

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnoõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

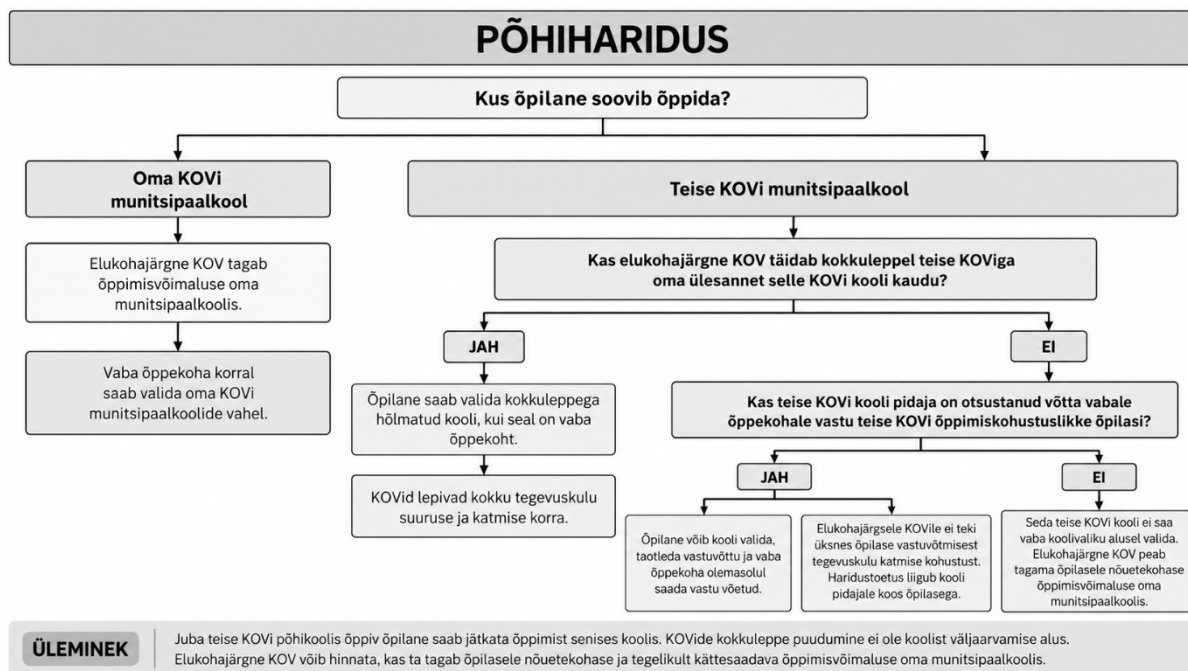
1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu eesmärk on muuta kohalike omavalitsuste üksuste (edaspidi *KOV*) vahel munitsipaalkooli tegevuskulude katmise korda, et viia see kooskõlla Riigikohtu 9.11.2017 otsusega nr 5-17-8/8. Kehtiva õiguse järgi peab õpilase elukohajärgne KOV osalema teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises ka juhul, kui ta on õpilasele nõuetekohase õppimisvõimaluse oma koolis taganud. Eelnõuga muudetakse selle kohustuse tekkimise alust: tegevuskulude katmises osalemine ei sõltu üksnes sellest, et laps õpib teise KOVi munitsipaalkoolis, vaid sellest, kas elukohajärgne KOV täidab oma haridusülesannet selle kooli kaudu. Sellisel juhul lepivad KOVid kokku tegevuskulu suuruses õpilase kohta ja selle katmises osalemise korras.

Elukohajärgse KOVi kohustus tagada lapsele põhihariduse omandamise võimalus säilib. Eelnõu täpsustab, et KOV saab täita seda ülesannet ka teise KOVi munitsipaalkooli kaudu ning millal kaasneb sellega tegevuskulude katmises osalemine. Üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamise ülesannet ega õpilase õigust gümnaasiumisse kandideerida ei muudeta. Täpsustatakse, et KOV võib täita oma osa üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamise ühisest ülesandest kas enda munitsipaalgümnaasiumi kaudu või puudavas ulatuses teise KOVi munitsipaalgümnaasiumi tegevuskulude katmises osaledes.

Eelnõu näeb lisaks ette üleminekureegli nende õppimiskohustuslike õpilaste kohta, kes seaduse jõustumise ajal juba omandavad põhiharidust teise KOVi munitsipaalkoolis. Üleminekusätte alusel sõltub elukohajärgse KOVi tegevuskulude katmises osalemine sellest, kas ta on õpilasele nõuetekohase ja tegelikult kättesaadava õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis taganud.

Järgmine joonis illustreerib eelnõus kavandatud põhikooliõpilase koolivaliku võimalusi, kui õpilane soovib õppida elukohajärgse KOVi või teise KOVi munitsipaalkoolis.



Lisaks täpsustatakse eelnõuga testide andmekogus töödeldavaid andmeid ja nende säilitamist ning eksamitulemuste vaidlustamise korda. Riigieksami ja ühtse põhikooli lõpueksami tulemuste vaideid hakkab lahendama Haridus- ja Noorteamet. Samuti korrastatakse haridusliku erivajadusega õpilasele vajaliku õppe ja kooli jõudmise tagamist puudutavat regulatsiooni, jättes ära PGSis sisalduva erisätte, kuna vastavad KOVi kohustused tulenevad juba teistest õigusnormidest. Lisaks kaotatakse kohustus kaasata õpilasesinduse esindaja õppenõukogu tegevusse ning muudetakse erakoolide tegevuskulutoetuse arvutamisel kasutatava piirmäära kehtestamise alust.

Käesolevas seletuskirjas kasutatakse järgmisi termineid:

Haridustoetus (nn „pearaha“) – üldhariduskoolide pidamiseks riigieelarvest eraldatav toetus, mis eraldatakse kooli pidajale vastavalt õpilaste arvule. Haridustoetuse eesmärk on anda sihtotstarbelist toetust KOVidele ja erakoolide pidajatele üldhariduskoolide pidamiseks. Haridustoetuses moodustab suurima toetuse õpetajate tööjõukulude komponent. Praktikas rakendub põhimõtte „raha järgneb õpilasele“, st toetus laekub sellele KOVile, kelle koolis õpilane faktiliselt õpib.

Tegevuskulud – PGS § 83 tähenduses kooli pidamisega seotud majandamis- ja tööjõukulud, mida haridustoetus ei hõlma. Nende hulka kuuluvad näiteks hoonete ülalpidamis- ja kommunaalkulud ning muud kooli igapäevase toimimisega seotud kulud. Just nende kulude katmises osalemiseks on kehtiva õiguse kohaselt ette nähtud KOVide vaheline arvlemine.

Arvlemine – elukohajärgse KOVi osalemine teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises nende õpilaste eest, kelle rahvastikuregistri järgne elukoht asub elukohajärgses KOVis. Kehtiva PGS § 83 lõike 1 kohaselt on see osalemine kohustuslik.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on ette valmistanud Haridus- ja Teadusministeeriumi õpetajapoliitika ja haridusjuhtimise osakonna nõunik Liis Lehiste (tel 735 0206, liis.lehiste@hm.ee), haridustaristu ja -võrgu osakonna nõunik Kadi Serbak (tel 735 4059, kadi.serbak@hm.ee),

analüüsiosakonna juhtivanalüütikud Piret Salmistu (tel 735 3945, piret.salmistu@hm.ee) ja Eda Tagamets (tel 735 0251, eda.tagamets@hm.ee), õpetajapoliitika ja haridusjuhtimise osakonna peaekspert Salle Andresson (tel 7350145, salle.andresson@hm.ee) ning õigusosakonna õigusnõunikud Kristel Möller (tel 735 0102, kristel.moller@hm.ee) ja Indrek Kilk (tel 735 0144, indrek.kilk@hm.ee).

Eelnõule on juriidilise ekspertiisi teinud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Kristel Möller (tel 735 0102, kristel.moller@hm.ee).

Eelnõu on keeleliselt toimetanud Anu Rooseniit (anu.rooseniit@keeleteoimetus.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust (RT I, 09.07.2026, 17) ja erakooliseadust (RT I, 18.03.2026, 14).

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ning koalitsioonileppega 2025–2027.

Eelnõu on seotud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi koostatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (toetuste tõstmine kohaliku omavalitsuse üksuste tulubaasi) eelnõuga, mis oli aprillis ja mais 2026. a kooskõlastamisel ministeeriumite ja Eesti Linnade ja Valdade Liidu ning arvamuse avaldamiseks muude partnerite poolt. Kui nimetatud eelnõu jõustub, võib see põhikooli osas kasvatada tegevuskulude arvlemise mahtu kolmandiku võrra.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälte enamus.

Eelnõuga ei kehtestata ettevõtjatele, mittetulundusühingutele, sihtasutustele ega füüsilistele isikutele uusi teabe esitamise, aruandluse, registreerimise, loa taotlemise või muid sarnaseid halduskohustusi. Samuti ei kaasne eelnõuga kohustust esitada avalikule sektorile täiendavaid andmeid või pidada selleks eraldi arvestust. Eelnõu võib üksikjuhtudel kaasa tuua vajaduse esitada täiendavaid andmeid või selgitusi seoses elukohaandmete kontrollimise või õpilase õppimisvõimaluse hindamisega, kuid sellised olukorrad ei tulene eelnõuga kehtestatavatest uutest üldkohustuslikest teabenõuetest ning nende esinemine sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest. Seetõttu ei kaasne eelnõuga olulist mõju ettevõtjate, füüsiliste isikute ega vabaihenduste halduskoormusele.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu algatamise vajalikkus

Seaduseelnõu koostamise põhjuseks on vajadus viia PGS § 83 lõige 1 kooskõlla Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi *PS*) ning kõrvaldada ebaselgus KOVide rahaliste kohustuste ulatuses. Riigikohus on leidnud, et olukord, kus KOVidele pannakse kohustus rahastada teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulusid omavalitsustevahelise kokkuleppeta ning võimaluseta mõjutada ülesande täitmise viisi ja kulude kujunemist, on käsitatav riikliku kohustusena

PS § 154 lõike 2 tähenduses. Sellise kohustuse kulud tuleb katta riigieelarvest (Riigikohtu 9.11.2017 otsus nr 5-17-8/8, p-d 59–64).

Riigikohus ei pidanud põhiseadusvastaseks eesmärki toetada õpilaste vaba liikumist ja koolivalikut. Põhiseaduslik probleem seisneb selles, et kehtiv PGS § 83 lõige 1 seob elukohajärgse KOVi kohustuse osaleda tegevuskulude katmises üksnes õpilase õppimisega teise KOVi munitsipaalkoolis. Säte ei erista olukordi, kus elukohajärgne KOV täidab oma haridusülesannet teise KOVi kooli kaudu olukordadest, kus ta on õpilasele õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis juba taganud.

Praktikas võib õpilane õppida teise KOVi munitsipaalkoolis erinevatel põhjustel. Ühel juhul täidab elukohajärgne KOV oma haridusülesannet teise KOVi munitsipaalkooli kaudu seetõttu, et tal endal puudub õpilasele nõuetekohane õppimisvõimalus. Teisel juhul võib elukohajärgne KOV korraldada oma elanikele hariduse omandamise võimaluse osaliselt teise KOVi munitsipaalkooli kaudu ka siis, kui tal on enda koolis õppekohti, näiteks selleks, et võimaldada elanikele paremini kättesaadavat või muul põhjusel sobivamat kooli. Ka sellisel juhul on teise KOVi kooli kasutamine elukohajärgse KOVi haridusülesande täitmise viis.

Sellest erineb olukord, kus elukohajärgne KOV on õpilasele nõuetekohase õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis taganud ega ole korraldanud oma haridusülesande täitmist teise KOVi kooli kaudu, kuid õpilane või tema vanem eelistab sellele vaatamata teise KOVi kooli. Näiteks võib õpilasele olla õppekoht tagatud tema elukohajärgse KOVi munitsipaalkoolis, kuid pere valib õppimiseks naaberomavalitsuse või suurema tõmbekeskuse kooli. Elukohajärgses KOVis on talle õppimisvõimalus olemas, kuid pere on otsustanud seda mitte kasutada.

Kehtiv PGS § 83 seob tegevuskulude katmises osalemise kõigil neil juhtudel üksnes asjaoluga, et õpilane õpib teise KOVi munitsipaalkoolis. Seetõttu ei erista kehtiv regulatsioon olukorda, kus teise KOVi kool on osa elukohajärgse KOVi haridusülesande täitmisest, olukorrast, kus õpilane õpib seal pere enda koolivaliku tõttu. Praktikas võib see tähendada, et KOV peab ülal oma koolivõrku ja selles õpilasele tagatud õppekohta ning samal ajal osalema ka teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises. Eelnõu eesmärk on need olukorrad õiguslikult eristada.

Eelnõuga lahendatav põhiküsimus on seega, millistel tingimustel võib elukohajärgne KOV olla kohustatud osalema teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises. Lahendus peab tagama õpilasele hariduse omandamise võimaluse, arvestama KOVi enesekorraldusõigust ja finantsgarantiid ning andma KOVidele selged alused tegevuskulude katmises kokkuleppimiseks.

Kehtival probleemil on ka praktiline mõju. 2025. aasta augustis ja 2026. aasta alguses esitasid 11 KOVi riigi vastu rahalise nõude. Nõuded puudutavad PGS § 83 lõikest 1 tuleneva kohustuse täitmisega seotud tegevuskulude hüvitamist ajavahemikul 2018. aasta algusest kuni 2025. aasta juuni lõpuni. Nende 11 KOVi nõude kogusumma on ca 4 miljonit eurot. Nõuete lahendamiseks on Haridus- ja Teadusministeerium haldusotsuse teinud, mis on vaidlustatud Tartu Halduskohtus. Nõuete põhjendatuse ja ulatuse kohta tehakse otsus kohtumenetluses, mis on käesoleval hetkel pooleli.

18. mail 2026. a esitasid nõude ka Paide linn, Kastre vald ja Tori vald. Nende nõue puudutab samuti PGS § 83 lõikest 1 tuleneva kohustuse täitmisega seotud tegevuskulude hüvitamist ajavahemikul 2018. aasta algusest kuni 2025. aasta juuni lõpuni. Nende kolme KOVi nõude

kogusumma on 4,74 miljonit eurot. Nõuete lahendamiseks on Haridus- ja Teadusministeeriumis haldusmenetlus pooleli. Nõuete põhjendatuse ja ulatuse kohta tehakse otsus haldusmenetluses. Seega on riigi vastu rahalise nõude esitanud kokku 14 KOVi ning nõuete kogusumma on ligikaudu 8,74 miljonit eurot.

KOVid osalesid 2025. aastal teiste KOVide koolide tegevuskulude katmisel kokku ca 18,6 miljonit euro ulatuses. See summa näitab KOVide vahelise arvlemise kogumahtu, kuid ei näita, millistel juhtudel oli tegevuskulude katmises osalemine seotud elukohajärgse KOVi enda haridusülesande täitmisega. Haridus- ja Teadusministeeriumil puuduvad andmed, mis võimaldaksid eristada, millises ulatuses osales üks KOV teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises seetõttu, et ta täitis oma haridusülesannet selle kooli kaudu (ehk et tal endal ei olnud pakkuda piisavalt koolikohti), ning millises ulatuses osaleti tegevuskulude katmises üksnes kehtiva PGS § 83 lõike 1 nn automaatse arvlemiskohustuse tõttu.

Kui PGS § 83 jääb muutmata, säilib võimalus, et KOVid esitavad riigi vastu täiendavaid rahalisi nõudeid. Iga nõude puhul tuleb hinnata, kas ja millises ulatuses on täidetud Riigikohtu otsuses kirjeldatud eeldused. See tähendaks riigile jätkuvat eelarveriski ning Haridus- ja Teadusministeeriumile täiendavat mahukat menetluskoormust.

Seaduseelnõu koostamisele ei ole eelnenud väljatöötamiskavatsust. Väljatöötamiskavatsuse koostamist alustati 2025. aasta lõpus, kuid sellest loobuti, sest eelnõuga lahendatav küsimus vajab kiiret lahendust. Kiire menetlemine on vajalik, kuna KOVide esitatud rahalised nõuded ei puuduta üksnes varasemat perioodi, vaid ka kehtiva PGS § 83 lõike 1 edasist kohaldamist. Sama säte on jätkuvalt aluseks KOVide arvlemisele. Kui regulatsiooni muutmise viivitada, jätkub sama õiguslik olukord, mille põhiseaduspärasuse kohta Riigikohus on juba seisukoha võtnud. See võib kaasa tuua uusi vaidlusi ja nõudeid. Eelnõu on vaja menetleda sellises ajakavas, et uus kord saaks jõustuda 1. jaanuaril 2028. aastal. Muudatuse jõustumise aja määramisel on arvestatud vajadusega anda KOVidele aega uue korra rakendamiseks ning omavaheliste tegevuskulude katmise kokkulepete ettevalmistamiseks ja sõlmimiseks.

