kõrgkooli seatud lävendi ületamises. Kõrgharidusseaduse kohaselt võib kõrgkool põhjendatud juhul vastuvõetavate üliõpilaste arvu piirata ja võtta õppekavale õppima pingerea alusel.²⁷ Kuigi tegemist on kehtiva seaduse põhimõttega, arutati uuesti, milliseid piiranguid on kõrgkoolil õigus üliõpilasi vastu võttes seada. Teisisõnu, milliste asjaolude esinemisel on põhiõiguse teostamisel piirangute seadmine põhjendatud ja lubatud.²⁸

Kõrgkool võib vastuvõttu piirata siis, kui rohkemate üliõpilaste koolitamiseks ei ole piisavalt kvaliteetseid õppejõude, auditooriume, laboratooriume või muid ressursse. Seaduse koostamisel oli arutusel, kas kõrgkool võib vastuvõtu piirarvu kehtestamisel lähtuda sellest, kas

²⁶ Kõrgharidustaseme esimese astme õpped on bakalaureuseõpe ja rakenduskõrgharidusõpe, teise astme õpe magistriõpe, doktoriõpe on kõrghariduse kolmanda astme õpe.

²⁷ Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et õigus kõrgharidusele ei tähenda isiku õigust nõuda vastuvõttu kindlasse kõrgkooli, sest ka juhul, kui isikut vastu ei võeta, säilib tal võimalus kandideerida teise kõrgkooli. EIKo 16.11.1999, Lukach vs. Venemaa, 48041/99.

²⁸ Lubatud piirangute alusena on nimetatud haridussüsteemi tõhus toimimine ning riigi arengu tagamine. Kõrgkooli tasandil on lubatud õppe kvaliteedi ja ressurssidega seotud piiranguid. „Riik võib teha valiku, eriti kõrgematel hariduse astmetel, kellele võimaldada asuda õppima mingis kindlas õppeasutuses. Kutsekool või ülikool ei ole kohustatud vastu võtma kõiki soovijaid, kui see seaks ohtu kvaliteetse hariduse andmise. Samuti ei ole riik kohustatud võimaldama lõputut hariduse omandamist. Näiteks on riigil õigus üliõpilane tasuta õppekohalt eksmatrikuleerida, kui ta nominaalaja jooksul ei suuda õpinguid lõpetada. Finantskaalutlused ning ülikooli efektiivse funktsioneerimise vajadus võivad olla piisavaks õigustuseks.“ Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 2017. Vt [§ 37 komm 9](#).

üliõpilased õpitud erialal ka tööd leiavad ehk milline on tööturu vajadus.²⁹ Isikul on õigus eeldada, et tema soovi kõrgkoolis õppida ei piira miski peale tema võimete. Samas on kõrgkoolidel tasuta kõrgharidust pakkudes kohustus kasutada riigi ressursse otstarbekalt ja säästlikult ning lõpetajate tööhõivet väärtustatakse kõrgkoolide rahastamisel.

Kõrgharidusseaduse koostamisel asuti seisukohale, et riigieelarvest eraldatava tegevustoetuse abil õppekohti pakkuval kõrgkoolil on õppekohtade loomisel õigus lähtuda lisaks kvaliteedile ja ressurssidele ka hinnangust, milliseid spetsialiste tööturg vajab ja kas lõpetajad ka tööturul rakendust leiavad.

Kaaluti, kas kõrgharidustaseme õppesse võiks olla võimalik kandideerida varasemate õpingute ja töökogemuse põhjal. Kaaluti varianti, mille kohaselt oleks näiteks magistriõppesse olnud võimalik kandideerida keskhariidusega isikul juhul, kui tal on pika töökogemuse tõttu väga head erialateadmised ja -oskused. Doktoriõppesse kandideerides oleks olnud vajalik vähemalt bakalaureuse- või rakenduskõrgharidusõppe läbimine ning väga head doktoriõppeks vajalikud teadmised ja oskused. Mitmed riigid on näinud sellist lahendust võimalusena, et tuua haridussüsteemist kõrvale jäänud isikud tagasi elukestvasse õppesse. Kõrgharidusseaduse koostamisel hinnati, et Eestis veel ei olda sellise võimaluse loomiseks valmis, seetõttu jäi võimalus arvestada kõrgkooli sisseastumisel varasemaid õpinguid ja töökogemust kõrgharidusseadusest välja.

