



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 19.08.2026 nr 8-1/26/4017,
HTM/26-0923/-1K

Meie 28.09.2026 nr 8-2/6022

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu kooskõlastamata jätmine

Lugupeetud minister

Haridus- ja Teadusministeerium on Justiits- ja Digiministeeriumile esitanud kooskõlastamiseks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu. Justiits- ja Digiministeerium jätab eelnõu kooskõlastamata põhimõteteliste märkustega. Näeme, et kavandatava lahendusega võib kaasneda riske, mida seletuskirjas pole käsitletud. Kuna muudatused haridussüsteemis on laiapindse mõjuga, vajab lahendus täiendavat analüüsimist ja huvirühmade sisulisemat kaasamist. Praegusel kujul ei vasta eelnõu hea õigusloome põhimõtetele.

I. Põhimõttelised märkused

1. Eelnõu seletuskirja mõjuanalüüs keskendub kohaliku omavalitsuse (KOV) üksuste vahelise tegevuskulude katmise süsteemi muutmisele, kuid ei käsitle sisuliselt või käsitleb väga piiratud teisi kavandatud muudatusi:
 - riigieksamite ja põhikooli lõpueksamite vaiete korra muutmine;
 - õpilasesinduse kaasamist puudutava regulatsiooni muutmine;
 - haridusliku erivajadusega õpilasi puudutava regulatsiooni muutmine;
 - erakooliseaduse muutmine.

Palume mõjuanalüüsi täiendada kõigi eelnõuga kavandatavate sisuliste muudatuste osas.

2. Mõjuanalüüs ei käsitle mõju haridusteenuse piirkondlikule kättesaadavusele ega regionaalarengule. Analüüsis puudub hinnang näiteks sellele, kuidas mõjutab kavandatav muudatus piirkondade koolivõrku, õppurite liikumist, haridusteenuse kättesaadavust, kohalike omavalitsuste tulude ja kulude planeerimist, investeerimisotsuseid ning perede elukoha- ja koolivalikuid. Palume mõjuanalüüsi täiendada regionaalarengu mõjuvaldkonna osas ja kõigi peamiste sihtrühmade lõikes, sealhulgas mõju:
 - õpilastele ja nende peredele;
 - haridusliku erivajadusega õppuritele;
 - gümnaasiumiastmes õppijatele ja sissastujatele;
 - erineva geograafilise ja sotsiaalmajandusliku taustaga õppijatele;
 - piirkondlikele hariduskeskustele ja tõmbekeskustest koolipidajatele.

Soovitame regionaal mõju analüüsimisel küsida abi Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumilt, kellel on kasutada ka täiendavaid andmeallikaid hetkeolukorra kirjeldamiseks, sh teenuste kättesaadavuse kaardirakendus.

3. Mõjuanalüüs ei käsitle gümnaasiumiastme toimimisega seotud mõjusid. Muu hulgas on kajastamata olukord, kus gümnaasiumiastmes toimub vastuvõtt õppurite võrdse kandideerimis-õiguse põhimõttel ja koolipidajal puudub võimalus õppureid elukoha järgi eristada. Samas võib

väheneda õppurite päritoluomavalitsuste valmisolek või kohustus õppekohtade tegevuskulude katmises osaleda, kui kokkulepet ei saavutata. Ühtlasi puudub mõjuanalüüsis hinnang kavandatava mudeli mõju kohta gümnaasiumikohtade planeerimisele ja gümnaasiumivõrgu jätkusuutlikkusele. Palume mõjuanalüüsi selles osas täiendada, pöörates tähelepanu ka ebasoovitavatele mõjudele ja riskidele.