Eesti Linnade ja Valdade Liit on 26. mai 2026. aasta kirjas märkinud, et kõige varasem aeg muudatuste jõustumiseks võiks olla 1. september 2027, kuid arvestades veel lahendamist vajavaid küsimusi ja muudatuste võimalikku mõju osale kohalikele omavalitsustele, on ELVL pidanud KOVidele sobivamaks jõustumisajaks 1. septembrit 2028. Seega ei ole ELVL välistanud muudatuste rakendamist alates 1. septembrist 2027, vaid on pidanud pikemat üleminekuaega eelistatumaks eelkõige rakendamise ettevalmistamise ja võimalike mõjudega arvestamise tõttu. Eelnõuga kavandatud jõustumine 1. jaanuaril 2028 jätab kohalikele omavalitsustele ettevalmistuseks rohkem aega kui ELVLi nimetatud kõige varasem võimalik jõustumisaeg ning annab seega piisava aja muudatuste rakendamiseks.

Kehtiva ja kavandatava korra võrdlus (KOVde vahelise arvlemisega seondult)

Eelnõuga kavandatava muudatuse peamised erinevused võrreldes kehtiva korraga on kokkuvõtlikult järgmised.

Osapool	Kehtiv kord	Kavandatav kord	Mida see tähendab
Õpilane ja lapsevanem	Teise KOVi munitsipaalkooli võib	Koolivaliku võimalus säilib. Teise KOVi kooli pidaja otsustab, kas ta	Koolivalik ja KOVide vaheline tegevuskulude

	valida, kui seal on vaba õppekoht.	võtab vabadele õppekohtadele vastu teise KOVi õpilasi, välja arvatud juhul, kui KOVid on kokku leppinud, et lapsele tagatakse koolikoht selles koolis.	katmine eristatakse senisest selgemalt. Teise KOVi kooli valimine ei tähenda iseenesest, et elukohajärgne KOV peab selle kooli tegevuskulude katmises osalema.
Elukohajärgne KOV – põhiharidus	Peab osalema teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises ka siis, kui on lapsele oma munitsipaalkoolis nõuetekohane koolikoht tagatud.	KOV võib tagada lapsele koolikoha oma munitsipaalkoolis või leppida teise KOViga kokku, et koolikoht tagatakse selle KOVi munitsipaalkoolis. Viimasel juhul lepivad KOVid kokku ka tegevuskulude katmises.	Kui KOV tagab lapsele koolikoha teise KOVi kooli kaudu, osaleb ta selle kooli tegevuskulude katmises. Kui pere valib teise KOVi kooli omal soovil, ei pea elukohajärgne KOV üksnes selle valiku tõttu kooli pidava KOVga arvlema.
KOV, kelle koolis õpib teise KOVi laps – põhiharidus	Kui teise KOVi laps õpib tema munitsipaalkoolis, saab kooli pidav KOV nõuda lapse elukohajärgselt KOVilt seaduses ette nähtud tegevuskulu.	Kooli pidav KOV otsustab ise, kas ta võtab oma kooli vabadele kohtadele vastu teise KOVi lapsi. Kui KOVid lepivad kokku, et lapsele tagatakse koolikoht selles koolis, lepivad nad kokku ka tegevuskulude katmises. Kui laps võetakse vastu üksnes kooli pidava KOVi otsusel, ei teki elukohajärgsel KOVil üksnes selle tõttu tegevuskulude katmise kohustust.	Kooli pidav KOV saab ise otsustada, kas ja millistel tingimustel ta võtab oma kooli vabadele kohtadele vastu teise KOVi lapsi. Ta võib võtta lapse vabale kohale vastu ka siis, kui lapse elukohajärgne KOV tegevuskulude katmises ei osale.
Gümnaasium	Kui KOVi elanik õpib teise KOVi munitsipaalgümnaasiumis, peab elukohajärgne	KOV peab panustama gümnaasiumikohtade olemasolusse vastavalt sellele, kui palju tema	Õpilase õigus gümnaasiumi kandideerida ei muutu. KOV ei

	KOV üldjuhul osalema selle kooli tegevuskulude katmises.	elanikest õpib gümnaasiumis. Ta võib vajalikud kohad luua oma munitsipaalgümnaasiumis. Kui enda loodud kohtadest ei piisa, osaleb KOV puuduvates ulatuses nende KOVide munitsipaalgümnaasiumide tegevuskulude katmises, kus tema elanikest õpilased õpivad.	pea aga enam tegevuskulusid katma üksnes seetõttu, et tema elanik õpib teise KOVi gümnaasiumis. Arvesse võetakse ka seda, kui palju gümnaasiumikoh ti on KOV ise loonud.
Seaduse jõustumise ajal juba teise KOVi põhikoolis õppiv laps ja KOV	Elukohajärgne KOV osaleb teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises seni, kuni laps selles koolis õpib.	Üldjuhul jätkab elukohajärgne KOV senise kooli tegevuskulude katmises osalemist. Kui ta hindab ja tuvastab, et saab tagada lapsele nõuetekohase ja tegelikult kättesaadava koolikoha oma munitsipaalkoolis, ei pea ta senise kooli tegevuskulude katmises enam osalema. Laps võib siiski senises koolis edasi õppida.	Elukohajärgne KOV maksab senise kooli tegevuskulusid seni, kuni ta ei ole tuvastanud, et saab lapsele sobiva ja tegelikult kättesaadava koolikoha ise tagada. Pärast seda maksekohustus lõpeb, kuid last ei arvata selle tõttu senisest koolist välja.

2.2. Kehtiv PGS § 83 õiguslik regulatsioon

PGS § 83 lõikes 1 sätestatakse, et 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. See tähendab, et kui õpilane õpib teise KOVi munitsipaalkoolis, on kooli pidaval KOVil õigus nõuda õpilase elukohajärgselt KOVilt tegevuskulude katmises osalemist. PGS § 83 lõige 2 võimaldab valdadel ja linnadel leppida tegevuskulude katmises kokku teisiti. Kui kokkulepet ei ole, kohaldub PGS §-s 83 sätestatud kord. Kehtiv regulatsioon ei võimalda elukohajärgsel KOVil tegevuskulude katmises osalemisest keelduda üksnes põhjusel, et ta on õpilasele õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis juba taganud.

Lõikes 3 sätestatakse, et PGSi-s mõistetakse tegevuskulu raamatupidamise seaduse tähenduses. Lõikes 4 loetletakse üles kulud, mida tegevuskulude hulka ei arvata. Nendeks on: 1) õppega ja õpilase huvitegevusega seotud kulud, mille katab õpilane või seaduslik esindaja; 2) riigieelarveliste eraldiste arvelt kaetavad kulud; 3) eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt saadud laekumiste, annetuste ning kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekavavälisest tegevusest saadud tulude arvelt tehtavad kulud; 4) õppekavaväliste tegevustega seotud kulud; 5) kooli

hoonetega seotud kasutusrendi kulud; 6) põhivara amortisatsioon ja ümberhindlus; 7) põhivara soetamisega seotud käibemaksu kulu.

PGS § 83 lõiked 5 ja 6 reguleerivad õppekoha tegevuskulu arvestusliku maksumuse arvutamist ja teatavaks tegemist. Valla- või linnavalitsus peab hiljemalt eelarveaastale eelneva aasta 30. novembriks teatama tegevuskulude katmises osalevatele valdadele ja linnadele õppekoha tegevuskulu arvestusliku maksumuse ühe õpilase kohta. Arved tegevuskulude katmises osalemise eest esitatakse igakuiselt.

PGS § 83 lõige 7 annab Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada igaks eelarveaastaks õppekoha tegevuskulu piirmäär ühe kuu kohta. Ühe kuu õppekoha tegevuskulu piirmäära kehtestamisel lähtutakse üle-eelmise eelarveaasta munitsipaalkoolide tegevuskulude mahust ja õpilaste arvust sellele eelarveaastale eelneva aasta 10. novembri seisuga, kusjuures tegevuskulude hulka ei arvata: 1) riigieelarve tasandusfondi toetuste arvelt kaetavaid kulusid; 2) kooli hoonetega seotud kasutusrendi kulusid; 3) põhivara amortisatsiooni ja ümberhindlust; 4) põhivara soetamisega seotud käibemaksu kulu.

PGS § 83 lõige 8 sätestab, et munitsipaalkooli tegevuskulude katmiseks tasumisele kuuluva summa vaidlustamine ei vabasta teist valda või linna arve tasumise kohustusest.

Eelnõuga kavandatakse PGS § 83 lõigete 2–8 kehtetuks tunnistamist. Seetõttu tuleb muuta ka erakooliseaduse § 22³ lõike 8 punkti 2, mis viitab PGS § 83 lõike 7 alusel kehtestatud õppekoha tegevuskulu piirmäärale. Erakooliseaduse kohaselt on see piirmäär üks eraüldhariduskooli tegevuskulutoetuse arvutamise alustest.

2.3. Eelnõu vastavus põhiseadusele

Eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Eelnõu põhiseaduspärasuse hindamisel on asjakohased eelkõige PS § 3 lõikest 1 tulenev seaduslikkuse ja õigusselguse põhimõte, § 11 proportsionaalsuse põhimõte, § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigus, § 14 põhiõiguste tagamise kohustus, § 34 liikumis- ja elukohavabadus, § 37 hariduspõhiõigus ning § 154 lõigetest 1 ja 2 tulenev KOVi enesekorraldusõigus ja riiklike kohustuste rahastamise garantii. Samuti on asjakohane põhiseaduse § 157 lõikest 1 tulenev KOVi eelarve iseseisvuse põhimõte.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega. Seetõttu ei teki eelnõu puhul küsimust Euroopa Liidu õiguse ülimuslikkusest ega sellest, kas liikmesriigile on Euroopa Liidu õigusakti rakendamisel jäetud kaalutlusruum.

2.3.1. KOVi enesekorraldusõigus ja finantsgarantii

PS § 154 lõike 1 kohaselt otsustavad ja korraldavad kõiki kohaliku elu küsimusi KOVid, kes tegutsevad seaduste alusel iseseisvalt. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib KOVidele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel KOVidega ning seadusega KOVidele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest. PS § 157 lõikest 1 tuleneb KOVi iseseisva eelarve põhimõte.

Kehtiva PGS § 83 lõike 1 kohaselt osalevad munitsipaalkooli tegevuskulude katmises täies ulatuses teised vallad või linnad proportsionaalselt selles koolis õppivate õpilaste arvuga, kelle

rahvastikuregistri järgne elukoht asub nende valdade või linnade haldusterritooriumil. Sellest tuleneb elukohajärgse KOVi kohustus osaleda teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises ka juhul, kui elukohajärgne KOV on oma elanikele põhihariduse või üldkeskhariduse omandamise võimaluse ise taganud.

Riigikohus leidis, et olukorras, kus KOVi pannakse kohustus rahastada teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulusid KOVi vahelise kokkuleppeta ning võimaluseta mõjutada ülesande täitmise viisi ja kulude kujunemist, on tegemist riikliku kohustusega PS § 154 lõike 2 tähenduses. Sellise kohustusega seotud kulud tuleb katta riigieelarvest (Riigikohtu 9.11.2017 otsus nr 5-17-8, p-d 59–64). Riigikohtu otsusest nr 5-17-8 ei tulene, et teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalemine oleks iseenesest riiklik ülesanne. Määrav on see, millisel alusel kohustus tekib. Riigikohus leidis, et kui elukohajärgne KOV ei ole ise nõuetekohast õppimisvõimalust taganud, võib teise KOVi koolis õppimise rahastamine olla tema enda kohaliku ülesande täitmise osa (p 63). Riikliku ülesandena käsitati seevastu kohustust rahastada teise KOVi koolis õppimist ka siis, kui elukohajärgne KOV oli õppimisvõimaluse ise taganud (p 67). Eelnõuga seotakse tegevuskulude katmises osalemine elukohajärgse KOVi enda haridusülesande täitmisega teise KOVi munitsipaalkooli kaudu. Seetõttu ei ole kavandatud § 83 lõige 1 samastatav senise automaatse arvlemiskohustusega.

Eelnõu eesmärk on kõrvaldada nimetatud põhiseaduslik probleem. Eelnõuga muudetakse PGS § 83 lõiget 1 selliselt, et tegevuskulu suurus õpilase kohta ning selle katmises osalemine kord lepatakse kokku juhul, kui vald või linn täidab PGS § 7 lõikest 2 ja § 7¹ lõikest 2 tulenevat ülesannet teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu.

Muudatuse järel ei teki tegevuskulude katmises osalemine kohustus enam üksnes sellest, et õpilane õpib teise KOVi munitsipaalkoolis. Kohustus tekib ainult juhul, kui elukohajärgne KOV täidab oma seadusest tulenevat haridusülesannet kokkuleppel teise KOViga selle KOVi munitsipaalkooli kaudu. Sellisel juhul on tegevuskulude katmises osalemine seotud KOVi enda ülesande täitmisega, mitte riikliku kohustuse ühepoolse panemisega PS § 154 lõike 2 tähenduses.

Eelnõu vähendab seega KOVi enesekorraldusõiguse ja finantsgarantii riivet. KOVidele ei panda enam automaatset ja ühepoolset tekkivat kohustust rahastada teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulusid olukorras, kus ta on oma elanikele hariduse omandamise võimaluse ise taganud ega saa mõjutada teise KOVi kooli kulude kujunemist. KOVi rahalised kohustused seotakse nende enda ülesande täitmise viisi ja KOVi vahelise kokkuleppega.

Seetõttu on eelnõu kooskõlas PS § 154 lõigetega 1 ja 2 ning § 157 lõikega 1.

2.3.2. Hariduspõhiõigus ja avaliku võimu tagamiskohustus

PS § 37 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus haridusele. PS § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning KOVi kohustus.

Hariduspõhiõigus nõuab, et avalik võim looks tegeliku ja mõistliku võimaluse omandada seaduses ettenähtud haridust. Samas ei tulene PS §-st 37 subjektiivset õigust nõuda, et elukohajärgne KOV rahastaks igal juhul õppimist mis tahes teise KOVi munitsipaalkoolis, kui elukohajärgne KOV on ise taganud hariduse omandamise võimaluse.

Eelnõu ei kaota ega vähenda KOVi kohustust tagada õppimiskohustuse täitmise ja põhihariduse omandamise võimalust. Kavandatava PGS § 7 lõike 2 kohaselt tagab vald või linn õppimiskohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse oma haldusterritooriumil elavatele õppimiskohustuslikele inimestele oma munitsipaalkoolis või kokkuleppel teise valla või linnaga selle valla või linna munitsipaalkoolis. Vajaduse korral võib vald või linn selle ülesande täitmisel kaasata erakooli pidaja või riigi.

Eelnõuga täpsustatakse ka üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamise viise. PGS § 7¹ lõike 2 täienduse järgi täidab KOV üldkeskhariduse kättesaadavusega seotud ülesannet oma munitsipaalgümnaasiumis või teise valla või linna munitsipaalgümnaasiumi kaudu.

Eelnõu võib praktikas mõjutada seda, millistel tingimustel toimub õpilase õppimine teise KOVi munitsipaalkoolis elukohajärgse KOVi tegevuskulude katmise toel. Selline mõju ei tähenda siiski hariduspõhiõiguse tuuma riivet. Õpilasele jääb alles õigus haridusele ning elukohajärgsele KOVile jääb kohustus tagada hariduse omandamise võimalus. Samuti ei välista eelnõu õpilase õppima asumist teise KOVi munitsipaalkooli, kui selleks on seaduses sätestatud tingimustel võimalus ja soovitud koolis on vaba õppekoht.

Eelnõu on PS §-dega 37 ja 14 kooskõlas.

2.3.3. Liikumis- ja elukohavabadus

PS § 34 kohaselt on igaühel, kes viibib Eestis seaduslikult, õigus vabalt liikuda ja valida elukohta.

Eelnõu ei piira otseselt õigust liikuda, elukohta valida ega KOVi haldusterritooriumil elada. Eelnõu ei seo elukoha valikut keelava, takistava ega sundiva tagajärgga. Samuti ei takista eelnõu õpilasel kandideerida või õppida teise KOVi munitsipaalkoolis, kui selleks on seaduses sätestatud tingimustel võimalus.

