



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 23.09.2025

Meie 10.10.2025

nr 8-1/25/4060, HTM/25-
1038/-1K
nr 8-2/7708

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu koostöölastamine

Austatud minister

Haridus- ja Teadusministeerium on saatnud Justiits- ja Digiministeeriumile koostöölastamiseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) muutmise seaduse eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium koostöölastab eelnõu järgmiste märkustega.

Üldine märkus koolide tegutsemise õiguslike aluste kohta

1. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei saa kohaliku omavalitsuse üksuse (*omavalitsusüksus*) ja eraõiguslike juriidiliste isikute tegevust reguleerida samade normidega. Põhikoolide ja gümnaasiumide pidamise kohustus on pandud seadusega omavalitsusüksustele (kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 2), eraõiguslikud juriidilised isikud aga tegutsevad selles vallas ettevõtlusvabadusest lähtuvalt, s.t nad on ise valinud selle tegevusala.

Nii põhikoolide kui ka gümnaasiumide puhul on omavalitsusüksusele pandud seadusega kohustus neid asutusi pidada ning seadus peaks nägema ette kindlad tingimused, millele asutused ja nende pakutav teenus peavad vastama. Omavalitsusüksus täidab oma seadusjärgset kohustust seaduses kindlaks määratud nõuetest lähtuvalt ning selle tegevuse üle teostatakse järelevalvet. Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul läheb omavalitsusüksusele õppeõiguse/tegevusloa nõude kehtestamine vastuollu omavalitsusüksuse enesekorraldusõigusega.

Alusharidusseaduses on koostöös Justiits- ja Digiministeeriumiga välja töötatud reguleeritud, et kohalikul omavalitsusel (KOV) ei saa olla tegevusloa eeldust hariduse pakkumisel, kuivõrd neil on seadusest tulenev kohustus haridust pakkuda. Seega lasub neil üksnes kohustus teavitada Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) hariduse pakkumise kavatsusest. Sellisele lahendusele jõuti seetõttu, et sisuliselt ei ole võimalik HTM-il keelduda koolitusloa andmisest isegi, kui KOV asutus ei täida seadusest tulenevaid nõudeid, sest sellisel juhul takistaks HTM seadusest tuleneva kohustuse täitmist (vt ka alusharidusseaduse §-d 20 ja 21 munitsipaallasteaia ning sealt edasi eralasteaia kohta). Justiits- ja Digiministeerium palub PGS regulatsiooni muuta selliselt, et ka selles oleks eristatud munitsipaalkoolide ja erakoolide tegutsemise õiguslikud alused.

Halduskoormust puudutav märkus

Suur-Ameerika 1 / 10122 Tallinn / +372 620 8100 / info@justdigi.ee / www.justdigi.ee
Registrikood 70000898

2. Eelnõu seletuskirja sisukokkuvõttes on küll välja toodud fakt, et eelnõus on muudatusi, millega füüsiliste ja juriidiliste isikute halduskoormus väheneb ning muudatusi, millega juriidiliste isikute halduskoormus suureneb, kuid sisuliselt mõju halduskoormusele kirjeldatud pole. Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÖNTE) § 41 lg 2 p 3 ütleb, et sisukokkuvõttes tuleb kajastada mõju halduskoormusele ning selle kasvu korral anda ülevaade, mille võrra olemasolevat halduskoormust vähendatakse. Palume seletuskirja täiendada ning lisada sisukokkuvõttesse sisuline kirjeldus, mille võrra halduskoormus suureneb ja mille võrra väheneb.

Andmekaitsealased märkused kehtiva regulatsiooni osas (märkused 3–5)

3. **PGS § 32** – kõnealune säte näeb ette testide andmekogu. PGS § 32 lg 1 sissejuhatav lauseosa näeb ette, et “testide ja testimisega seonduvate andmete töötlemiseks asutab Vabariigi Valitsus andmekogu, mille eesmärk on võimaldada...”. Juhime tähelepanu, et seaduse tasandi regulatsiooni kehtestamisega on andmekogu juba asutatud, seega ei ole võimalik selle asutamist edasi delegeerida. Seega tuleb lõike 1 sissejuhatava lauseosa sõnastust muuta järgmiselt: „(1) *Testide andmekogu on riigi infosüsteemi kuuluv andmekogu, mille eesmärk on võimaldada.*“.