6. Õppekulude hüvitamine

Kõrgharidusseadusega ei muudeta tingimusi, mis tagavad üliõpilasele tasuta õppimise võimaluse. Üliõpilane, kes õpib eestikeelsel õppekaval ja täidab iga semestri lõpuks õppekava nõutud mahus, ei pea õppekulusid hüvitama. Ka ei muudeta õppetootuste, õppelaenu ja stipendiumite saamise tingimusi.

Menetluse käigus tehti mitmel korral ettepanekuid tasulise õppe võimaluste laiendamiseks. Tasuta kõrghariduse reform jõustus 2013. aastal. Uuele rahastamismudelile mindi järk-järgult üle aastatel 2013–2015. Viimased muudatused rahastamismudelis jõustusid 2017. aastal. Arvestades üleminekuperioodi, on 2013. aastal alanud reform alles käivitumisjärgus ja uue rahastamismudeli mõju kõrgharidusõppe kvaliteedile ei ole veel võimalik hinnata.³⁰ Kõrgharidusseaduse koostamisel leiti, et rahastamis põhimõtetes tehtud muudatuste tulemusi

²⁹ Euroopa Inimõiguste Kohus on andnud hinnangu, et ainuüksi konkreetse riigi tööturu vajadustest lähtumine ei ole piisav õigustus, et vastuvõttu piirata, sest lõpetajad võivad leida rakendust ka välisriikides. Küll aga on kohus leidnud, et legitiimne eesmärk on vältida riigi liigseid kulusid. Nimelt on kõrgharidustasemel spetsialistide koolitamine suur investeering. Seetõttu on ka lubatud piirangud, mille eesmärk on kasutada riigi raha selliselt, et kõik kõrgharidustaseme lõpetajad tööturul rakendust leiavad. Kui lõpetajate jaoks ei ole piisavalt töökohti, tähendab see riigile lisakulusid, sest tööpuudus on koormus ühiskonnale ja sotsiaalsüsteemile. Arvestades, et riigil ei ole võimalik kindlaks teha, kui palju lõpetajaid võiks soovida leida rakendust riigisiselt ja kui palju oleks valmis minema välisriikidesse, ei saa kohus pidada ebamõistlikuks seda, kui poliitika kujundamisel lähtutakse eeldusest, et suur osa lõpetajatest jääb otsima tööd riigisisel tööturul. Kohus leidis, et selline kriteerium on proportsionaalne. EIKo 09.09.2013, Tarantino jt vs. Itaalia, p-d 55–56.

³⁰ **Haridus- ja Teadusministeerium. Analüüs Eesti ülikoolide, teadusasutuste ja rakenduskõrgkoolide võrgu ja tegevussuundade raporti soovitude rakendamiseks.** Tartu, 2015, lk 12.

saab objektiivselt hinnata kõige varem kümne aasta pärast ning sel põhjusel 2013. aastal kokku lepitud tasuta õppimise põhimõtteid kõrgharidusseaduses üle ei vaadatud.

7. Bakalaureuseõpe ja rakenduskõrgharidusõpe ning saadav kraad

Seaduse koostamisel kaaluti, kas loobuda seaduses kõrgharidustaseme esimesel astmel bakalaureuseõppe ja rakenduskõrgharidusõppe eristamisest. Õigusaktides on neid õppeid seni eristanud rakenduskõrgharidusõppele kehtestatud kohustusliku praktika määr ning teatud erinevused õppejõududele kehtestatud nõuetest.