Eelnõu võib siiski kaudselt mõjutada perekonna hariduskorralduslike valikuid, sest elukohajärgse KOVi kohustus osaleda teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises ei teki enam automaatselt üksnes põhjusel, et laps õpib teise KOVi koolis. Selline mõju on kaudne ega ulatu PS § 34 kaitseala tuumikusse. Muudatus võib suurendada riski, et inimene esitab rahvastikuregistrisse elukohaandmed KOVi kohta, kus ta tegelikult ei ela, eesmärgiga saada selle KOVi haridusteenust või mõjutada elukohajärgse kooli määramist. Rahvastikuregistri seaduse (RRS) § 65 kohaselt tuleb registrisse esitada aadress, kus inimene alaliselt või peamiselt elab. Kui selliseid elukohti on mitu, võib ta valida neist ühe õigusliku tähendusega elukohaks. RRS § 68 kohustab inimest tagama enda ja oma alaealiste laste elukohaandmete õigsuse. Seega on inimesel kohustus esitada rahvastikuregistrisse õiged elukohaandmed. Elukohaandmete kontrollimise õiguslike aluseid on Riigikohus käsitlenud 26.02.2025 otsuses nr 5-24-29/14 (p 55-58). Riigikohus leidis, et kehtiv õigus võimaldab KOVil rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete õigsust kontrollida ka pärast registrikande tegemist ning põhjendatud kahtluse korral on KOVil kohustus seda teha. Kui KOVile saavad teatavaks asjaolud, mis tekitavad põhjendatud kahtluse andmete õigsuses, tuleb tal andmete õigsust kontrollida. Selleks saab KOV koguda HMS § 38 lõikes 2 nimetatud tõendeid, järgides proportsionaalsuse põhimõtet. Seega ei pea KOV olukorras, kus tal tekib põhjendatud kahtlus rahvastikuregistri elukohaandmete õigsuses, lähtuma üksnes registrikandest, vaid saab kontrollida, kas andmed vastavad tegelikkusele.

Juhul kui pidada eelnõu kaudseks sekkumiseks PS § 34 kaitsealasse, on sekkumine õigustatud. Sekkumise eesmärk on tagada KOVi finantsgarantii, õigusselgus ning põhiseadusega kooskõlas olev hariduse rahastamise korraldus. Eelnõu ei välista õpilaste liikumist KOVide vahel, vaid reguleerib üksnes seda, millal ja millisel alusel tekib elukohajärgsel KOVil kohustus osaleda teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises.

Eelnõu on PS §-ga 34 kooskõlas.

2.3.4. Võrdsuspõhiõigus

PS § 12 lõike 1 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Eelnõu puhul võib võrdsuspõhiõiguse seisukohalt hinnata nii KOVi kui ka õpilaste ja nende seaduslike esindajate võimalikku erinevat kohtlemist.

Kehtiv regulatsioon kohtleb elukohajärgseid KOVisid sisuliselt ühtemoodi sõltumata sellest, kas nad on oma elanikele hariduse omandamise võimaluse taganud või mitte. Elukohajärgne KOV peab osalema teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises ka siis, kui ta on oma seadusest tuleneva ülesande täitnud ning taganud õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis.

Eelnõu eristab olukordi selle alusel, kas elukohajärgne KOV täidab oma haridusülesannet teise KOVi munitsipaalkooli kaudu või mitte. Kui KOV täidab oma ülesannet teise KOVi kooli kaudu, lepitakse kokku tegevuskulu suurus õpilase kohta ning selle katmises osalemise kord. Kui õpilane õpib teise KOVi koolis vanema või õpilase valiku alusel, kuid elukohajärgne KOV on hariduse omandamise võimaluse muul viisil taganud, ei teki elukohajärgsel KOVil automaatset tegevuskulude katmise kohustust.

Selline eristamine põhineb objektiivsel ja asjakohasel kriteeriumil. KOV, kes täidab oma seadusest tulenevat haridusülesannet teise KOVi munitsipaalkooli kaudu, ei ole samas olukorras KOViga, kes on hariduse omandamise võimaluse oma munitsipaalkoolis juba taganud. Erinev kohtlemine on seotud KOVi ülesande täitmise viisiga ning kulukohustuse põhiseaduspärase jaotusega.

Õpilaste ja nende seaduslike esindajate seisukohalt võib muudatus kaasa tuua erinevuse sõltuvalt sellest, kas elukohajärgne KOV täidab oma ülesannet teise KOVi kooli kaudu või tagab õppimisvõimaluse muul viisil. See erinevus on põhjendatud, sest põhiseadus ei nõua, et avalik võim rahastaks piiramatult iga õpilase valikut õppida mis tahes kohaliku omavalitsuse munitsipaalkoolis. Avaliku võimu põhiseaduslik kohustus seisneb hariduse omandamise tegeliku võimaluse tagamises.

Eelnõus sisalduv erinev kohtlemine on seega mõistlikult ja asjakohaselt põhjendatud ning kooskõlas PS § 12 lõikega 1.

2.3.5. Õigusselgus ja parlamendireservatsioon

PS § 3 lõikest 1 tuleneb seaduslikkuse põhimõte, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Sellest tuleneb ka nõue, et avaliku võimu kandjate ja isikute õigused ning kohustused peavad olema seaduses piisava selgusega määratletud. Õigusselguse põhimõte tuleneb ka PS § 13 lõikest 2, mille kohaselt kaitseb seadus igapäevast riigivõimu omavoli eest.

Eelnõu suurendab õigusselgust võrreldes kehtiva regulatsiooniga. Kehtiv PGS § 83 lõige 1 seob tegevuskulude katmise kohustuse õpilase faktilise õppimisega teise KOVi munitsipaalkoolis ega erista piisavalt olukordi, kus elukohajärgne KOV täidab oma haridusülesannet selle kooli kaudu, olukordadest, kus elukohajärgne KOV on õppimisvõimaluse juba muul viisil taganud.

Eelnõu seob tegevuskulude katmises osalemise selgelt KOVi ülesande täitmise viisiga. Kohustus osaleda tegevuskulude katmises tekib juhul, kui vald või linn täidab PGS § 7 lõikest 2 või § 7¹ lõikest 2 tulenevat ülesannet teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu. Sellisel juhul lepatakse kokku tegevuskulu suurus õpilase kohta ning selle katmises osalemise kord.

Põhiõiguste ja KOVi finantsgarantii seisukohalt olulised küsimused sätestatakse seaduse tasandil. Eelnõu ei jäta määrusandjale ega halduspraktikale otsustada, millal KOVi tegevuskulude katmise kohustus tekib. Seetõttu on eelnõu kooskõlas parlamendireservatsiooni põhimõttega.

Eelnõu on kooskõlas PS § 3 lõikest 1 ja § 13 lõikest 2 tulenevate nõuetega.

2.3.6. Proportsionaalsuse analüüs

PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Eelnõu võib riivata eelkõige PS §-st 37 tulenevat hariduspõhiõigust ning kaudselt PS §-st 34 tulenevat liikumis- ja elukohavabadust. Samuti võib eelnõu puudutada PS § 12 lõikes 1 sätestatud võrdsuspõhiõigust, kuna õpilaste ja nende seaduslike esindajate võimalus kasutada teise KOVi munitsipaalkooli elukohajärgse KOVi tegevuskulude katmise toel võib sõltuda sellest, kas KOVide vahel on sõlmitud kokkulepe.

Riive seisneb selles, et kehtiva õigusega võrreldes ei teki elukohajärgsel KOVil enam automaatset kohustust osaleda teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises üksnes põhjusel, et õpilane selles koolis õpib. Seega võib muudatus praktikas vähendada olukordi, kus õpilase õppimine teise KOVi munitsipaalkoolis toimub elukohajärgse KOVi tegevuskulude katmise toel.

Riive intensiivsus on siiski piiratud. Eelnõu ei kaota KOVi kohustust tagada õppimiskohustuse täitmise ja hariduse omandamise võimalust. Samuti ei keela eelnõu õpilasel õppida teise KOVi munitsipaalkoolis, kui selleks on seaduses sätestatud tingimustel võimalus. Muudatus puudutab eelkõige KOVide vahelist tegevuskulude katmise mehhanismi.

2.3.6.1. Legitiimne eesmärk

Eelnõu eesmärk on viia PGS § 83 lõige 1 kooskõlla põhiseadusega ning kõrvaldada kehtivast regulatsioonist tulenev õiguslik ebaselgus KOVide rahaliste kohustuste osas.

Eelnõu eesmärk on samuti kaitsta KOVide enesekorraldusõigust ja finantsgarantiid ning piiritleda selgemalt riigi ja KOVi ülesanded ning nende rahastamise alused.

Need eesmärgid on põhiseaduslikult kaalukad. Need seonduvad PS § 154 lõigetest 1 ja 2 tuleneva KOVi garantii, PS § 157 lõikes 1 sätestatud eelarve iseseisvuse ning PS § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse ja õigusselguse põhimõttega.

2.3.6.2. Sobivus

Meede on sobiv, kui see aitab kaasa seatud eesmärgi saavutamisele.

Eelnõu kaotab kehtiva automaatse sundarvlemise regulatsiooni ning asendab selle kokkuleppepõhise regulatsiooniga. Kehtiva õiguse järgi peab elukohajärgne KOV osalema teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises ka juhul, kui ta on tegelikult taganud oma elanikele õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis.

Arvlemise kokkuleppepõhine regulatsioon aitab vältida olukorda, kus KOV peab kandma kulusid, mille kujunemist ta ei saa mõjutada ja mis ei ole seotud tema enda haridusülesande täitmisega. Samuti suurendab eelnõu õigusselgust, sest tegevuskulude katmise kohustus seotakse selgelt sellega, kas KOV täidab oma seadusest tulenevat ülesannet teise KOVi munitsipaalkooli kaudu.

Seega aitab eelnõu kaasa KOVi finantsgarantii ja enesekorraldusõiguse kaitsele ning põhiseadusega kooskõlas oleva rahastamismudeli kehtestamisele. Meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv.

2.3.6.3. Vajalikkus

Meede on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise sama tõhusa, kuid põhiõigusi ja põhiseaduslikke tagatise vähem piirava abinõuga.

Üks võimalik alternatiiv oleks säilitada kehtiv sundarvlemise mudel ning näha ette riigieelarveline hüvitis nendele KOVidele, kes on oma elanikele õppimisvõimaluse taganud, kuid peavad siiski tasuma teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulusid. Selline lahendus vähendaks PS § 154 lõike 2 rikkumise riski osas, milles riikliku kohustuse kulud tuleb katta riigieelarvest. Samas ei kõrvaldaks see täielikult KOVi enesekorraldusõiguse riivet, sest KOV peaks jätkuvalt osalema sellise teenuse rahastamises, mille kasutamise üle ta ei otsusta ja mille kulude kujunemist ta ei kontrolli. Samuti eeldaks selline mudel eraldi hüvitamissüsteemi ning pidevat hindamist, kas ja millises ulatuses on KOV oma ülesande täitnud.

Teine võimalik alternatiiv oleks säilitada automaatne arvlemine üksnes juhul, kui elukohajärgne KOV ei ole õpilasele õppimisvõimalust taganud. Selline lahendus oleks kehtiva regulatsiooniga võrreldes kitsam, kuid selle rakendamine eeldaks vaidlustele avatud hindamist selle üle, millal on õppimisvõimalus tegelikult tagatud, milline koolikoht on piisav ning millal on teise KOVi kooli kasutamine elukohajärgse KOVi ülesande täitmisega sisuliselt seotud. Selline mudel oleks õigusselguse seisukohalt nõrgem kui eelnõus valitud kokkuleppepõhine lahendus.

Kolmas võimalik alternatiiv oleks kehtestada riigi poolt keskne hüvitusmudel kõigi KOVide vaheliste õpilasliikumiste rahastamiseks. Selline lahendus tähendaks riigi ja KOVide rahastamissuhete ulatuslikumat ümberkujundamist ning eeldaks täiendavaid riigieelarvelisi vahendeid. See ei oleks eelnõu eesmärgi saavutamiseks sama hästi sihitud abinõu ning võiks vähendada KOVide otsustusruumi oma koolivõrgu korraldamisel.

Eelnõus valitud lahendus on eesmärgi saavutamiseks vajalik. See kõrvaldab automaatse sundarvlemise ning seob tegevuskulude katmise kohustuse KOVi enda ülesande täitmisega. Vähem piiravat, kuid sama tõhusat ja õigusselget abinõu ei ole tuvastatud.

2.3.6.4. Mõõdukus

Meede on mõõdukas, kui sellega saavutatav eesmärk kaalub üles riive intensiivsuse.

Eelnõuga saavutatav eesmärk on kaalukas. Kehtiva regulatsiooni jätkumisel säiliks olukord, kus KOV võib olla kohustatud rahastama teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulusid ka siis, kui ta on oma elanikele õppimisvõimaluse taganud ega saa mõjutada teise KOVi kooli kulude kujunemist. Selline olukord riivab KOVi finantsgarantiid ja enesekorraldusõigust ning tekitab õiguslikku ebaselgust riigi ja KOVide rahaliste kohustuste jaotuses.

Hariduspõhiõiguse riive on seevastu piiratud. Eelnõu ei võta üheltki lapselt õigust haridusele ega vabasta KOVi põhihariduse või üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamise kohustusest. Samuti ei keela eelnõu õppida teise KOVi munitsipaalkoolis. Muudatus puudutab seda, kas ja millisel õiguslikul alusel peab elukohajärgne KOV osalema teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises.

Ka PS § 34 võimalik riive on väheintensiivne. Eelnõu ei takista inimesel liikuda ega elukohta valida. Võimalik mõju seisneb üksnes selles, et koolivaliku rahastamise tingimused võivad mõjutada perekonna praktilisi hariduskorralduslikke eelistusi. Selline kaudne mõju ei ulatu liikumis- ja elukohavabaduse tuumikusse.

Võrdsuspõhiõiguse seisukohalt on erinev kohtlemine põhjendatud. Eelnõu eristab olukordi selle alusel, kas elukohajärgne KOV täidab oma haridusülesannet teise KOVi munitsipaalkoolis või mitte. Tegemist on objektiivse ja asjakohase eristuskriteeriumiga. KOVid, kes täidavad oma ülesannet teise KOVi koolis, ei ole samas olukorras KOVidega, kes on õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis juba taganud.

Eelnõu ei moonuta hariduspõhiõiguse, liikumis- ja elukohavabaduse ega võrdsuspõhiõiguse olemust. Saavutatav eesmärk – KOVi finantsgarantii ja enesekorraldusõiguse kaitse ning õigusselge rahastamismudeli kehtestamine – kaalub üles eelnõuga kaasneva võimaliku piiratud mõju õpilaste koolivaliku rahastamisele.

Seega on meede mõõdukas.

2.3.7. Kokkuvõte

Eelnõu eesmärk on kõrvaldada kehtiva PGS § 83 lõike 1 regulatsioonist tulenev põhiseaduslik probleem, millele Riigikohus on tähelepanu juhtinud (Riigikohtu 9.11.2017 otsus nr 5-17-8).

Eelnõu asendab senise automaatse arvlemise kokkuleppepõhise mudeliga. Tegevuskulude katmise kohustus seotakse sellega, kas vald või linn täidab oma seadusest tulenevat haridusülesannet teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu. See tugevdab KOVi enesekorraldusõigust ja finantsgarantiid, säilitades samal ajal KOVi kohustuse tagada hariduse omandamise võimalus.

Eelnõu võimalik mõju hariduspõhiõigusele, liikumis- ja elukohavabadusele ning võrdsuspõhiõigusele on piiratud ja põhiseaduslikult õigustatud. Eelnõul on legitiimne eesmärk ning valitud meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas.

Eeltoodust tulenevalt on eelnõu kooskõlas PS § 3 lõikega 1, §-dega 11, 12, 14, 34 ja 37 ning § 154 lõigetega 1 ja 2.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga kavandatavate muudatuste puhul lähtutakse kahest eeldusest. Esiteks ei muudeta riigi haridustoetuse põhimõtet. PGS § 82 lõike 3 ning Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määruse nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ § 1 kohaselt eraldatakse haridustoetus kooli pidajale, kelle peetavas koolis laps õpib. Teiseks ei välista eelnõu KOVide vahelisi kokkuleppeid tegevuskulude katmises osalemiseks. Eelnõuga kaotatakse automaatne seadusest tulenev tegevuskulude katmises osalemise kohustus, kuid KOVidele jääb võimalus leppida kokku, et elukohajärgne KOV osaleb teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises.

Arvestades KOVide senist koostööpraktikat ja väljendatud valmisolekut jätkata tegevuskulude katmises osalemist kokkuleppe alusel, võib eeldada, et uue regulatsiooni rakendumisel jätkub tegevuskulude katmises osalemine senisele praktikale tuginedes. Erinevus kehtiva õigusega seisneb selles, et edaspidi toimub see KOVide kokkuleppel, mitte automaatse seadusjärgse kohustusena.