Nimetatud andmekogus töödeldakse ka isikuandmeid. Igasugust isikuandmete kogumist, säilitamist, kasutamist ja avalikustamist käsitatakse eraelu puutumatus (Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 26) riivena. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. See tähendab, et niisugune piirang peab olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Riigikogu võib täidesaatvat võimu volitada reguleerima üksnes vähem intensiivseid põhiõiguste piiranguid ning sealjuures peab seaduses sisalduv volitusnorm olema täpne, selge ja vastavuses piirangu intensiivsusega. Seda põhimõtet tuleb järgida ka isikuandmete töötlemisel. See tähendab, et isikuandmete töötlemine peab olema reguleeritud seadusega, määrusega võib seaduse norme täpsustada, kuid seda üksnes selge ja täpse ulatusega volitusnormi alusel. Mida intensiivsem on põhiõiguste piirang, seda üksikasjalikumad peavad olema täitevvõimu tegutsemise aluseks olev volitusnorm ja menetlusnormid. Seega ei sobi isikuandmete töötlemise seaduslikuks aluseks üldine volitusnorm, mis jätab kõik peamised küsimused täitevvõimu reguleerida. Eelkõige peab seaduse tasandil määratlema isikuandmete töötlemise olukorrad ja eesmärgid, töödeldavate isikuandmete koosseisu vähemalt isikuandmete kategooriate täpsusega (viimast võib seaduse volitusnormi alusel määrusega täpsustada) ning töödeldavate isikuandmete säilitamise tähtajad. Igasugune isikuandmete töötlemine peab vastama andmetöötluse põhimõtetele vastavalt isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) artiklis 5 sätestatule.

Eelnevast tulenevalt palume täpsustada PGS §-s 32 sisalduvat andmekogu regulatsiooni selliselt, et see vastaks seadusereservatsiooni põhimõttele ning põhimääruse kehtestamise volitusnormi selliselt, et sealt nähtuks volituse selged raamid. Seaduse tasandil peab olema kindlaks määratud andmekogu pidamise eesmärk, andmekogusse kantavate isikuandmete koosseis, andmekogu vastutav töötleja (vajadusel kaasvastutavad töötlejad), andmete säilitamise maksimaalne tähtaeg (seda saab põhimääruses täpsustada, aga mitte pikendada) ning andmekogu põhimääruse volitusnormi raamid. Testide andmekogu puhul on seaduses ette nähtud andmekogu pidamise eesmärk ja vastutav töötleja, seega tuleks seaduses ette näha veel isikuandmete koosseis ja isikuandmete säilitamise maksimaalne tähtaeg. Palume seaduse regulatsiooni vastavalt täiendada.

Seoses andmekogu põhimääruse volitusnormiga palume täpsustada seaduses selle raame, muutes PGS § 32 lõike 2 sõnastust järgmiselt:

„(2) *Testide andmekogu põhimääruse kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega, milles sätestatakse:*

- 1) *andmeandjad ja nendelt saadavad andmed;*
- 2) *täpne andmekoosseis;*

- 3) vastutava töötleja ja volitatud töötleja ülesanded;
- 4) andmetele juurdepääsu ja andmete väljastamise kord;
- 5) andmete säilitamise täpsemad tähtajad;
- 6) muud korralduslikud küsimused.“.

PGS § 32 lg 6 tuleb kehtetuks tunnistada, kuna andmekoosseisude täpsustamise kohustus tuleneb juba lõikes 2 ette nähtud põhimääruse volitusnormist.

- 4. **PGS § 32¹** – kõnealune säte näeb ette juurdepääsupiirangu aluse ning andmesubjekti õiguste piiramise. Nimetatud säte ei vasta andmekaitse ja avaliku teabe töötlemise nõuetele, kuid kuna keeleseaduse, riigilõivuseaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõuga¹ on nimetatud muudatused juba kavandatud, siis Justiits- ja Digiministeerium käesoleva eelnõu raames selle sätte osas märkusi ei esita.
- 5. **PGS § 46–48** – kõnealused sätted näevad ette kooli kohustuse selgitada välja ja rakendada õpilasele vajalik tugi. Kõnealuste sätete alusel ei ole selge, kuidas ja kus toimub isikuandmete töötlemine ning milliseid isikuandmeid toe väljaselgitamiseks ja rakendamiseks töödeldakse. PGS § 46 lg 7 näeb ette, et hindamise, testimise ja uuringute tulemused, samuti õpetajate tähelepanekud, tugispetsialistide ning koolivälise nõustamismeeskonna antud soovitusel, rakendatud teenused ja tugi ning hinnang nende tulemuslikkuse kohta kantakse õpilase individuaalse arengu jälgimise kaardile. Nimetatud kaart sisaldab mitmeid õpilase isikuandmeid, sh eriliiki isikuandmeid. Palume täpsustada, millise volitusnormi alusel on eelnimetatud kaardi vorm kehtestatud ning kus seaduse tasandil on reguleeritud sinna kantavad isikuandmete kategooriad. Juhime tähelepanu, et PGS § 47 lõiked 4 ja 5 ei ole Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul õigusliku alusena piisavalt täpsed, kuna selge ei ole, milliseid isikuandmete kategooriad töödeldakse ja kui kaua neid säilitatakse.
- 6. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 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

Markus Ühtigi 51914873
Markus.Yhtigi@justdigi.ee

Helen Uustalu
Birgit Hermann

¹ <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/31c51bb5-39c3-49f8-9e62-f85b710119fa>