Jäädi selle juurde, et eristatakse bakalaureuseõpet ja rakenduskõrgharidusõpet. Rakenduskõrgharidusõppe arendamisel on tekkinud hea koostöö ettevõtjatega, kes on teadlikud rakenduskõrgharidusõppe tugevustest ning väärtustavad tugeva rakendusliku suunitlusega väljaõppe saanud lõpetajaid. Nii bakalaureuseõppe kui ka rakenduskõrgharidusõppe lõpetajate arv ning toimetulek pärast lõpetamist on samasugune³¹ ning praktikavõimalustega on enam rahul just rakenduskõrgharidusõppe lõpetajad³².

Ettekujutus, et üliõpilased siirduvad tööturule siis, kui Euroopa kõrgharidusruumis³³ kokku lepitud kahetsükliline kõrgharidus (kolmeaastane bakalaureuseõpe + kaheaastane magistriõpe) on läbitud, ei vasta enam tegelikkusele. Rakenduskõrgkoolis õppivatest üliõpilastest töötab õppimise ajal regulaarselt u 62%, ülikoolis samal astmel õppijatest 50%.³⁴ Seega ei ole praktika ja praktiliste oskuste küsimus oluline ainult rakenduskõrgharidusõppe jaoks. Ka bakalaureuseõpe peab nii üliõpilaste huvi hoidmiseks kui ka tööturule siirdumiseks andma piisavalt head tööoskused. Kõrgharidusseaduses on see vajadus kajastatud kõrgharidusõppe eesmärgis. Iga kõrgharidustaseme õppe eesmärk on muu hulgas ka tööle asumise võimekuse loomine. Täpsemalt on võimalik õppekorralduslikke ja praktikaküsimusi käsitada kõrgharidusseaduse alusel kehtestatavas kõrgharidusstandardis.

Üliõpilaste jaoks on siiani olnud erinevus ka kvalifikatsioonis. Nimelt on üliõpilastel olnud välisriikidesse õppima asudes probleeme selgitamisega, mis kvalifikatsiooni annab rakenduskõrgharidusõppe diplom. Kvalifikatsiooni nimetus võib saada edasiõppimisel takistuseks nendes riikides, kus lõpliku hindamisotsuse teeb välisriigi õppeasutus, kelle jaoks Eesti kõrgharidussüsteemi rakenduskõrgharidusõppe diplom on võõras.

Uue seaduse kohaselt saavad rakenduskõrgharidusõppe lõpetajad edaspidi bakalaureusekraadi.

8. Magistrikraadini jõudmise aeg

Kõrgharidusõppesse vastuvõetutest enam kui pool on neid, kes ei asu õppima kohe gümnaasiumi lõpetamise järel.³⁵ Kõrgharidusseaduse koostamisel otsiti võimalusi suurendada

³¹ Haridus- ja Teadusministeerium. [Analüüs: kutse- ja kõrghariduse omandanute edukus tööturul](#). 2016.

³² Haridus- ja Teadusministeerium. [Eesti kõrgkoolide 2015. aasta vilistlaste uuring](#). Aruanne. 2017, lk 58.

³³ [The Bologna Declaration of 19 June 1999, Joint declaration of the European Ministers of Education](#).

³⁴ H.-S. Haaristo, L. Kirss, C. Leppik, E. Mägi, S. Haugas. [Eesti üliõpilaste eluolu 2016: rahvusvahelise üliõpilaste uuringu EUROSTUDENT VI Eesti analüüs](#). Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2017, lk 52.

³⁵ 25-aastaste ja vanemate vanuserühmade osatähtsus õppurite hulgas on võrreldes 2012/2013. õppeaastaga kasvanud 42%-lt 48%-ni 2017/2018. õppeaastal. Vt [Haridussilm](#).

õppe paindlikkust. Võrreldes kehtiva ülikooliseadusega on kõrgharidusseadusest välja jäetud nõue, mille kohaselt peavad bakalaureuseõppe või rakenduskõrgharidusõppe ja magistriõppe õpingud kokku kestma vähemalt viis aastat.