Eelnõu **paragrahvi 1** muudetakse **põhikooli- ja gümnaasiumiseadust**.

3.1. KOVi ülesande täitmise viisid põhihariduse kättesaadavuse tagamisel

Kehtiva PGS § 7 lõike 2 kohaselt peab vald või linn tagama oma haldusterritooriumil elavale õppimiskohustuslikule lapsele õppimiskohustuse täitmise ning põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse. Sama sätte kohaselt võib vald või linn kaasata selle ülesande täitmisse vajaduse korral erakooli pidaja või riigi. Kehtiv säte ei ütle sõnaselgelt, et ülesannet võib täita ka kokkuleppel teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu. Praktikas on selline koostöö võimalik ja seda on ka kasutatud. Õigusselguse huvides sätestatakse see võimalus PGSis sõnaselgelt.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse **PGS § 7 lõiget 2** ja sõnastatakse see järgmiselt: *Õppimiskohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse valla või linna haldusterritooriumil elavatele õppimiskohustuslikele inimestele tagab vald või linn oma munitsipaalkoolis või kokkuleppel teise valla või linnaga selle valla või linna munitsipaalkooli kaudu. Vald või linn võib käesoleva lõike esimeses lauses sätestatud ülesande täitmisse kaasata vajaduse korral erakooli pidaja või riigi.*

Muudatuse eesmärk on luua õigusselgus. Riigile ei teki muudatusega uut ülesannet ega täiendavat rahastamiskohustust. Säilib põhimõte, et riigieelarvest antav haridustoetus liigub koos õpilasega. KOVidele annab muudatus selgema aluse otsustada, kas täita põhihariduse kättesaadavuse tagamise ülesannet oma munitsipaalkooli kaudu või kokkuleppel teise KOViga selle KOVi munitsipaalkooli kaudu. Vanemate ja õpilaste jaoks jääb kehtima elukohajärgse KOVi kohustus tagada õppimiskohustuslikule lapsele põhihariduse omandamise võimalus. Vanem saab jätkuvalt taotleda lapse vastuvõttu teise KOVi kooli, kui kooli pidav KOV seda

võimaldab. Elukohajärgse KOVi ülesande täitmine teise KOVi kooli kaudu ja sellega seotud tegevuskulude katmine eeldab aga KOVide kokkulepet.

Muudatus on kooskõlas 1. juulil 2026. a jõustuva kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (edaspidi *KOKS*) § 6 lõikega 1, mille järgi korraldab KOV kohaliku elu küsimusena haridust oma vallas või linnas, kui see ülesanne ei ole seadusega antud kellegi teise täita. PGS § 7 lõikes 2 sätestatud ülesanne on seotud elukohajärgse KOVi haldusterritooriumil elava õppimiskohustusliku inimese põhihariduse omandamise võimaluse tagamisega. Seetõttu jääb ülesande lähtekohaks ka teise KOVi munitsipaalkooli kaudu ülesannet täites elukohajärgse KOVi enda elaniku vajadus. Teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu ülesande täitmine ei tähenda, et elukohajärgne KOV korraldab haridust teise KOVi haldusterritooriumil või laiendab sinna oma õigusaktide kehtivust. *KOKS* § 7 lõike 3 kohaselt kehtivad volikogu ja valitsuse õigusaktid selle omavalitsusüksuse haldusterritooriumil. Seetõttu saab elukohajärgne KOV täita PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesannet teise KOVi munitsipaalkooli kaudu üksnes selle KOVi nõusolekul ja asjassepuutuvate KOVide kokkuleppel. Sellisel juhul korraldab kooli tegevust jätkuvalt kooli pidav KOV oma pädevuse piires. Lahendus arvestab ka *KOKS* § 6 lõikes 3¹ väljendatud enesekorraldusõiguse põhimõtet. Elukohajärgsele KOVile jääb otsustusruum valida oma elanike vajadustest ja kohalikest oludest lähtudes, kas täita põhihariduse kättesaadavuse tagamise ülesannet oma munitsipaalkooli või kokkuleppel teise KOVi munitsipaalkooli kaudu.

3.2. KOVi ülesande täitmise viisid gümnaasiumihariduse kättesaadavuse tagamisel

Kehtiva PGS § 7¹ lõike 2 kohaselt tagavad riik ja KOV õppimiskohustuse täitmise ning kvaliteetse, valikurohke ja gümnaasiumi riiklikule õppekavale vastava üldkeskhariduse omandamise võimaluse, pidades igas maakonnas õpilaste arvust lähtuvalt vajalikul arvul gümnaasiume. Riik kohustub pidama igas maakonnas vähemalt ühte gümnaasiumi.

Sättest tuleneb riigi ja KOVide ühine vastutus üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamisel. Riigi vastutuse miinimumulatus on seaduses sõnaselgelt määratud: riik peab igas maakonnas vähemalt ühte gümnaasiumi. See ei tähenda, et iga KOV peab ise munitsipaalgümnaasiumi pidama, kuid KOV ei saa üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamise ülesande täitmisest kõrvale jääda üksnes põhjusel, et riik peab maakonnas gümnaasiumi. Riigikohus on selgitanud, et PS § 37 lõike 2 esimesest lausest tulenevat KOVi kohustust on seadusandja sisustanud kohustusena tagada põhihariduse ja üldkeskhariduse omandamise võimalus eelkõige omavalitsusüksuse enda munitsipaalkooli kaudu (Riigikohtu 9.11.2017 otsus nr 5-17-8, p 61).

Samas ei ole KOVi kohustus piiramatult. Riigikohus on samas lahendis märkinud, et oma elaniku teise KOVi munitsipaalkoolis õppimise rahastamine on KOVi põhiseadusest tulenev vältimatu kohustus üksnes juhul, kui KOV ei ole loonud oma elanikule võimalust omandada haridust enda munitsipaalkoolis (Riigikohtu 9.11.2017 otsus nr 5-17-8, p 62). Kui noor õpib riigigümnaasiumis, ei maksa KOV selle eest riigile tegevuskulusid sõltumata sellest, kas KOV on loonud sellele noorele võimaluse omandada haridust enda munitsipaalkoolis.

KOVi osa üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamisel tuleb seega hinnata tema õpilaste arvu ja koolivõrgu korralduse alusel. KOV saab oma osa täita oma munitsipaalgümnaasiumis või kokkuleppel teise valla või linna munitsipaalgümnaasiumi kaudu. Käesoleva eelnõu tähenduses on KOV oma osa täitnud, kui ta on oma haldusterritooriumil elavate gümnaasiumiastmes õppivate õpilaste arvust lähtudes loonud samas ulatuses gümnaasiumikohti enda peetavas munitsipaalgümnaasiumis. Kui KOV on loonud gümnaasiumikohti vähem, osaleb ta puudavas

ulatuses nende õpilaste tegevuskulude katmises, kes õpivad teise KOVi munitsipaalgümnaasiumis.

Eelnõu § 1 punktiga 2 täiendatakse **PGS § 7¹ lõiget 2 kolmanda lausega** ja sõnastatakse see järgmiselt: *Kohalik omavalitsus täidab käesoleva lõike esimeses lauses nimetatud ülesannet oma munitsipaalkoolis või kokkuleppel teise valla või linnaga selle valla või linna munitsipaalkooli kaudu.*

Muudatus loob õigusselguse riigi ja KOVide ühise ülesande täitmisel üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamisel. Riigile ei teki muudatusega uut ülesannet ega lisakulu, sest riigi senine kohustus pidada igas maakonnas vähemalt ühte gümnaasiumi jääb samaks. KOV saab otsustada, kas ta tagab oma õpilaste arvust lähtudes vajalikul arvul gümnaasiumikohti oma munitsipaalgümnaasiumis või täidab seda ülesannet teise KOVi munitsipaalgümnaasiumi kaudu. Gümnaasiumikohtade vajaduse analüüsimisel tuleb lähtuda põhikoolijärgsest keskharidusest tervikuna, sh võtta arvesse oma põhikooli lõpetajate siirdumist ka kutsekesk- ja kutseharidusse. Kui KOV ei taga oma õpilaste arvust lähtudes kõiki vajalikke gümnaasiumikohti oma munitsipaalgümnaasiumis ja täidab ülesannet puuduvast osast teise KOVi munitsipaalgümnaasiumi kaudu, osaleb ta kokkuleppe alusel selle munitsipaalkooli tegevuskulude katmises. PGS § 7¹ lõike 2 tähenduses ei pea kokkuleppe olema sõlmitud iga gümnaasiumiõpilase kohta eraldi. Gümnaasiumiastme suure õpilaste liikumise tõttu võib see olla ka raamkokkuleppe.

Õpilaste jaoks ei muutu gümnaasiumisse kandideerimise kord ega põhimõtte, et vastuvõtt toimub kõigile võrdselt objektiivsete ja eelnevalt avalikustatud kriteeriumide alusel. Riigieelarves võetakse KOVidele tasandusfondi toetuse arvestusmudelil eraldi komponendina arvesse arvestuslike kulude arvutamisel elukohajärgse omavalitsuse gümnaasiumiastme õpilaste arv, kes õpivad elukohajärgse KOVi või muu KOVi pidamisel olevates munitsipaalkoolides (2026. aasta riigieelarve seaduse § 3 lõige 1). Seega on riigieelarvest eraldatud omavalitsustele toetus gümnaasiumiastme õpilaste tegevuskulude kandmiseks või arvlemiseks teiste omavalitsustega.

Munitsipaalgümnaasiumi kohustus võimaldada gümnaasiumi õppekohtadele võrdsetel alustel konkureerida ka teiste KOVide õpilastel, ei ole vastuvõtvale KOVile PS § 154 lõike 2 tähenduses riiklik ülesanne. Seda ka juhul, kui õpilase elukohajärgne KOV tema eest tegevuskulu ei tasu, põhjusel, et on oma õpilaste arvust lähtuva panuse üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamiseks teinud enda munitsipaalgümnaasiumi õppekohtade kaudu. Gümnaasiumiastme korraldus erineb selles osas põhihariduse korraldusest. Kehtiva PGS § 7¹ lõike 2 järgi seisneb riigi ja KOVide ühine ülesanne üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamises gümnaasiumivõrgu kaudu. Kui KOV osaleb eelnõu kohaselt ühise ülesande täitmisel enda munitsipaalgümnaasiumi pidamise kaudu, lähtutakse tema panuse ulatuse arvestamisel selle KOVi õpilaste arvust. See on KOVi panuse mahu arvestamise alus ega tähenda, et tema loodud õppekohad oleksid üksnes selle KOVi õpilastele. Gümnaasiumiõppekoht ei ole seotud konkreetse õpilase elukohajärgse KOViga ning õpilane ei ole kohustatud õppima oma elukohajärgse KOVi gümnaasiumis.

Kui õpilase elukohajärgne KOV on oma õpilaste arvust lähtudes taganud üldkeskhariduse kättesaadavuseks vajaliku arvu õppekohti enda munitsipaalgümnaasiumis, on ta eelnõu kohaselt oma vastava ülesande täitnud. Asjaolu, et õpilane ei vali elukohajärgse KOVi loodud gümnaasiumikohta või ei osutu selle gümnaasiumi vastuvõtutingimuste alusel vastuvõetuks

ning asub õppima teise KOVi gümnaasiumi, ei tähenda, et elukohajärgse KOVi ülesanne läheks üle vastuvõtvale KOVile.

Vastuvõttev KOV otsustab ise, kas ja millises mahus ta munitsipaalgümnaasiumi peab, et osaleda üldkeskhariduse omandamise võimaluse tagamisel. Võrdse konkureerimise nõue ei kohusta teda looma teiste KOVide õpilaste jaoks täiendavaid õppekohti ega suurendama õppekohtade arvu üle enda otsustatud mahu. Kui KOV on õppekohad loonud, tuleb need täita seaduses sätestatud võrdsete vastuvõtutingimuste alusel sõltumata kandidaadi elukohast. Kuigi selliselt saavad KOVi peetavast gümnaasiumist kasu ka teiste KOVide elanikud, säilivad ülesande selged kohalikule olemusele viitavad tunnused ja KOVi otsustusruum gümnaasiumi pidamise ning selle mahu üle. Teise KOVi õpilase vastuvõtmisega kaasneb tegevuskulu on seetõttu vastuvõtva KOVi enda otsusega peetava gümnaasiumi tegevuskulu, mitte talle pandud eraldiseisev kohustus tagada või rahastada teise KOVi elaniku haridust.

3.3. Kooli valik vaba õppekoha olemasolul

Kehtiva PGS § 27 lõike 1 järgi on seadusliku esindaja jaoks õppimiskohustuslikule lapsele kooli valik vaba, kui soovitud koolis on vaba õppekoht. See tähendab, et põhikool peab vaba õppekoha olemasolul võtma õppimiskohustusliku lapse õpilaseks ka siis, kui laps ei ela kooli pidava KOVi haldusterritooriumil. Sellisel juhul kaasneb kooli pidavale KOVile riigi haridustoetus ning kehtiva PGS § 83 lõike 1 alusel ka õpilase elukohajärgse KOVi kohustus osaleda selle kooli tegevuskulude katmises.

Kavandatav muudatus lähtub sellest, et seadusliku esindaja võimalus lapsele kooli valida säilib. Samal ajal tuleb selgemalt eristada kooli vaba valikut ja seda, millal kaasneb teise KOVi munitsipaalkoolis õppimisega elukohajärgse KOVi kohustus osaleda tegevuskulude katmises. Vaba õppekoha olemasolul säilib vanema õigus valida kool elukohajärgse KOVi munitsipaalkoolide ja teise KOVi koolide vahel. Teise KOVi munitsipaalkooli on võimalik valida siis, kui kooli pidav KOV on otsustanud selliseid õppekohti pakkuda või kui elukohajärgne KOV tagab PGS § 7 lõikes 2 nimetatud õppimisvõimaluse kokkuleppel teise KOViga selle KOVi munitsipaalkooli kaudu. Muudatus eristab selgemalt kahte olukorda. Esiteks võib elukohajärgne KOV täita oma põhihariduse kättesaadavuse tagamise ülesannet kokkuleppel teise KOViga selle KOVi munitsipaalkooli kaudu. Teiseks võib kooli pidav KOV otsustada võtta vabadele õppekohtadele vastu ka teiste KOVide õppimiskohustuslikke inimesi. Sellisel juhul toimub vastuvõtt kooli pidava KOVi otsusel ega too iseenesest kaasa õpilase elukohajärgsele KOVile kohustust osaleda selle kooli tegevuskulude katmises.

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse **§ 27 lõike 1 teist lauset** ja sõnastatakse see järgmiselt: *Seadusliku esindaja jaoks on õppimiskohustuslikule inimesele kooli valik vaba elukohajärgse valla või linna munitsipaalkoolide vahel ning nende teise valla või linna munitsipaalkoolide vahel, mille pidaja otsustab võtta vastu elukohajärgse valla või linna õppimiskohustusliku inimese või mille kaudu elukohajärgne vald või linn täidab käesoleva seaduse § 7 lõikest 2 tulenevat ülesannet, kui soovitud koolis on vaba õppekoht.*

Muudatus loob selgema seose vastuvõtukohustuse ja tegevuskulude katmise vahel. Riigile ei teki uut ülesannet ega täiendavat kulu. Haridustoetus liigub senisel viisil koos õpilasega. KOVidele annab muudatus selgema aluse planeerida oma koolivõrku ja otsustada, millises ulatuses nad võtavad vabadele õppekohtadele vastu teise KOVi lapsi. Vanemate ja õpilaste jaoks jääb alles õigus valida kool elukohajärgse KOVi munitsipaalkoolide vahel, kui soovitud koolis on vaba õppekoht. Teise KOVi kooli valik sõltub edaspidi sellest, kas elukohajärgne

KOV täidab oma ülesannet selle kooli kaudu või kooli pidav KOV on otsustanud selliseid õppekohti pakkuda.