4. Mõjuanalüüs ei arvesta rakendusriske ja nende maandamise võimalusi. Käsitlemata on näiteks olukorrad, kus kohalike omavalitsuste vahel kokkulepet ei saavutata, seaduse vastuvõtmise ja jõustumise vaheline aeg ei ole rakendustegevusteks piisav, kujuneb erinev rakenduspraktika, suureneb vaidluste arv või väheneb koolivaliku kasutamise võimalus õppurite jaoks, sageneb elukoha osas valeandmete esitamine. Samuti ei kirjeldata seletuskirjas üleminekusätte rakendamisel keskse tähtsusega õppuri individuaalse hindamist selliselt, et tagada ühtne rakenduspraktika omavalitsustes. Palume mõjuanalüüsi täiendada rakendusriskide, nende mõju ning võimalike leevendusmeetmete käsitlusega. Samuti palume täiendada 7. peatükis olevat rakendustegevuste ülevaadet, mis kataks erinevate osapoolte tegevusi muudatuse elluviimisel.
5. Halduskoormuse käsitlus ei vasta hea õigusloome ja normitehnika eeskirja (HÕNTE) § 1 lg-st 4¹ tulenevatele nõuetele. Halduskoormuse all peame silmas regulatsioonidest tingitud mõju haldusvälistele isikutele – inimestele ja ettevõtetele, mitte mõju avaliku sektori töökoormusele ja töökorraldusele, nagu kirjeldab mõjuanalüüsi osa „Mõju halduskoormusele“. Analüüsis puudub ka koondhinnang halduskoormuse muutumise kohta koos mõju tasakaalustavate meetmete kirjeldusega. Palume mõjuanalüüsi täiendada nõuetele vastava halduskoormuse analüüsiga, mille ettevalmistamisel saab toetuda halduskoormuse tasakaalustamise juhendile.
6. Seletuskirjas on väljatöötamiskavatsuse (VTK) ettevalmistamise katkestamist põhjendatud eelnõu kiireloomulisusega HÕNTE § 1 lg 2 p 1 tähenduses. Samas ei selgu seletuskirjast, millised asjaolud tingisid põhjendatud kiireloomulisuse olukorras, kus eelnõu keskne probleem tugineb juba 2017. aastal tehtud Riigikohtu lahendile ning eelnõu peamised sätted on kavandatud jõustuma alles 1. septembril 2027. Justiits- ja Digiministeerium on seisukohal, et VTK koostamine olnuks antud eelnõu puhul vajalik ning viivitust ei saa pidada asjakohaseks põhjenduseks sellest loobumisel. Palume täiendada seletuskirja selgitusega, kuidas VTK koostamata jätmisest hoolimata tagati alternatiivide võrdlemine, peamiste sihtrühmade ja mõjude kaardistamine ning huvirühmade sisendi kogumine eelnõu ettevalmistamise käigus.

Eeltoodud märkustest (märkused 1–6) lähtuvalt palume eelnõu seletuskirja ja selles sisalduvat mõjuanalüüsi täiendada.

II. Muud märkused

7. Eelnõu seletuskirja (lk 1) kohaselt muudetakse PGS-i eesmärgiga kõrvaldada RKPJKo¹ 5-17-8/8 otsuses käsitletud põhiseaduslik probleem. Selleks kaotatakse KOV üksuse automaatne seadusjärgne kohustus osaleda teise KOV-i munitsipaalkooli tegevuskulude katmises ning tegevuskulude katmises osalemine seotakse elujärgse KOV-i enda haridusülesande täitmisega.

Keskne muudatus on siinkohal PGS § 83 lg 1 muutmise (eelnõu § 1 p 7). Toome järgnevalt välja kehtiva sätte ning seejärel eelnõukohase sätte.

Kehtiv PGS § 83 lg 1:

"(1) Munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalevad täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub nende valdade või linnade haldusterritooriumil."

Eelnõukohane PGS § 83 lg 1:

"(1) Kui vald või linn täidab käesoleva seaduse § 7 lõikest 2 või § 71 lõikest 2 tulenevat ülesannet teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu, lepatakse teise valla või linnaga kokku tegevuskulu suurus õpilase kohta ning selle katmises osalemise kord."

¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus

Kehtiva sätte kohaselt peaks KOV A maksma KOV B tegevuskulusid juhul, kui seal õpib õpilane, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht on KOV A territooriumil (maksmine proportsionaalselt koolis õppivate õpilaste arvuga). Eelnõukohase sätte kohaselt peavad KOV A ja KOV B kokku leppima sellise summa suuruse ja maksmise korra.

Selline süsteem ei pruugi meie hinnangul lahendada probleemi, mille lahendamine on käesoleva eelnõu keskne eesmärk.