Kõrgharidusseaduse kohaselt on üldjuhul magistrikraadini jõudmiseks vaja endiselt läbida kolmeaastane bakalaureuseõppe ja kaheaastane magistriõppe (või 4 + 1). Kõrgharidusseadus võimaldab erandjuhtudel teha erandi nõudest, et magistrikraadi saamiseks peab õppima viis aastat. Sama võimalus on loodud ka mitmes välisriigis.³⁶ Erandite tegemine on võimalik siis, kui magistriõppe õpiväljundid on lühema ajaga saavutavad, õppekava on suunatud isikutele, kellel on valdkonnas töökogemus või varasem magistrikraad lähedasel erialal, erialal on lühema ajaga magistrikraadini jõudmine rahvusvaheliselt aktsepteeritud või tegemist on ühisõppekavaga.

9. Akadeemilise puhkuse ajal õppimine ning varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamisega (VÕTA) saadud ainepunktide arvestamine tasuta õppimisel

Tuliste arutelude tulemusel loobuti senistest piirangutest, et akadeemilisel puhkusel viibimise ajal ei tohi õppekava täita. Seejuures ei toetanud akadeemilise puhkuse ajal õppimise piiranguid ei üliõpilased ega ka kõrgkoolid.

Kõrgharidusseaduse koostamisel leiti, et akadeemilisel puhkusel õppimisega seonduvat on kohane reguleerida kõrgkooli tasandil. Kõrgkool peab jälgima, et akadeemilisel puhkusel ainepunktide kogumise võimaldamine ei motiveeriks kergekäeliselt akadeemilist puhkust võtma. Nimelt on mitmes uuringus välja toodud, et akadeemilisele puhkusele siirdumine üldjuhul suurendab õpingute katkestamise riski.³⁷

Võrreldes kehtivaga on kõrgharidusseadusest jäetud välja säte, mille kohaselt ei arvestatud VÕTA-ga saadud ainepunkte õppekulude hüvitamisel jälgitava õppemahu hulka. Semestri lõpus loetakse üliõpilase saadud ainepunktid kokku, et hinnata, kas üliõpilane on piisavalt õppekava täitnud, et ka edasi tasuta õppida. Seni ei arvestatud nende ainepunktide hulka VÕTA-ga saadud ainepunkte, kuid uue seaduse kohaselt need ainepunktid enam semestri lõpus arvestusest välja ei jää.

10. Akadeemilised töötajad

Olulised muudatused kaasnevad ka akadeemilistele töötajatele. Seni on kõrgkoolides eristatud õppejõudude ja teadustöötajate ametikohti. Õppejõudude regulatsioon tulenes ülikooliseadusest ja rakenduskõrgkooli seadusest, teadustöötajate regulatsioon teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest. Leiti, et kõrgkoolis on akadeemilisel töötajal nii õppe- kui ka teadustöö ülesandeid ning õppejõudude ja teadustöötajate nii jäik eristamine võib saada takistuseks õppe- ja teadustegevuse sujuval ühendamisel.

³⁶ Vt näiteks [Soome](#) ja [Norra](#) Eurydice Second Cycle Programmes.

³⁷ **O. Must, A. Must, K. Täht.** [Programmi TULE uuringu „Haridustee valikud ning õpingute katkestamise asjaolud Eesti kõrghariduses“ aruanne.](#) Tartu: Tartu Ülikooli psühholoogia instituut, 2015. **E.-L. Roosmaa, E. Reiska.** [Tallinna Ülikooli katkestajate uuring: aruanne.](#) Tallinn: Tallinna Ülikooli Rahvusvaheliste ja Sotsiaaluuringute Instituut, 2015.