Rahvastikuregistri subjektiks olev isik (lapsevanem) on kohustatud tagama rahvastikuregistris enda ja oma alaealiste laste ning eestkostetavate elukoha aadressi olemasolu ja õigsuse rahvastikuregistri seaduses sätestatu kohaselt (vt RRS § 68). See on inimeste seadusest tulenev kohustus. Kui inimene on rikkunud talle seadusega pandud kohustust, siis on praktikas võimalikud järgmised tagajärjed: 1) ettekirjutus või andmete parandamine haldusmenetluses (KOV algatab elukohaandmete kontrollimise/parandamise menetluse); 2) sunniraha rakendamine asendustäitmise ja sunniraha seaduse alusel (kui isikule tehakse õiguspärane ettekirjutus esitada või täpsustada andmeid ning ta seda ei tee, võib ettekirjutuse täitmise tagamiseks rakendada sunnivahendeid); 3) väärtteovastutus - Rahvastikuregistri seadus sisaldab väärtteokoosseise registri pidamist kahjustavate kohustuste rikkumise puhuks. Kui isik jätab seadusest tuleneva kohustuse täitmata või esitab teadlikult valeandmeid olukorras, kus seadus näeb selle eest ette väärtteovastutuse, võib järgneda rahatrahv (nt karistusseadustiku § 280 rakendamine – valeandmete esitamine). Kui elukoha andmete kohta valeandmete esitamise eesmärgiks on koolikoha saamine, võib selline tegevus vastata kuriteo koosseisule, mille eest näeb karistusseadustiku § 280 lõige 2 ette rahalise karistuse või kuni kaheaastase vangistuse.

PGS § 8 kohaselt lähtutakse õpilase elukoha määramisel rahvastikuregistrisse kantud elukoha aadressist. Kui elukoha aadress ei ole registrisse kantud piisava täpsusega, kohaldatakse PGS §-s 8 sätestatud täpsustamise korda. Kui õppimiskohustuslikul lapsel puuduvad rahvastikuregistris elukohaandmed täielikult, tuleb lähtuda rahvastikuregistri seaduses sätestatud korrast (RRS § 66-68). Elukohaandmete puudumine ei võta lapselt õigust haridusele ja koolikohale. Elukohajärgse KOVi kindlaksmääramiseks tuleb puuduvad andmed selgitada ja registrisse kanda seaduses sätestatud korrast. KOVi vahelise tegevuskulude katmise kohustus määratakse seejärel PGS §-s 83 ja vajaduse korral §-s 98 sätestatud tingimustel. Üksnes asjaolust, et laps õpib teise KOVi munitsipaalkoolis, ei teki elukohajärgsele KOVile automaatset tegevuskulude katmise kohustust.

3.4. Tegevuskulude katmises osalemine

Eelnõuga muudetakse PGS § 83 lõiget 1 nii, et teise valla või linna munitsipaalkooli tegevuskulude katmises osalemine seotakse elukohajärgse KOVi seadusest tuleneva haridusülesande täitmisega.

Kehtiva õiguse järgi peab elukohajärgne KOV osalema teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises proportsionaalselt nende õpilaste arvuga, kelle rahvastikuregistrijärgne elukoht asub tema haldusterritooriumil. See kohustus tekib sõltumata sellest, kas elukohajärgne KOV täidab selle kooli kaudu oma haridusülesannet või on õppimisvõimaluse juba muul viisil taganud. Riigikohus leidis, et olukorras, kus KOV peab rahastama teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulusid omavalitsustevahelise kokkuleppeta ja võimaluseta mõjutada ülesande täitmise viisi ning kulude kujunemist, on tegemist riikliku kohustusega PS § 154 lõike 2 tähenduses (Riigikohtu 9.11.2017 otsus nr 5-17-8, p-d 59–64). Eelnõu eesmärk on kõrvaldada see probleem, sidudes tegevuskulude katmises osalemise KOVi enda haridusülesande täitmisega.

Eelnõu § 1 punktiga 9 muudetakse PGS § 83 lõiget 1 ja sõnastatakse see järgmiselt: *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.*

Muudatuse järgi ei teki elukohajärgsel KOVi kohustust osaleda teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises üksnes seetõttu, et tema haldusterritooriumil elav õpilane õpib teise KOVi koolis. Kohustus on seotud sellega, kas elukohajärgne KOV täidab selle kooli kaudu PGS § 7 lõikest 2 või § 7¹ lõikest 2 tulenevat ülesannet. PGS § 7 lõike 2 puhul tähendab see õppimiskohustuse täitmise ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise võimaluse tagamist. PGS § 7¹ lõike 2 puhul hinnatakse KOVi osa üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamisel seletuskirja punktis 3.2 kirjeldatud alustel. Seetõttu tekib gümnaasiumiastmes tegevuskulude katmises osalemise kohustus üksnes juhul ja ulatuses, milles KOV täidab oma osa üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamisel teise KOVi munitsipaalgümnaasiumi kaudu.

Seoses tegevuskulude katmise põhimõtte muutmisega **tunnistatakse kehtetuks PGS § 83 lõiked 2–8** (eelnõu § 1 punkt 11). Kehtetuks tunnistatavad sätted reguleerivad kehtiva kohustusliku arvlemise tingimusi, sealhulgas tegevuskulude arvestamist, piirmäära kehtestamist, arvete esitamist ja arve vaidlustamise mõju. Kuna eelnõuga kaotatakse kohustuslik seadusjärgne arvlemine ja tegevuskulude katmises osalemine seotakse KOVi haridusülesande täitmisega, ei ole senine detailne arvlemiskord enam vajalik.

Muudatus ei vabasta elukohajärgset KOVi hariduse kättesaadavuse tagamise kohustusest. KOV peab jätkuvalt tagama oma haldusterritooriumil elavatele õppimiskohustuslikele inimestele põhihariduse omandamise võimaluse ning osalema oma õpilaste arvust lähtudes üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamises. Muudatus täpsustab üksnes seda, millal kaasneb selle ülesande täitmisega kohustus osaleda teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises.

Muudatus on kooskõlas 1. juulil 2026. a jõustuva KOKS § 6 lõikega 3¹. Tegevuskulude katmises osalemine seotakse elukohajärgse KOVi seadusest tuleneva haridusülesande täitmisega. Põhihariduse puhul on selleks PGS § 7 lõikest 2 tulenev ülesanne tagada oma haldusterritooriumil elavatele õppimiskohustuslikele inimestele põhihariduse omandamise võimalus. Üldkeskhariduse puhul on selleks PGS § 7¹ lõikest 2 tulenev KOVi osa riigi ja KOVi ühises ülesandes tagada üldkeskhariduse kättesaadavus.

Mõlemal juhul on ülesanne seotud elukohajärgse KOVi enda elanikega ning lähtub valla- või linnaelanike vajadustest. Seetõttu on tegemist kohaliku elu küsimuse korraldamisega KOKS § 6 lõike 3¹ tähenduses. KOVi säilib otsustusruum valida ülesande täitmise viis seaduses sätestatud piirides. Põhihariduse puhul saab KOV tagada õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis või teise KOVi munitsipaalkoolis. Üldkeskhariduse puhul saab KOV täita oma osa ühises ülesandes oma õpilaste arvust lähtudes kas munitsipaalgümnaasiumi pidamise kaudu või osaledes puudavas ulatuses teise KOVi munitsipaalgümnaasiumi tegevuskulude katmises.

Muudatus on kooskõlas ka KOKS § 6 lõikega 4¹. Eelnõu ei pane elukohajärgsele KOVile kohustust osaleda teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises üksnes põhjusel, et tema haldusterritooriumil elav õpilane õpib teise KOVi koolis. Põhihariduse puhul tekib tegevuskulude katmises osalemise kohustus siis, kui elukohajärgne KOV täidab oma PGS § 7 lõikest 2 tulenevat ülesannet teise KOVi munitsipaalkooli kaudu. Üldkeskhariduse puhul tekib kohustus siis ja selles ulatuses, milles KOV ei ole oma õpilaste arvust lähtudes loonud vajalikul arvul gümnaasiumikohti enda peetavas munitsipaalgümnaasiumis ning tema õpilased õpivad teise KOVi munitsipaalgümnaasiumis.

Eelnõu ei pane kooli pidavale KOVile kohustust luua enda munitsipaalkoolis õppekohti teiste KOVide elanike jaoks. See kehtib ka gümnaasiumiastmes. KOV ei saa küll üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamise ülesandest taanduda üksnes põhjusel, et riik peab maakonnas gümnaasiumi, kuid tal on otsustusruum valida, kuidas ta oma osa sellest ühisest ülesandest täidab (Riigikohtu 9.11.2017 otsus nr 5-17-8, p-d 61–62).

Munitsipaalgümnaasiumi pidamisel tuleb siiski arvestada PGS § 27 lõikega 3. Gümnaasiumisse vastuvõtt toimub kooli kehtestatud tingimustel ning õpilaste teadmiste ja oskuste hindamise alusel. Seetõttu ei saa munitsipaalgümnaasiumi pidav KOV välistada teiste KOVide õpilaste kandideerimist ja vastuvõtmist üksnes nende elukoha tõttu. Samuti ei tähenda teiste KOVide õpilaste vastuvõtmine munitsipaalgümnaasiumisse automaatselt, et nende õpilaste elukohajärgsed KOVid peavad osalema selle kooli tegevuskulude katmises. Elukohajärgne KOV osaleb tegevuskulude katmises juhul ja ulatuses, milles ta ei ole oma õpilaste arvust lähtudes loonud vajalikul arvul gümnaasiumikohti enda peetavas munitsipaalgümnaasiumis. Samas ei pane eelnõu kooli pidavale KOVile KOKS § 6 lõike 4¹ tähenduses uut riiklikku ülesannet ilma otsustusruumita. Kooli pidava KOVi kohustus gümnaasiumiõpet korraldada seaduses sätestatud tingimustel tuleneb tema enda otsusest pidada munitsipaalgümnaasiumi. Eelnõu täpsustab üksnes seda, millal õpilase elukohajärgne KOV peab osalema teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises.

Kuigi kehtiva PGS § 83 lõike 2 kohaselt võivad KOVid leppida tegevuskulude katmises kokku seaduses sätestatud erinevalt, siis kokkuleppe puudumisel kohaldub §-s 83 sätestatud kohustuslik arvlemine. Eelnõuga loobutakse sellest põhimõttest, kuna edaspidi seotakse tegevuskulude katmises osalemine elukohajärgse KOVi enda haridusülesande täitmisega teise KOVi munitsipaalkooli kaudu.

PGS § 7 lõike 2 ja § 7¹ lõike 2 alusel toimuva ülesande täitmise puhul lepivad KOVid kokku nii ülesande täitmise korralduses kui ka §-s 83 nimetatud tegevuskulude suuruses ja nende katmises osalemise korras. Üleminekusätte puhul tuleneb ülesande senise kooli kaudu täitmise eeldus § 98 lõikest 2. Kui elukohajärgne KOV ei ole hinnanud ja tuvastanud, et tagab õpilasele nõuetekohase ning tegelikult kättesaadava õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis, kohaldub tegevuskulude katmises osalemisele § 83. KOV ei saa vabaneda sellest kohustusest üksnes tegevuskulude kokkuleppe sõlmimisest keeldumisega.

Kui tegevuskulude suuruse või nende katmises osalemise korra üle tekib KOVide vahel vaidlus, on neil võimalik pöörduda selle lahendamiseks halduskohtusse. Kooli pidaval KOVil tuleb oma rahalist nõuet põhjendada. Kokkuleppe mittesaavutamine ei mõjuta õpilase õigust jätkata õppimist koolis, mille õpilaste nimekirja ta on arvatud, ega ole PGS § 28 kohaselt koolist väljaarvamise alus.

3.5. Muudatuste rakendamine

Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse seadust üleminekusättega. Säte täpsustab, millal loetakse elukohajärgse valla või linna PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesanne täidetuks teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu. Üleminekusäte puudutab olukorda, kus seaduse jõustumise ajal on õppimiskohustuslik õpilane juba arvatud teise valla või linna munitsipaalkooli õpilaste nimekirja ja omandab seal põhiharidust või osaleb lisaõppes. Sellisel juhul loetakse, et elukohajärgne vald või linn täidab PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesannet selle munitsipaalkooli kaudu.

Seda eeldust ei kohaldata, kui elukohajärgne KOV on hinnanud ja tuvastanud, et tagab õpilasele nõuetekohase ja tegelikult kättesaadava õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis. Sellisel juhul ei loeta, et elukohajärgne KOV täidab PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesannet teise KOVi munitsipaalkoolis. Sellest sõltub ka PGS § 83 kohaldamine ehk tegevuskulude katmises osalemine. Elukohajärgne KOV ei pea iga juba teise valla või linna munitsipaalkoolis õppiva õpilase puhul eraldi hindamist tegema. Hindamine on vajalik üksnes siis, kui elukohajärgne KOV leiab, et konkreetse õpilase puhul on PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesanne täidetud oma koolide kaudu ja seetõttu ei pea ta osalema teise KOVi kooli tegevuskulude katmises.

Hindamisel ei piisa üksnes sellest, et elukohajärgse KOVi munitsipaalkoolis on vaba õppekoht. KOV peab hindama, kas õppimisvõimalus on konkreetse õpilase jaoks nõuetekohane ja tegelikult kättesaadav. Hindamisel arvestatakse eelkõige õpilase kooliteed ning kooli jõudmiseks kuluvat aega ja viisi, õppekeskkonna nõuetekohasust, õpilase võimalikke erivajadusi, õpilase arengu toetamise võimalusi, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ning kooli vahetamise mõju õpilasele.

Kui elukohajärgne KOV ei ole hinnanud õppimisvõimaluse nõuetekohasust ja tegelikku kättesaadavust või ei ole tuvastanud, et ta tagab õpilasele sellise õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis, jääb kehtima üleminekusättes sätestatud eeldus. Sel juhul loetakse, et PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesannet täidetakse teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu ning tegevuskulude katmises osalemisele kohaldatakse PGS § 83.

Üleminekusäte ei reguleeri õpilase koolist väljaarvamist. Õpilase koolist väljaarvamise alused tulenevad PGS § 28 lõikest 1. Üleminekusätte alusel hinnatakse üksnes seda, kas elukohajärgse KOVi PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesanne loetakse täidetuks teise KOVi munitsipaalkooli kaudu.

Riigieelarvest antav haridustoetus liigub jätkuvalt selle kooli pidajale, kelle koolis õpilane õpib.

Kokkuvõttes, üleminekusäte ei kohusta KOVi hindama kõiki eelnõukohase seaduse jõustumise ajal teise KOVi munitsipaalkoolis õppivate laste osas õppimiskohustuse tagamise täitmist enda munitsipaalkoolis. Vastupidi, PGS § 98 kavandatava lõike 2 lähtekoht on olemasoleva olukorra jätkumine: sellise õpilase puhul loetakse, et elukohajärgne KOV täidab oma ülesannet senise kooli kaudu. Hindamine on vajalik üksnes juhul, kui elukohajärgne KOV soovib sellest eeldusest kõrvale kalduda ja lõpetada tegevuskulude katmises osalemise.

Muudatus toetab PS §-st 37 tulenevat õigust haridusele ning arvestab PS §-st 154 tulenevat kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ja finantsgarantiid.

Üleminekusäte on kooskõlas 1. juulil 2026. a jõustunud KOKS § 6 lõigetega 3¹ ja 4¹.

KOKS § 6 lõike 3¹ tähenduses on tegemist kohaliku elu küsimusega. PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesanne puudutab elukohajärgse KOVi kohustust tagada oma haldusterritooriumil elavale õppimiskohustuslikule õpilasele võimalus omandada põhiharidust. See ülesanne tuleneb valla- või linnaelanike vajadustest ning on seotud kohaliku hariduskorraldusega.

Üleminekusäte ei pane KOVile uut ülesannet, vaid täpsustab olemasoleva ülesande täitmise hindamist olukorras, kus õppimiskohustuslik õpilane omandab seaduse jõustumise ajal

põhiharidust teise valla või linna munitsipaalkoolis. Sellisel juhul loetakse üldjuhul, et elukohajärgne KOV täidab PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesannet selle munitsipaalkooli kaudu. Säte jätab elukohajärgsele KOVile kaalutlusruumi. KOV võib hinnata ja tuvastada, et ta tagab õpilasele nõuetekohase ja tegelikult kättesaadava õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis. Sellisel juhul ei loeta, et ülesannet täidetakse teise KOVi munitsipaalkooli kaudu. Seega ei võta üleminekusäte KOVilt võimalust korraldada põhihariduse kättesaadavust oma munitsipaalkoolis.

Üleminekusäte ei muuda ülesannet KOKS § 6 lõike 4¹ tähenduses riiklikuks ülesandeks. Sätte esemeks ei ole määramata isikute või teiste KOVide elanike üldine teenindamine. Samuti ei kirjuta säte vallale või linnale ette ülesande täitmise viisi selliselt, et tal puuduks otsustus- ja kaalutlusruum. Ülesanne jääb seotuks elukohajärgse valla või linna oma elaniku põhihariduse omandamise võimaluse tagamisega.