Viidatud Riigikohtu lahendis on algse õigusliku probleemina kirjeldatud olukorda, kus Eesti Vabariik ei ole kehtestanud regulatsiooni, mis tagaks PGS § 83 lõikes 1 sätestatud kohustuse täitmise riigieelarvest. See on olnud KOV üksuse kohtusse pöördumise põhjus (RKPJKo 5-17-8/8, p 2). Riigikohus on välja toonud kõnealuse Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) sättena § 154 lg 2, mille kohaselt võib kohalikule omavalitsusele kohustusi panna ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Teise lause kohaselt kaetakse kohalikule omavalitsusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud riigieelarvest (vt ka RKPJKo 5-17-8/8, p-d 53 ja 54). Seega on Riigikohus jõudnud küsimuseni, kas selline kohustus, mis kohustab KOV A üksust osalema KOV B üksuse kooli tegevuskulude katmises, kui selles õpib mõni KOV A elanik, on riiklik kohustus PS § 154 lg 2 mõistes (vt ka RKPJKo 5-17-8/8, p 55).

Riigikohus on jõudnud järelduseni, et kui seadusandja on otsustanud, et teiste KOV üksuste munitsipaalühikhariduskooli rahastamisel osalemise kohustus on KOV-il ka selliste õpilaste puhul, kellele on tagatud võimalus saada haridust nende elukohaks oleva omavalitsusüksuse koolis, on tegemist KOV-idele pandud kohustusega. Sellisel juhul tuleb olemuslikult seda pidada riiklikuks kohustuseks (RKPJKo 5-17-8/8, p 67). Kohaliku omavalitsuse enda kohustust tuleks sisustada sellisel, et oma elaniku teise omavalitsusüksuse munitsipaalkoolis õppimise rahastamine on KOV üksuse vältimatuks põhiseadusest tulenevaks kohustuseks üksnes juhul, kui omavalitsusüksus ei ole loonud oma rahvastikuregistri järgsele elanikule võimalust omandada haridust enda munitsipaalkoolis (RKPJKo 5-17-8/8, p 63).

Sellest saab järeldada, et olukorras, kus KOV A on loonud võimalused õppetööks enda üksuses, kuid tema elanik õpib siiski KOV-is B, siis KOV B tegevuskulude katmises osalemine on käsitatav riikliku kohustusena, mis peab rahastatud olema riigieelarvest (PS § 154 lg 2). Eelnõukohane lahendus ei näe aga ette, et rahastamine toimuks riigieelarvest, vaid et KOV üksused peavad omavahel kokku leppima maksumäär ja tasumise korra. See tähendab, et rahastamine toimub ikkagi KOV eelarvest. Seega ei pruugi meie hinnangul lahendatud olla Riigikohtu poolt 2017. aastal tõstatatud probleem (vt eeltoodu), mis on samas olnud eelnõu koostaja peamine eesmärk.

Riigikohus on asjas 5-17-8/8 jõudnud resolutsioonini (resolutsiooni p 2), mille kohaselt tunnistatakse põhiseadusvastaseks selliste õigustloovate aktide andmata jätmine, mis sätestaksid KOV üksusele PGS § 83 lg 1 alusel pandud kohustuse rahastamise riigieelarvest. See tähendab, et põhiseadusvastaseks tuleb pidada seadusmuudatust, mis ei võimalda nimetatud kohustust rahastada riigieelarvest. Kuivõrd käesoleva eelnõuga sellist võimalust ette nähtud ei ole, ei pruugi meie hinnangul tegemist olla põhiseadusega kooskõlas oleva lahendusega.

Palume eelnõu koostajal täiendada regulatsiooni sättega, milles nähakse ette PGS § 83 lg 1 kohase kohustuse rahastamine riigieelarvest.

8. Lisaks jääb eelnõus arvestamata PGS § 83 lõike 2 tähendus. Kehtiva õiguse kohaselt lähtutakse munitsipaalkooli tegevuskulude katmisel PGS §-st 83 üksnes juhul, kui vallad või linnad ei ole omavahel kokku leppinud teisiti. Seega on kehtiv regulatsioon juba praegu dispositiivne: omavalitsusüksustel on võimalik kokku leppida seadusest erinevas tegevuskulude katmise korras või summas. Kehtiva § 83 lõike 1 roll on seetõttu eelkõige sätestada vaikumisi kohaldatav reegel olukorras, kus omavalitsusüksuste vaheline kokkulepe puudub. Selline lahendus on õiguslikult loogiline ja süsteemne, sest see tagab regulatsiooni kohaldatavuse ka kokkuleppe mittesaavutamise korral.