Probleemi lahendamiseks võeti kasutusele ühtne akadeemilise töötaja mõiste ning seaduse tasandil ei sätestata enam eraldi õppejõudude ja teadustöötajate ametikohti. Senise viie õppejõu ametikoha (õpetaja, assistent, lektor, dotsent, professor) ja nelja teadustöötaja ametikoha (nooremteadur, teadur, vanemteadur, juhtivteadur) asemel sätestatakse seaduses õpetaja, lektori, teaduri ja professori ametikoht. Kõrgkoolidel ja teadusasutustel on õigus oma sisekorras kehtestada ühe seaduses nimetatud akadeemilise töötaja ametikoha puhul karjääriastmeid, millest moodustub konkreetse kõrgkooli või teadus- ja arendusasutuse akadeemiliste töötajate karjäärimudel.

Akadeemiliste töötajate ametikohad täidetakse üldjuhul avaliku konkursiga, see põhimõte ei muutu. Võrreldes kehtiva seadusega on aga laiendatud võimalusi avalikust konkursist loobuda ja täita ametikoht edutamise teel. Asutusel on õigus näha ette juhud, mille esinemise korral on võimalik ametikoht täita muul viisil kui avaliku konkursi korraldamisega. Selleks et avalikust konkursist loobumise otsuse kujunemine oleks läbipaistev, tuleks kõrgkoolis või teadus- ja arendusasutuses leppida kõigepealt nõukogu või muu juhtorgani tasandil kokku üldine regulatsioon, missugustel juhtudel on põhjendatud avalikust konkursist loobuda ja millises korras see käib.

Uuena on seaduses sätestatud tenuuri ehk püsiva töökohakindlusega korralise akadeemilise ametikoha mõiste, mis on akadeemilises maailmas üldlevinud, aga sellega kaasnevad garantiid on erinevad. Tenuuri tähendust on nendes riikides, kus akadeemiliste töötajate töölepingud on valdavalt tähtajalised, seostatud kõrgemal akadeemilisel ametikohal pakutava tähtajatu töölepinguga, see on võrreldes teiste akadeemiliste töötajatega märkimisväärne privileeg.³⁸ Eesti kõrgharidus- ja teadusvaldkonnas on tähtajatu tööleping tavapärase, seetõttu seisnevad tenuuriga loodavad eelised ametikoha stabiilses rahastamisallikas ning atesteerimise erisustes. Eelkõige on tenuuri mõiste kasutuselevõtt siiski märgilise tähendusega ja jätab asutustele avara otsustusruumi.

Kõigile korralistel akadeemilistel ametikohtadel töötajatele laiendatakse õppetööst vaba semestri võimalust, mida akadeemilisel töötajal on võimalik kasutada kutseoskuste täiendamiseks, teadus- ja arendustegevuseks või loometööks. Seni puudus see võimalus näiteks rakenduskõrgkoolide õppejõududel ja õppetöös osalevatel teadustöötajatel. Akadeemilistel töötajatel on teistest töötajatest endiselt pikem põhipuhkus, mille täpse kestuse eri ametikohtade puhul määrab kõrgkool või teadus- ja arendusasutus.

Väärrikasse ikka jõudnud akadeemiliste töötajate emeerituse staatuse andmise otsustamine ning tasu määramine on asutuse pädevuses, nagu ka seni. Võrreldes senisega on erinev aga emeerituse staatuse vastuvõtmise tagajärg. Kui töötaja on emeerituse staatuse vastu võtnud, tekib töödandjal õigus senine tööleping lõpetada ja vabastada töökoht uutele inimestele. Kui töötaja otsustab emeerituse staatust mitte vastu võtta, täidab ta edasi seniseid tööülesandeid koos kaasnevate õiguste ja kohustustega, sh kohustusega osaleda atesteerimisel.

³⁸ **League of European Research Universities.** [Tenure and tenure track at LERU Universities: Models for attractive research careers in Europe](#). Advice Paper nr 17, 2014, lk 3.