Säte ei pane kooli pidavale vallale või linnale uut ülesannet võtta vastu teiste valdade või linnade elanikest õpilasi ega luua neile õppekohti. Kooli pidav vald või linn korraldab oma munitsipaalkooli tegevust jätkuvalt koolipidajana. Üleminekusäte reguleerib üksnes seda, millal loetakse elukohajärgse valla või linna PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesanne täidetuks teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu ning millal kohaldub sellest tulenevalt PGS § 83.

Seetõttu ei too üleminekusäte KOVile kaasa uue riikliku ülesande panemist ega eelda riikliku ülesande kulude katmist riigieelarvest PS § 154 lõike 2 tähenduses.

3.6. Muude muudatuste sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu paragrahvi 1 punktiga 4 täpsustatakse testide andmekogus töödeldavate isikuandmete kategooriaid ning andmete säilitamise põhimõtteid. Tegemist on andmekoguga, mille kaudu korraldatakse riigieksameid, põhikooli lõpueksameid, tasemetöid ja muid seaduses sätestatud hindamistoiminguid ning tehakse õppijatele kättesaadavaks eksamitulemused. Tulenevalt isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 6 lõikest 3 ning õigusselguse põhimõttest peavad seadusest nähtuma vähemalt töödeldavate andmete liigid ja töötlemise olulised tingimused. Isikuandmete kategooriate sätestamine seaduses loob andmesubjektidele parema ülevaate sellest, milliseid andmeid andmekogus töödeldakse ja millisel eesmärgil seda tehakse.

Andmete säilitamise tähtajad seotakse andmete töötlemise eesmärgiga. Eksamitulemuste andmeid säilitatakse ulatuses, mis on vajalik haridus tõendavate andmete kasutamiseks ning tulemuste kontrollitavuse tagamiseks. Eksamitööde, hindamisandmete ja logiandmete säilitamise tähtajad võimaldavad lahendada vaideid, kohtuvaidlusi ning teostada järelevalvet, vältides samas isikuandmete põhjendamatult pikka säilitamist.

Eelnõuga seotakse vaide esitamise tähtaja kulgemise algus eksamitulemuse testide andmekogu kaudu kättesaadavaks tegemise hetkega. Selline lahendus tagab kõigile eksami sooritajatele üheselt määratletava ja objektiivselt kontrollitava tähtaja algusmomendi. Testide andmekogu registreerib eksamitulemuse kättesaadavaks tegemise aja ning säilitab selle kohta logiandmed. Logiandmete alusel on võimalik tuvastada kuupäev ja kellaaeg, millest alates hakkab kulgema vaide esitamise tähtaeg.

Eksamitulemuse kättesaadavaks tegemisest teavitatakse õppijat või tema seaduslikku esindajat testide andmekogu põhimääruses sätestatud korras. Kui vaide esitamise tähtaja järgimine osutus

võimatuks testide andmekogu tehnilise tõrke või muu mõjuva põhjuse tõttu, kohaldatakse tähtaja ennistamisele haldusmenetluse seaduses sätestatud.

Eksamitulemuse kättesaadavaks tegemise logimine kujutab endast isikuandmete töötlemist, kuid selle eesmärk on tagada vaideõiguse tegelik kasutamine ning tõendada vaide esitamise tähtaja kulgemise algust. Töötlemine on vajalik avaliku ülesande täitmiseks ning piirdub eesmärgi saavutamiseks vajalike andmetega.

Eelnõu paragrahvi 1 punktidega 5 ja 6 muudetakse riigieksami ja ühtse põhikooli lõpueksami tulemuste vaidlustamise korda. Kehtiva PGS § 33 kohaselt esitatakse riigieksami ja ühtse põhikooli lõpueksami tulemuse peale vaie Haridus- ja Teadusministeeriumile ning esitatud vaiete läbivaatamiseks moodustab valdkonna eest vastutav minister apellatsioonikomisjoni. Eelnõuga kaotatakse apellatsioonikomisjon ning riigieksami ja ühtse põhikooli lõpueksami tulemuste peale esitatud vaiete lahendamise pädevus antakse Haridus- ja Noorteametile.

Muudatus korrastab ülesannete jaotust Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Haridus- ja Noorteameti vahel. Haridus- ja Teadusministeeriumi ülesanne on kujundada hariduspoliitikat, töötada välja õigusakte, juhtida valitsemisala ning korraldada õigusaktide rakendamist ja järelevalvet. Haridus- ja Noorteamet täidab haridusvaldkonnas rakenduslikke ülesandeid. Kehtiva seaduse järgi korraldab Haridus- ja Noorteamet ühtsete põhikooli lõpueksamite ja riigieksamite ettevalmistamist, läbiviimist, eksamitööde koostamist, hindamist ja säilitamist ning riigieksamite puhul ka riigieksaministrite väljastamist. Kuna vaie puudutab Haridus- ja Noorteameti korraldatud eksamimenetluses kujunenud tulemust, on põhjendatud anda vaide lahendamise pädevus samale asutusele.

Muudatus ei vähenda inimese jaoks õiguskaitset. Samuti jäävad samaks vaideotsuse võimalikud tulemused: Haridus- ja Noorteamet võib jätta eksamitulemuse muutmata, tõsta või langetada tulemust. Pärast kohustusliku vaidemenetluse läbimist säilib inimesel õigus pöörduda halduskohtusse. Vaiete lahendamisel lähtub Haridus- ja Noorteamet haldusmenetluse seadusest, arvestades PGS §-s 33 sätestatud erisusi.

Lisaks muudetakse vaide esitamise tähtaega ja tähtaja algust. Kehtiva sõnastuse kohaselt tuleb vaie esitada viie tööpäeva jooksul riigieksaministrite või kooli lõputunnistuse kättesaadavaks tegemise päevast arvates. Eelnõu kohaselt tuleb vaie esitada kümne tööpäeva jooksul eksami sooritajale testide andmekogu kaudu eksamitulemuse kättesaadavaks tegemise päevast arvates. Muudatusega antakse vaide esitajale rohkem aega riigieksami või ühtse põhikooli lõpueksami tulemuse vaidlustamiseks ning seotakse tähtaja algus hetkega, mil eksami sooritajal on võimalik oma eksamitulemusega tutvuda. Tähtaja pikendamine viielt tööpäevalt kümnele tööpäevale annab vaide esitajale mõistlikuma aja tulemusega tutvumiseks, vaide põhjenduste hindamiseks ja vaide koostamiseks. Kehtiva regulatsiooni järgi hakkab vaide esitamise tähtaeg kulgema alles riigieksaministrite või kooli lõputunnistuse kättesaadavaks tegemisest. Ühtse põhikooli lõpueksami puhul võib see tähendada, et õpilane saab eksamitulemuse vaidlustada alles pärast põhikooli lõpetamise tingimuste täitmist ja kooli õppenõukogu otsuse tegemist. Kuna esimesed põhikooli lõpueksamid võivad toimuda juba aprillis, kuid lõputunnistus antakse välja alles pärast kõigi lõpetamise tingimuste täitmist, võib vaide esitamise võimalus tekkida põhjendamatult hilja. See võib omakorda mõjutada õpilase võimalust lõpetada põhikool tavapärasel ajakavas. Sarnane probleem võib tekkida riigieksami tulemuse vaidlustamisel, sest riigieksaministrite väljastatakse pärast riigieksamite sooritamist ja hindamist. Kui vaide tähtaeg sõltub tunnistuse kättesaadavaks tegemisest, ei pruugi eksami sooritaja saada konkreetset eksamitulemust vaidlustada kohe pärast selle teatavaks saamist.

Eelnõuga seotakse vaide esitamise tähtaeg seetõttu tunnistuse kättesaadavaks tegemise asemel eksamitulemuse eksami sooritajale kättesaadavaks tegemisega testide andmekogu kaudu. Vabariigi Valitsuse 14. veebruari 2013. a määruse nr 27 „Testide andmekogu asutamine ja põhimäärus“ § 3 lõike 2 kohaselt võimaldab testide andmekogu eksami- ja testitulemuste avalikustamist eksami või testi sooritajale. Eelnõu sõnastuses kasutatud väljend „eksamitulemuse eksami sooritajale testide andmekogu kaudu kättesaadavaks tegemine“ viitab samale toimingule: tähtaja kulgemine algab päevast, mil eksami sooritajal on võimalik testide andmekogus oma eksamitulemusega tutvuda. Tähtaja algus ei ole seega seotud üksnes andmete tehnilise kandmisega andmekogusse, vaid tulemuse sooritajale kättesaadavaks tegemisega. Selline lahendus tagab, et vaide esitamise tähtaeg on vaide esitaja jaoks ette nähtav ja kontrollitav ning tähtaeg ei hakka kulgema enne, kui isikul on tegelik võimalus oma tulemust vaidlustada.

Eelnõu paragrahvi 1 punktiga 7 tunnistatakse PGS § 48 lõige 3 ja § 72 lõike 2 teine lause kehtetuks.

PGS § 48 lõikes 3 sätestatakse, et kui elukohajärgses vallas või linnas ei ole võimalik korraldada koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel kohast õpet, peab elukohajärgne KOV koostöös teiste koolide ja nende pidajatega tagama õpilasele hariduse omandamise võimaluse ning korraldama transpordi või hüvitama sõidukulud. Muudatusega tunnistatakse see erisäte kehtetuks, sest õpilasele vajaliku õppe ja koolisõidu tagamise kohustused tulenevad juba teistest seadusesätetest.

PGS § 6 punktist 1 ning § 7 lõikest 2 tuleneb, et põhiharidus peab olema õpilasele kättesaadav sõltumata tema hariduslikust erivajadusest. KOV peab tagama õppimiskohustuslikule lapsele nõuetekohase õppimisvõimaluse. Kooli ja kooli pidaja kohustus korraldada õpilasele vajalik tugi, sealhulgas koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel vastav õpe seaduses sätestatud tingimustel, tuleneb PGS §-dest 46–49. Kui õpilase vajadustele vastavat õpet ei saa korraldada senises koolis, ei vabasta see KOVi kohustusest leida lapsele sobiv õppimisvõimalus. Eelnõuga kavandatakse PGS § 7 lõike 2 muudatus täpsustab võimalust täita seda ülesannet ka kokkuleppel teise KOViga selle munitsipaalkooli kaudu. Seega ei kaota § 48 lõike 3 kehtetuks tunnistamine kohustust tagada haridusliku erivajadusega õpilasele sobiv õpe.

PGS § 7 lõike 2¹ teise lause kohaselt tuleb elukohajärgse kooli määramisel arvestada esmajärjekorras õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove. Seadus ei näe haridusliku erivajadusega õpilasele elukohajärgse kooli määramisel ette erandit. Seetõttu tuleb ka tema puhul lähtuda samadest põhimõtetest (Riigikohtu 31.03.2017 otsus nr 3-4-1-16-16, p 24). Samuti on lapsevanemal õigus nõuda, et KOV võimaldaks tema lapsel omandada haridust lapsele määratud elukohajärgses koolis (Riigikohtu 28.11.2025 otsus nr 3-23-885, p 43).

Kehtiva PGS § 48 lõike 3 sõnastus ei erista põhikooli- ja gümnaasiumiõpilasi. Sätte kujunemislugu ning süsteemne ja eesmärgipärane tõlgendus toetavad siiski selle käsitamist põhihariduse omandamise võimaluse tagamist täpsustava sätena. Regulatsioon pärineb 2010. aasta PGS § 49 lõikest 3 ja viidi 2018. aastal § 48 lõikesse 3. PGS § 7 lõige 2 paneb elukohajärgsele KOVile kohustuse tagada konkreetsele õppimiskohustuslikule lapsele põhihariduse omandamise võimalus. PGS § 7¹ lõige 2 näeb seevastu ette riigi ja KOVide ühise ülesande tagada üldkeskhariduse kättesaadavus ega pane KOVile samasugust kohustust tagada õppekoht konkreetsetes gümnaasiumis. Sellest lähtudes ei käsitata PGS § 48 lõiget 3 gümnaasiumiõpilaste eraldiseisva transpordigarantiina.

Põhiharidust omandava lapse koolisõidu korraldamise kohustus tuleneb Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) § 7 lõike 2 punktist 8¹. Selle kohaselt korraldab KOV põhiharidust omandava lapse sõidu haridusasutusse ja tagasi. Sama punkt näeb eraldi ette põhi-, kesk- ja kutseharidust omandava või lisaõpet läbiva inimese sõidukulu hüvitamise ühistranspordiseaduses sätestatud alustel. Need on kaks erinevat kohustust. PGS § 48 lõige 3 on seevastu näinud konkreetse juhtumi puhul ette transpordi korraldamise või sõidukulude hüvitamise alternatiividena, ilma et hüvitamine piirduks üksnes ühistranspordiseaduse kohase kuluga.

HaS § 7 lõike 2 punktis 8¹ sätestatud koolisõidu korraldamise kohustust tuleb täita nii, et lapsel oleks võimalik kooli ja koju tegelikult jõuda. Riigikohus on rõhutanud, et hariduse kättesaadavuse hindamisel on oluline lapse võimalus liikuda kooli ja kodu vahel ebamõistlike pingutusteta (Riigikohtu 27.11.2025 otsus nr 3-23-885/83, p 71). Kui tavapärane ühistransport ei vasta lapse tervises seisundist, puudest või muust individuaalsest vajadusest tulenevatele nõuetele, tuleb korraldada sobiv lahendus, vajaduse korral kohandatud transport või saatja abi. Sõidukulude hüvitamine võib olla kokkulepitud lahenduse osa, kuid see ei vabasta KOVi kohustusest tagada lapsele tegelikult kasutatav koolisõit ega võimalda panna transpordi korraldamist üksnes vanema kanda.

Seega säilivad PGS § 48 lõike 3 kehtetuks tunnistamisel nii kohustus tagada haridusliku erivajadusega õpilasele nõuetekohane põhiharidus kui ka KOVi kohustus korraldada põhiharidust omandava lapse koolisõit. Kehtetuks tunnistatakse eraldi sättes ette nähtud korraldus, mitte nende kohustuste sisu.

PGS § 48 lõike 3 kehtetuks tunnistamisega kaob ka selles sättes sisalduv volitus kehtestada valla- või linnavalitsuse määrusega transpordi korraldamise ja sõidukulude hüvitamise kord. See ei piira KOVi õigust korraldada põhiharidust omandavate õpilaste koolitransporti HaS § 7 lõike 2 punkti 8¹ ja KOKSi alusel. KOV võib üldises koolitranspordi korraldamise korras näha ette ka haridusliku erivajadusega õpilase vajadustele vastavad transpordilahendused. PGS § 48 lõike 3 alusel kehtestatud määruste puhul tuleb arvestada HMS § 93 lõikega 1, mille kohaselt lõpeb määruse kehtivus selle volitusnormi kehtetuks tunnistamisel. Seetõttu tuleb KOVidel hinnata, kas senine koolitranspordi korraldamise kord vajab muutmist või asendamist üldise koolitranspordi korraga

PGS § 72 lõike 2 teises lauses on sätestatud, et õppenõukogu tegevusse kaasatakse õpilasesinduse esindaja. Arvestades õppenõukogu ülesandeid, ei ole õpilasesinduse esindaja kaasamine õppenõukogu tegevusse põhjendatud. Õppenõukogu töö (eelkõige haridus- ja teadusministri 23. augusti 2010. a määruse nr 44 „Kooli õppenõukogu ülesanded ja töökord“ §-des 3 ja 4 sätestatud ülesanded) toob olulisel määral kaasa õpilaste isikuandmete töötlemise. Arvestades, et õpilasesinduse esindaja ei osale otsustamisel (kuna ei ole õppenõukogu liige), vaid on pelgalt kaasatud aruteludesse, on seda enam põhjendamatu osa saamine isikuandmete töötlemisest. Õppenõukogu poolt varem nimetatud määruse §-s 2 sätestatud ülesannete täitmises osalemine ei saa olla õppenõukogu töös osalemise läbi vajalik ega oluline, arvestades, et paljude dokumentide väljatöötamisse on õpilasesindus juba kaasatud või omades õigust esitada oma arvamus. Näiteks (ainuüksi PGS kohaselt) esitatakse (enne kehtestamist) õpilasesindusele arvamuse avaldamiseks kooli õppekava ja selle muudatused (vt PGS § 17 lõige 2); õpilaskodu kodukord (vt PGS § 39 lõige 4); põhimäärus ja selle muudatused (vt PGS § 66 lõige 2); arengukava ja selle muudatused (vt PGS § 67 lõige 2); kooli kodukord ja selle muudatused (vt PGS § 68 lõige 2); kooli ümberkorraldamise ja tegevuse lõpetamise otsus (vt

PGS § 80 lõige 1). Lisaks sellele on õpilasesindus PGS kohaselt kaasatud arengukava ja selle muudatuste ettevalmistamisse. Samuti on õpilasesindusel läbi oma liikme võimalus osaleda ka hoolekogu töös. Seetõttu ei vähene kuidagi õpilaste võimalus rääkida kaasa koolielu küsimustes.