Eelnõukohane sõnastus seevastu näib eeldavat, et pooled peavad igal juhul kokkuleppe saavutama. Selline konstruktsioon on probleemne, kuna tekitab küsimuse, milline õiguslik tagajärg saabub juhul, kui omavalitsusüksused kokkuleppele ei jõua, kuigi seadus näib neid selleks kohustavat. Seadus ei saa tõhusalt asendada pooltevahelist kokkulepet pelgalt

kokkuleppimise kohustusega, kui samal ajal puudub selge norm, mida kohaldada kokkuleppe puudumise korral. Seetõttu palume korrektsuse huvides säilitada või kujundada regulatsioon selliselt, et seaduses oleks ette nähtud vaikimisi kohaldatav kord juhuks, kui omavalitsusüksused ei ole teisiti kokku leppinud.

9. **Eelnõu § 1 punkt 1** – kokkuleppe sõlmimine ja tegevuskulu arvestamine eeldab vähemalt õpilase, elukoha, kooli, õppeastme ja õppimise aja kohta andmete vahetamist. Eelnõu reguleerib rahalist kokkulepet, kuid mitte selle aluseks olevat andmevahetust. Palume eelnõu selles osas täiendada.

10. **Eelnõu § 1 punkt 4** kohaselt tuleb vaie esitada kümne tööpäeva jooksul arvates päevast, mil eksamitulemus tehti eksami sooritajale testide andmekogu kaudu kättesaadavaks. Vaadates testide andmekogu põhimäärust, siis selle kohaselt töödeldakse andmekogus isikuandmeid, aga ei seaduse ega põhimääruse tasandil ei ole välja toodud, milliseid isikuandmeid töödeldakse. Palume PGS § 32 täiendada töödeldavate isikuandmete kategooriatega, samuti palume põhimäärusega sätestada täpsed andmekategooriad. Lisaks ei ole kehtivas seaduses sätestatud isikuandmete säilitamise tähtaegu, palume ka selles osas eelnõu täiendada.

Ühtlasi palume seletuskirjas selgitada, kuidas eksamitulemuste kättesaadavaks tegemise hetk tõendatakse, kui sooritajat sellest teavitatakse. Rakendusakti muutmisel tuleks sätestada vähemalt kättesaadavaks tegemise logimine ning tõrke korral tähtaja ennistamise alused ja kord.

11. **Eelnõu § 1 punkt 9** – palume eelnõu täiendada, tuues välja, milliseid isikuandmeid õppimisvõimaluse nõuetekohasuse ja tegeliku kättesaadavuse hindamisel töödeldakse ning kui kaua neid säilitatakse. Lisaks palume seletuskirjas selgitada, kus neid andmeid töödeldakse.

12. Seletuskirjas (lk 6) on selgitatud, et teoreetiliselt võib muudatus suurendada riski, et isik esitab rahvastikuregistrisse elukohaandmed KOV-i kohta, kus ta tegelikult ei ela, eesmärgiga saada selle KOV-i haridusteenust või mõjutada elukohajärgse kooli määramist. Seda riski maandab rahvastikuregistri andmete õigsuse nõue ja KOV-i võimalus kontrollida elukohaandmete tegelikkusele vastavust. Palume selgitada, kuidas ja millisel õiguslikul alusel selline kontroll toimub. Kui vastav õiguslik alus on puudulik või puudu, siis palume eelnõuga ette näha selge õiguslik alus.

Isikuandmete kaitse üldmääruse (IKÜM) kohaselt peab liikmesriik konsulteerima järelevalveasutusega (Andmekaitse Inspeksioon (AKI)), kui koostamisel on riigi parlamendis vastu võetava õigusakti eelnõu või sellisel õigusaktil põhinev rakendusakt, mis seondub isikuandmete töötlemisega (vt IKÜM art 36 lg 4). Tavaliselt on selle kohustuse täitmiseks AKI kaasatud eelnõu esimese kooskõlastusringi raames arvamuse küsimise näol. Vastavalt üldmääruse artiklile 52 tegutseb AKI üldmäärusega kooskõlas antud ülesannete täitmisel ja volituste kasutamisel täiesti sõltumatult. Seetõttu ei ole Justiits- ja Digiministeeriumil võimalik kohustada AKI-t andma oma sisendit valitsemisala ühtse seisukoha kujundamiseks. Palume esitada eelnõu arvamuse andmiseks ka Andmekaitse Inspeksioonile.

13. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud märkustega.

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

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

Markus Ühtigi 51914873
Markus.Yhtigi@justdigi.ee

Kristel Niidas
Kai-Liis Palm
Illimar Pärnamägi
Monika Tappo
Elsa Leiten