11. Kokkuvõte

Eesti kõrgharidussüsteem tervikuna on heas seisus ning põhiprotsessid toimivad kõrgkoolides hästi. Seetõttu ei muudetud kõrgharidusseadustiku ajakohastamisel kõrgharidussüsteemi toimimise põhialuseid.

Uue kõrgharidusseadustiku esmane eesmärk on korrastada kõrgharidusvaldkonna õigusakte ning keskenduda kõrgkoolide toimimise asemel kõrgharidusele ja üliõpilasele. See eesmärk väljendub ka kõrgharidusseaduse struktuuris, millest suurem osa on seotud kõrgharidustaseme õppe ning üliõpilase õiguste ja kohustuste piiritlemisega. Korrastamisel oli võimalik loobuda suurest osast senistest detailsetest normidest ja mitmetest olulisuse kaotanud rakendusaktidest ning tuua rakendusaktid mõistlikumale otsustamistasandile. Näiteks asendub kõrghariduse kvaliteedi hindamisel üldine kõikide õppekavagruppide hindamine temaatilise hindamisega, mis on sihitud konkreetsetele probleemidele. Muudatusega väheneb oluliselt hindamisega kaasnev halduskoormus suurtele kõrgkoolidele, kus õpetatakse paljudes eri valdkondades.

Mitmete eespool nimetatud muudatuste eesmärk on muuta kõrgharidustaseme õpe paindlikumaks ning kõrgharidussüsteem avatumaks. Kõrgkoolide koostööd toetab näiteks ühisõppekava nõuete lihtsustamine. Kõrgkoolide ja ühiskonna tihedamaks seostamiseks kaasatakse kõikide ülikoolide juhtimisse ülikooliväliseid liikmeid. Akadeemilisi töötajaid puudutavad muudatused annavad kõrgkoolidele enam vastutust ja võimalusi kujundada oma spetsiifikale vastavad karjäärimudelid.

Seaduse detailsuse vähendamine tähendab seda, et mitmed regulatsioonid tuleb eri sihtrühmi kaasates leppida kokku kõrgkoolide sees ja kõrgkoolide koostöös nende üleselt. Näiteks kehtib praegu Eesti ülikoolide kvaliteedi hea tava lepe³⁹, mille siduvus tuleneb tajutud vastutusest, mitte normi sunnist. Seadus annab suuna, põhiväärtused ja põhimõtted, aga mitte alati vastust küsimusele „kuidas“. Normi rakendajatel on senisest suurem vabadus valida, kuidas eesmärgini jõuda, kuid ka oluliselt suurem vastutus tagada valikute läbipaistvus ja eesmärgipärasus ning suuta neid ka põhjendada.

Kõrgharidusseadustiku ajakohastamine kestis kolm aastat, aga kõikides küsimustes lõplike lahendusteni ei jõutud. Nii näiteks ei arutatud lõpuni küsimust, mis roll on edaspidi teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusel⁴⁰, mis on kõrgharidusvaldkonnaga lahutamatu seotud. Juba on heas koostöös partneritega alustatud tegevusi ka doktoriõppe ajakohastamiseks, mis kõrgharidusseadustiku ajakohastamise protsessis ei oleks teema keerukusele vastavat tähelepanu saanud.

³⁹ [Eesti ülikoolide kvaliteedi hea tava lepe](#). 2013.

⁴⁰ [RT I, 13.03.2019, 164](#).

Senise konkurentsivõime säilitamiseks tuleb joosta kõigest väest ja edasi liikumiseks joosta veel kaks korda kiiremini.⁴¹ Uus kõrgharidusseadustik loob hea platvormi selleks, et iga uuem lähenemine või mõistlik arendus ei takerduks seaduse normirägistikku.

⁴¹ Mõte on laenatud Lewis Carrolli raamatust „Alice Imedemaal“: “My dear, here we must run as fast as we can, just to stay in place. And if you wish to go anywhere you must run twice as fast as that.” **L. Carroll**. Alice Imedemaal. Tallinn: Ersen, 2012.