Eelnõu paragrahvi 1 punktiga 8 täiendatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lõigetega 3¹ ja 3². Neist esimeses nähakse ette volitusnorm Vabariigi Valitsusele (määrusega) iga-aastaselt õppekoha tegevuskulu piirmäära kehtestamiseks ühe kuu kohta. Vabariigi Valitsusel oli samasisuline volitus olemas ka seni, kuid see oli sätestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõikes 7, mis tunnistatakse käesoleva seaduse eelnõuga kehtetuks. Lisaks sellele sätestatakse edaspidi põhikooli ja gümnaasiumiseaduse § 82 lõikes 3¹ – Ühe kuu õppekoha tegevuskulu piirmäära kehtestamisel lähtutakse üle-eelmise eelarveaasta munitsipaalkoolide tegevuskulude mahust ja õpilaste arvust sellele eelarveaastale eelneva aasta 10. novembri seisuga. Ka see kehtestatav regulatsioon ei ole sisuliselt uus. Lõikes 3² sätestatakse see, mida tegevuskulude hulka ei arvata. Sinna ei arvata: 1) riigieelarveliste toetuste arvelt kaetavaid kulusid; 2) kooli hoonega seotud kasutusrendi kulusid; 3) põhivara amortisatsiooni ja ümberhindlust; 4) põhivara soetamisega seotud käibemaksu kulusid.

Eelnõu paragrahvi 1 punktiga 10 täiendatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 sätteid, mis reguleerivad kohaliku omavalitsuse üksuste osalemist munitsipaalkooli tegevuskulude katmises, andmetöötlusalaste sätetega. Täienduse eesmärk on luua selge õiguslik alus tegevuskulu arvestamiseks vajalike isikuandmete töötlemiseks ning määrata kindlaks töödeldavate andmete kategooriad, andmete allikad ja säilitamise tähtaeg. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 kohaldamisel peavad kohaliku omavalitsuse üksused tuvastama, kas õpilane õpib teise kohaliku omavalitsuse üksuse munitsipaalkoolis, milline on õpilase elukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus ning millise ajavahemiku eest tuleb tegevuskulude katmises osaleda. Kehtiv seadus ei sätesta otseselt tegevuskulude katmises osalemise täitmiseks vajalike isikuandmete töötlemise alust, andmekoosseisu ning andmete säilitamise tähtaega.

Muudatusega nähakse ette, et tegevuskulude katmises osalemise kohustuse kindlakstegemiseks, tegevuskulu suuruse arvutamiseks ning tegevuskulude katmise korraldamiseks on kohaliku omavalitsuse üksusel õigus saada, kasutada ja vahetada seaduses nimetatud andmeid. Töödeldavate andmete loetelu hõlmab üksnes neid andmeid, mis on vältimatult vajalikud tegevuskulude katmise kohustuse tekkimise, ulatuse ja kestuse kindlakstegemiseks. Nendeks on õpilase nimi ja isikukood, elukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse andmed, kooli ja kooliastme andmed ning õppimise perioodi puudutavad andmed. Muudatusega sätestatakse, et andmete allikateks on Eesti hariduse infosüsteem, rahvastikuregister ning teine kohaliku omavalitsuse üksus. Regulatsioon ei loo uusi infosüsteeme ega täiendavaid aruandluskohustusi, vaid sätestab olemasolevate andmete kasutamise õigusliku aluse.

Muudatus täpsustab isikuandmete töötlemise eesmärki, ulatust ja säilitamise tähtaega kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2016/679 (isikuandmete kaitse üldmäärus) artiklitega 5 ja 6. Isikuandmete eesmärk on tegevuskulude katmises osalemise kohustuse tuvastamine, tegevuskulu suuruse arvutamine, tegevuskulude katmise korraldamine, arvete kontrollimine ja nõuete menetlemine. Töödeldavate andmete ring on piiratud ning hõlmab ainult neid andmeid, mis on nimetatud eesmärkide saavutamiseks vajalikud.

Muudatusega nähakse ette, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 alusel töödeldavaid isikuandmeid säilitatakse kümme aastat pärast selle eelarveaasta lõppu, mille kohta

tegevuskulude katmises osalemist arvestati. Kümneaastane säilitustähtaeg lähtub avaliku sektori finantsarvestuse ja kontrolli vajadusest ning võimaldab lahendada tegevuskulude arvestamisega seotud võimalikke vaidlusi, kontrollimenetlusi ja kohtuvaidlusi. Tähtaja möödumisel tuleb andmed kustutada või anonüümida, välja arvatud juhul, kui muu kohalduv seadus näeb ette pikema säilitamiskohustuse.

Eelnõu paragrahvida 2 muudetakse erakooliseadust.

Erakooliseaduse § 22³ lõike 8 punktis 2 asendatakse viide põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõikele 7 viitega sama seaduse § 82 lõikele 3¹. Põhjuseks asjaolu, et põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõige 7 tunnistatakse kehtetuks. Samal ajal on vajadus õppekoha tegevuskulu piirmäära (mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse poolt määrusega) järele endine, ka olukorras, kus seda ei vajata KOVde vahelise arvlemise tarbeks. Nimelt on kehtestatav piirmäär aluseks PGS § 82 lõike 3 punkti 4 alusel antava tegevuskulutoetuse andmisel. Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määruse nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ § 1 lõikes 12 sätestatakse - Tegevuskulu toetust antakse tõhustatud tuge vajava statsionaarses õppes õppiva õpilase eest põhikoolis 1-kordses ja gümnaasiumis 1,7-kordses, mittestatsionaarses õppes õppiva õpilase eest põhikoolis 0,7-kordses ja gümnaasiumis 1,3-kordses ning erituge vajava õpilase eest 4-kordses vastava aasta kohta põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 83 lõike 7 alusel kehtestatud õppekoha tegevuskulu aastases piirmääras.

Eelnõu paragrahvida 3 kehtestatakse seaduse jõustumise aeg. Seaduse § 1 punktid 1–3 ja 8–12 ning § 2 jõustuvad 1. jaanuaril 2028. a. Seaduse § 1 punktid 4–7 jõustuvad üldises korras.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ning erakooliseaduses kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

6.1. Munitsipaalkoolide tegevuskulude katmises osalemise muutmine

6.1.1. Mõju valdkond: mõju riigieelarvele ja KOV asutuste tuludele ja kuludele

Riigile ei teki täiendavat rahalist kohustust, sest nn sundarvlemise kaotamisega ei muutu munitsipaalkoolide rahastamise üldine põhimõte, mille kohaselt katab munitsipaalkooli kulud kooli pidaja ning riigieelarvest antakse toetust ehk haridustoetust seaduses ette nähtud ulatuses (vt PGS § 82 lõige 3). Ei muutu ka riigi ja KOVide jagatud vastutuse põhimõte üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamisel (vt PGS § 7¹ lõige 2) ning riigieelarves tasandusfondi toetuse andmise põhimõtted munitsipaalkoolides õppivate laste osas. Seadusemuudatuse tulemusel ei saa KOVid tegevuskulude hüvitamist enam nõuda riigilt, nagu on varem teinud Jõelähtme vald ning nagu teevad praegu kokku 11 KOVi. Seega väheneb ootamatute kulude risk riigieelarvele.

Rakendussäte ei too riigile kaasa uut rahalist kohustust. See lõpetab kehtiva automaatse arvlemise kohustuse ja täpsustab, millal loetakse seaduse jõustumise ajal juba teise KOVi munitsipaalkoolis haridust omandava õpilase puhul elukohajärgse KOVi ülesanne täidetuks teise KOVi munitsipaalkooli kaudu. Riigieelarvest antav haridustoetus liigub jätkuvalt koos õpilasega sellele kooli pidajale, kelle koolis õpilane õpib.

Mõju sihtrühm on suur. Muudatus avaldab mõju 78 KOVile.

Mõju KOVide tuludele ja kuludele sõltub sellest, kas KOV on oma koolivõrgus loonud piisavalt õppekohti ning kas KOVid jätkavad tegevuskulude katmises osalemist kokkuleppe alusel. Kui KOV on oma ülesande täitnud ega lepi teise KOViga tegevuskulude katmises kokku, võivad tema kulud väheneda. Kooli pidaval KOVil võivad samal ajal väheneda tulud, kui teised KOVid ei täida enam oma ülesannet tema kooli kaudu. Tegelikku mõju KOVide lõikes ei ole võimalik täpselt hinnata, sest Haridus- ja Teadusministeeriumil puuduvad andmed KOVide vabade õppekohtade, gümnaasiumikohtade vajaduse ja võimalike tulevaste kokkulepete kohta.

Rakendussäte võib üleminekuajal vähendada järske muutusi KOVide kuludes ja tuludes nende õpilaste puhul, kes seaduse jõustumise ajal juba õpivad teise KOVi munitsipaalkoolis. Kui elukohajärgne KOV jätkab konkreetse õpilase puhul PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesande täitmist senise kooli kaudu, osaleb ta tegevuskulude katmises PGS § 83 lõike 1 alusel. Kui elukohajärgne KOV teeb hindamise ja tuvastab, et ta tagab õpilasele nõuetekohase ja tegelikult kättesaadava õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis, võib tegevuskulude katmises osalemine konkreetse õpilase puhul lõppeda.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, mitte ühekordne. Muudatus mõjutab koolide tegevuskulude katmises osalemist jooksvalt. KOVid saavad oma autonoomiat paremini realiseerida ning nendel juhtudel, kui kohustused õppekohtade tagamisel oma koolivõrgus on täidetud, 1) osaleda veel teise KOVi koolis õppiva oma valla/linna lapse eest tegevuskulude katmisel; 2) pakkuda ise teise KOV lapsele õppekohta oma koolivõrgus nii, et teine KOV ei pea arvlema. Aga need on juba vabal tahtel tehtavad otsustused. Väljapakutud lahendus muudab kogu kulude katmise mehhanismi sõltuvaks omavahelistest läbirääkimistest ja kokkulepetest. Kokkuleppeline arvlemine ei tule KOVidele ootamatuna. Kehtiva regulatsiooni muutmise võimalusi on arutatud korduvalt Vabariigi Valitsuse ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu hariduse- ja noorsootöö eelarveläbirääkimiste tööruhmas. Teema oli viimati päevakorras nii 2025. kui 2026. aastal. 22. mai 2025 (Haridus- ja Teadusministeeriumi 22.05.2025 protokoll nr [1.1-7/25/24](#)) tööruhma kohtumisel tutvustas Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esindaja ettepanekut muuta põhikooli- ja gümnaasiumiseadust selliselt, et kohalike omavalitsuste vaheline arvlemine toimuks edaspidi üksnes omavalitsuste kokkuleppe alusel. Kohtumisel lepidi kokku, et Eesti Linnade ja Valdade Liit asub teemat eest vedama ning kujundama kohalike omavalitsuste ühist seisukohta. 5. septembri 2025 (Haridus- ja Teadusministeeriumi 18.09.2025 protokoll nr [1.1-7/25/41](#)) tööruhma kohtumisel selgitas Eesti Linnade ja Valdade Liit, et kohalike omavalitsuste seisukohad arvlemise küsimuses on erinevad ning lõpliku seisukoha kujundamine eeldab täiendavaid arutelusid. Kohtumisel märgiti, et osa omavalitsusi toetab arvlemise jätkumist ning osa peab vajalikuks kehtiva regulatsiooni muutmist. Eesti Linnade ja Valdade Liit teatas, et kavandab kohalike omavalitsuste ühise seisukoha kujundamist 2026. aasta alguseks. 14. mai 2026 (Haridus- ja Teadusministeeriumi 14.05.2026 protokoll nr [1.1-7/26/13](#)) tööruhma kohtumisel andis Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja ülevaate võimalikest lahendusettepanekutest ning lepidi kokku, et Eesti Linnade ja Valdade Liit esitab tagasiside kirjalikult, mille järel lepitakse kokku arutelu. Arutelu kohalike omavalitsuste esindajatega toimus 30. juunil 2026. Arutelude käigus on

läbivalt käsitletud võimalust korraldada omavalitsustevaheline arvlemine edaspidi kokkuleppelisel alusel. Samuti on rõhutatud vajadust tagada regulatsiooni õigusselgus ning kooskõla põhiseadusest tulenevate põhimõtetega.

Ebasoovitavate mõjude risk on keskmine. Suurim eelarveline mõju võib avalduda neile KOVidele, kelle peetavates koolides õpivad lapsed valdavalt sellistest teistest KOVidest, kes on ise oma kohustused PGS § 7 lõike 2 ja § 7¹ lõike 2 mõttes täitnud ning kasutavad edaspidi võimalust mitte arveldada. Samal ajal võib sellel kooli pidaval KOVil olla palju teiste KOVide koolides õppivaid lapsi, kelle eest tuleb endiselt arveldada, näiteks juhul, kui lapsi on rohkem kui KOV on ise õppekohti loonud ja põhihariduse osas tegelikult vabu õppekohti ei ole. Sellisel juhul võivad KOVi kulud mõnevõrra väheneda, kuid tulud võivad väheneda olulisemal määral. Samas on ka KOVisid, kelle jaoks ebasoovitavad mõjud puuduvad.

Rakendussättega seotud ebasoovitav mõju võib seisneda selles, et elukohajärgne KOV ja kooli pidav KOV ei jõua tegevuskulu suuruses või selle katmise korras kokkuleppele. See ei mõjuta õpilase õigust jätkata õpinguid koolis, mille õpilaste nimekirja ta on arvatud, kuid võib tekitada KOVide vahel vaidlusi.

Näide 1. Loksa linnas elab rahvastikuregistri andmete kohaselt¹ 147 õpilast, kes õpivad põhikoolis. Loksa linnas asuvas munitsipaalkoolis (Loksa Gümnaasium) õpib kokku põhikooli astmetes 192 õpilast. Loksa linna põhikoolialalistest õpilastest 120 õpib Loksa linna eelnevalt nimetatud koolis ja 27 õpilast õpivad teiste KOVide peetavates üldhariduskoolides. Loksa linn peab hindama, kas õppimisvõimalus on teiste KOVide peetavates üldhariduskoolides õppivate õpilaste jaoks nõuetekohane ja tegelikult kättesaadav. Hindamisel arvestatakse eelkõige õpilase kooliteed ning kooli jõudmiseks kuluvat aega ja viisi, õppekeskkonna nõuetekohasust, õpilase arengu toetamise võimalusi, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ning kooli vahetamise mõju õpilasele. Kui elukohajärgne KOV ei ole hinnanud õppimisvõimaluse nõuetekohasust ja tegelikku kättesaadavust või ei ole tuvastanud, et ta tagab õpilasele sellise õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis, jääb kehtima üleminekusättes sätestatud eeldus (PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesannet täidetakse nende õpilaste puhul teise valla või linna munitsipaalkooli kaudu ning tegevuskulude katmises osalemisele kohaldatakse PGS § 83).

Näide 2. Keila linnas elab rahvastikuregistri andmete kohaselt 342 gümnaasiumiastmes õppivat õpilast. Keila linna gümnaasiumis ehk Keila Koolis õpib gümnaasiumiastmes kokku 407 õpilast. Seejuures õpib Keila Kooli gümnaasiumiastmes 185 rahvastikuregistri järgi Keila linnas elavat õpilast. Seega õpib ligi pool Keila linna elukohaga gümnaasiumiõpilastest teiste KOVide peetavates koolides. Keila linn on oma kohustuse täitnud, sest gümnaasiumiastmes on loodud õppekohti rohkem, kui on Keila linna elukohaga õpilasi. Seetõttu ei ole Keila linnal kohustust osaleda teise KOVi kooli tegevuskulude katmises.

Näide 3. Rõuge vald ei pea gümnaasiumi. KOVis elab kokku 105 noort, kes omandavad üldkeskharidust. Neist enamik õpib riigikoolis ning nende eest ei pea KOV riigiga tegevuskulusid arveldama. Teise kohaliku omavalitsuse peetavas koolis õpib 31 gümnaasisti, kelle puhul tuleb tegevuskulusid maksta kooli pidavale kohalikule omavalitsusele.

¹ 2026. a mai seisuga (kõik põhikooli õpilased, vanust arvestamata).

6.1.2. Mõju valdkond: mõju haridusele ja teadusele

Muudatus mõjutab haridusteenuste kättesaadavust ja võimalust asuda õppima teise KOVi põhikooli vabale õppekohale. Edaspidi ei sõltu teise KOVi põhikooli vabale õppekohale õppima asumine üksnes vaba õppekoha olemasolust. See sõltub ka sellest, kas kooli pidav KOV on otsustanud võtta vabadele õppekohtadele vastu teiste KOVide lapsi või kas elukohajärgne KOV täidab oma PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesannet teise KOVi munitsipaalkooli kaudu. Seetõttu võib muudatuse tulemusel teatud juhtudel vanema või õpilase valikuvõimalus väheneda. Vaidlused võivad koonduda ka küsimusele, kas elukohajärgne KOV on lapsele tema arengut toetava õppimisvõimaluse tegelikult taganud. Samuti võib säilida oht, et elukohaandmeid muudetakse rahvastikuregistris strateegilisel eesmärgil ja tegelikkusele mittevastavalt. Kuna puuduvad andmed selle kohta, millises ulatuses esitatakse rahvastikuregistrisse tegelikule elukohale mittevastavaid elukohaandmeid juba praegu, ei ole võimalik hinnata, kas kavandatav muudatus seda riski suurendab.

2025/2026. õppeaastal õpib 24 827 õpilast KOVis, mis ei ole rahvastikuregistri järgi nende elukoht, seejuures 12 628 neist põhikooliastmes (neist omakorda munitsipaalkoolides 8956 õpilast).

Elukohajärgse KOVi koolikoha tagamise ülesanne jääb täielikult alles. KOV peab jätkuvalt määrama igale oma haldusterritooriumil elavale õpilasele elukohajärgse kooli, mis on lapse või vanema soovi korral kohustatud lapse vastu võtma. Teise KOVi kooli kaudu õppimise rahastamine ehk kooli tegevuskulude katmises osalemine on kohustuslik juhul, kui see on vajalik olemasoleva kohustuse täitmiseks. Vanema Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lõikest 3 tulenev õigus öelda otsustav sõna oma lapsele antava hariduse valikul ei anna talle õigust nõuda, et elukohajärgne KOV rahastaks õpinguid lapsele valitud koolis, kui KOV on taganud koolikoha oma munitsipaalkoolis.

Gümnaasiumi osas ei piira muudatus õpilase õigust kandideerida teise KOVi munitsipaalgümnaasiumisse teiste kandideerijatega võrdsetel alustel, PGS § 27 lõiget 3 ei muudeta. Seega säilib põhimõte, et kõigil on võrdne õigus konkureerida gümnaasiumi astumiseks ning õppima asuda, kui õpilane täidab vastuvõtutingimused.

Sihtrühm on suur: mõjutatud on kõik õpilased ja nende vanemad, kes soovivad pärast muudatuse jõustumist õppida üldhariduskoolis, mille pidajaks on muu KOV kui õpilase elukohajärgne KOV. Nende õpilaste õppimisvõimalused sõltuvad kooli pidavast KOVist, eelkõige sellest, kas kooli pidav KOV on loonud oma koolis kohti ka teiste KOVide lastele, ning elukohajärgsest KOVist, eelkõige sellest, kas viimane on vajaduse korral valmis leppima kooli pidava KOViga kokku lapse õppima asumises selles koolis ja tegevuskulude katmises osalemises.

Seaduse jõustumise ajal juba teise KOVi munitsipaalkoolis põhiharidust omandavate õpilaste suhtes nähakse ette eraldi rakendussäte. Nende õpilaste puhul loetakse, et elukohajärgne KOV täidab PGS § 7 lõikes 2 nimetatud ülesannet senise kooli kaudu, kui KOV ei ole hinnanud ja tuvastanud, et ta tagab õpilasele nõuetekohase ja tegelikult kättesaadava õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis ja otsustab seetõttu mitte tegevuskulusid katta. See annab juba teise KOVi koolis õppivatele õpilastele ja nende peredele õigusselguse ning aitab vältida olukorda, kus alanud õpitee seatakse kahtluse alla üksnes tegevuskulude katmise korra muutumise tõttu.

Muudatus ei anna kooli pidavale KOVile alust õpilast koolist välja arvata. Õpilase koolist väljaarvamise alused on sätestatud PGS § 28 lõikes 1. Nende hulgas ei ole alust, et õpilase võib koolist välja arvata, kui KOVid ei ole tegevuskulude katmises kokku leppinud või et õpilase elukohajärgne KOV ei osale tegevuskulude katmises. Seega saab õpilane jätkata õpinguid koolis, mille õpilaste nimekirja ta on arvatud. Elukohajärgse KOVi otsusest sõltub üksnes see, kas õpilase senises koolis õppimist loetakse edaspidi KOVi ülesande täitmiseks teise KOVi munitsipaalkooli kaudu ja kas sellest tulenevalt osaleb elukohajärgne KOV tegevuskulude katmises PGS § 83 lõike 1 alusel.

Mõju ulatus on keskmine: muudatus ei välista senise praktika jätkumist, sealhulgas seda, et KOVid on valmis vabatahtlikult arvlema suuremas ulatuses, kui seadus kohustab. See sõltub sellest, kui oluliseks peetakse senise praktika jätkumist ja lapsevanemate valiku realiseerimist võimalikult väheste piirangutega.

Muudatusel on siiski tõenäoliselt mõju. Võib esineda juhtumeid, kus lapsevanem ei saa panna last soovitud üldhariduskooli põhiharidust omandama ka vaba õppekoha olemasolul, kui kool asub teise KOVi haldusterritooriumil ning KOVid ei saavuta tegevuskulude katmises kokkulepet. Teise KOVi põhikooli valimine võib tuleneda erinevatest põhjustest, sealhulgas koolitee ja transpordivõimaluste sobivusest, õppekeskkonna turvalisusest, vajaliku toe kättesaadavusest ning lapse heaolust. Nende asjaolude olulisusele juhtis tähelepanu ka Lastekaitse Liit eelnõu EISI kooskõlastamise käigus esitatud arvamus, tuginedes 52 noore küsitluse vastustele. Küsitluse põhjal ei saa teha üldistusi kõigi õpilaste koolivaliku põhjuste kohta, kuid see aitab mõista, millised asjaolud võivad lapse koolivalikut mõjutada. Koolivalikuvõimaluse vähenemine võib mõnel juhul kaasa tuua näiteks pikema või mõnevõrra keerulisema koolitee või vähendada puhke- ja huvitegevuseks jäävat aega. Samas säilib elukohajärgse KOVi kohustus tagada lapsele nõuetekohane ja tegelikult kättesaadav õppimisvõimalus, sest Lastekaitse Liidu nimetatud asjaolusid – näiteks koolitee ja transpordivõimalused, õppekeskkonna turvalisus, vajaliku toe kättesaadavus ning lapse heaolu peab KOV oma haridusülesande täitmisel arvestama ka kehtiva õiguse kohaselt.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna mõjutab edaspidi pidevalt lapsevanemate koolivalikuid. Seaduse jõustumise ajal juba teise KOVi munitsipaalkoolis õppivate õpilaste puhul on mõju ajaliselt piiratud. Rakendussäte reguleerib üleminekut uuele korrale ega puuduta uusi koolivalikuid pärast seaduse jõustumist.

Ebasoovitavate mõjude risk on keskmine. On võimalik, et kõik põhiharidust omandavad õpilased ei saa pärast muudatuse jõustumist asuda õppima soovitud teise KOVi põhikooli üksnes vaba õppekoha olemasolu alusel. See sõltub KOVide tahtest ja võimest saavutada õpilase seisukohalt sobiv lahendus, näiteks kokkulepe, et elukohajärgne KOV osaleb tegevuskulude katmises, või kooli pidava KOVi otsus tagada koht teise KOVi lapsele oma kulul. See ei puuduta liikumist elukohajärgse KOVi piires. Arvestades, et KOVid on seni pidanud õpilaste vaba liikumist oluliseks ning on valdavalt pidanud mõistlikuks praktikat, kus KOVide vahel toimub arvlemine, on tõenäoline, et KOVid võimaldavad vaba liikumist erinevate KOVide koolide vahel ka edaspidi nii, et elukohajärgne KOV osaleb kooli pidava KOVi kooli tegevuskulude katmises. Seda toetab ka Eesti Linnade ja Valdade Liidu 26.05.2026 kirjas nr 2-2/118 esitatud seisukoht, mille kohaselt pooldas 2025. aasta sügisel läbiviidud küsitluses ligikaudu kaks kolmandikku KOVidest senise süsteemi jätkumist või üksnes väiksemaid tehnilisi muudatusi. Kuna kehtiva süsteemi üheks keskseks põhimõtteks on elukohajärgse KOVi osalemine teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises, annab

küsitluse tulemus aluse järeldada, et valdav osa KOVidest peab arvlemist põhimõtteliselt vajalikuks ning on eelduslikult valmis sõlmima selleks ka KOVidevahelisi kokkuleppeid. Samas ei ole võimalik täpselt prognoosida, millistel tingimustel ja milliste õpilaste puhul KOVid pärast muudatuse jõustumist kokkuleppeid sõlmivad.

6.1.3. Mõju valdkond: mõju kohalike omavalitsuste korraldusele

Muudatusega võib kaasneda mõju KOVide kohalike omavalitsuste korraldusele ning võimalike vaidluste puhul ka Haridus- ja Teadusministeeriumile, kui viimane seisukoha andmiseks kaasatakse.

Sihtrühm on suur: muudatus avaldab mõju 78 KOVile ning teatud juhtudel ka Haridus- ja Teadusministeeriumile.

Mõju ulatus on keskmine: mõju ulatus kohalike omavalitsuste korraldusele sõltub KOVide valikutest. Kui KOV peab põhikooli, tal on oma haldusterritooriumil elavatele õppimiskohustuslikele lastele nõuetekohased ja tegelikult kättesaadavad õppekohad olemas ning ta ei võta oma otsusel vabadele õppekohtadele vastu teise KOVi lapsi, puudub tal üldjuhul vajadus sõlmida põhihariduse osas teiste KOVidega tegevuskulude katmise kokkuleppeid. Sellisel juhul võib mõju väheneda, sest väheneb vajadus tegeleda KOVide vahelise arvlemise ja arvete menetlemisega. Kui KOV otsustab võtta vabadele õppekohtadele vastu ka teise KOVi lapsi või jätkata kokkuleppelist arvlemist, sõltub mõju kokkulepete arvust ja sisust. Keskskooli puhul on kokkuleppevajadus tõenäolisem, sest munitsipaalgümnaasiume pidavaid KOVisid on vähem kui põhikooli pidavaid KOVisid. Samuti ei pruugi gümnaasiumi pidamine katta tegelikku õppekohtade vajadust, mistõttu ei pruugi PGS § 7¹ lõikes 2 sätestatud kohustus olla täidetud.

Rakendussäte näeb ette, et KOV ei pea teise KOVi koolis õppiva iga õpilase kohta eraldi hindamist tegema, kui ta aktsepteerib, et õpilase senises koolis õppimine jätkub tema ülesande täitmisena teise KOVi munitsipaalkoolis. Hindamine tuvastamaks, kas elukohajärgne KOV ise oleks taganud nõuetekohase ja tegelikult kättesaadava koolikoha oma haldusterritooriumil, tuleb teha üksnes siis, kui elukohajärgne KOV otsustab, et ei osale edaspidi tegevuskulude katmises. Sellise otsuse tegemine eeldab konkreetse õpilase olukorra hindamist. KOV peab arvestama eelkõige õpilase kooliteed ning kooli jõudmiseks kuluvat aega ja viisi; õppekava nõuetele vastava õppekeskkonna, turvalisuse ja tervisekaitse tagamist; võimalusi õpilase arengu toetamiseks; sama pere teiste laste õppimist samas koolis; kooli vahetamise mõju õpilasele. See hindamine on üleminekuperioodil ühekordne, mitte iga-aastane.

Mõju avaldumise sagedus on pidev. Kuna tegemist on pideva tegevusega, avaldab muudatus mõju tehtud valikutele ka edaspidi, mitte üksnes ühekordselt. See, kas mõju tekib ja kui suur see on, sõltub eelkõige KOVide valikutest: milline on koolivõrgu seis, kui palju on vallas või linnas vastavas eas lapsi ning kas toetatakse oma valla või linna laste õppimist teise KOVi peetavas koolis. Rakendussättega seotud mõju on ajaliselt piiratud ja puudutab eelkõige seaduse jõustumise ajal teiste KOVide koolides juba õppivaid õpilasi.

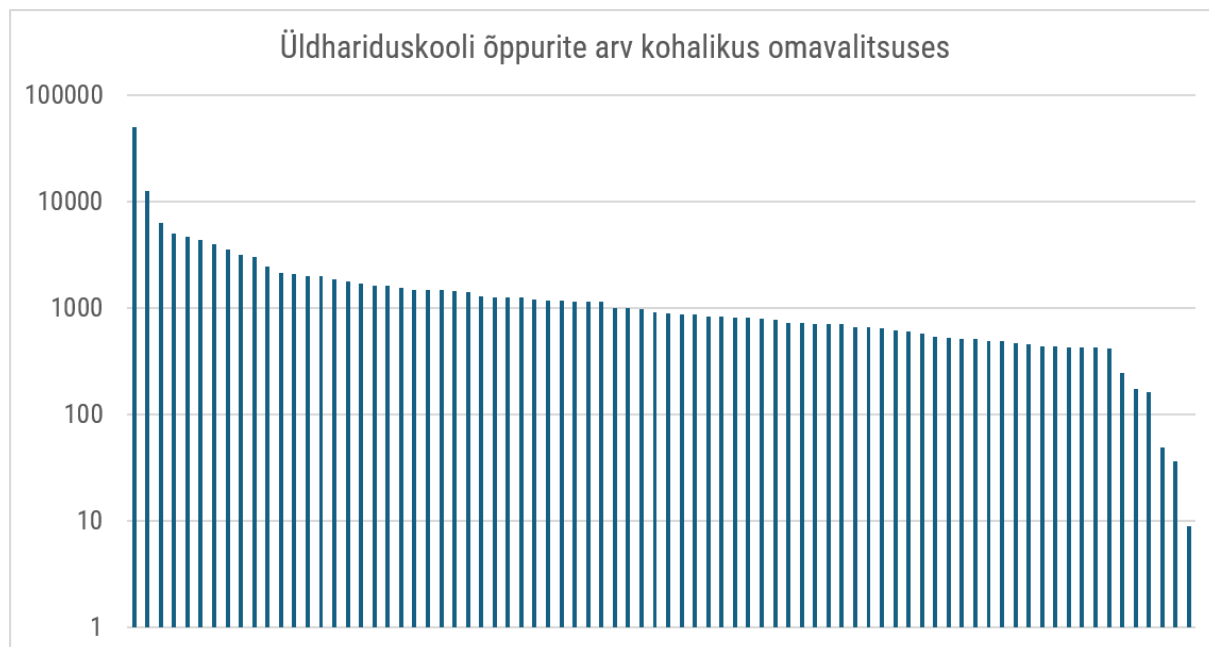
Ebasoovitavate mõjude risk on väike, sest eelduslikult väheneb pikemas vaates muudatuse mõju kõigi KOVide jaoks võrreldes praegusega. Lühiajaliselt, vahetult pärast muudatuste jõustumist, võib mõju osade KOVide korraldusele mõnevõrra suurened, kuna neil tuleb saavutada kokkulepped tegevuskulude katmises osalemiseks teiste KOVidega. See puudutab

eelkõige KOVisid, kes ise gümnaasiumi ei pea, kuid kelle lapsed õpivad teise KOVi gümnaasiumis.

6.1.4. Mõju valdkond: mõju regionaalarengule

Kavandatav muudatus mõjutab regionaalarengut eelkõige kohalike omavalitsuste vahelise õpilaste liikumise ja piirkondliku koolivõrgu toimimise kaudu. Muudatuse tegelik regionaalne mõju sõltub suurel määral KOVide koostööpraktikast ja sõlmitavatest kokkulepetest.

Muudatuse võimaliku regionaalse mõju ulatuse hindamiseks tuleb arvestada nii KOVidevahelise õpilasliikumise kui ka olemasoleva koolivõrgu territoriaalse paiknemisega. Üldhariduskooliõpilaste arv on suurim Eesti suuremates linnades, Tallinna lähiümbruse suurema rahvaarvuga valdades ning Saaremaa vallas. KOVides elab keskmiselt ligikaudu 2000 üldhariduskooliõpilast, kuid mediaan on ligikaudu 900 õpilast, mis näitab märkimisväärsed piirkondlikke erinevusi õpilaste arvu ja koolivõrgu vahel (joonis 1). Kõige vähem õpilasi elab väikese rahvaarvuga saarelistes, ääremaalistes ja hajaasustusega omavalitsustes, kus koolivõrgu ülalpidamise võimalused on väiksema tulubaasi ja vähese õpilaste arvu tõttu piiratud.



Joonis 1. Kohalikud omavalitsused ja üldhariduse õppurite arv nendes 2025/26 õa

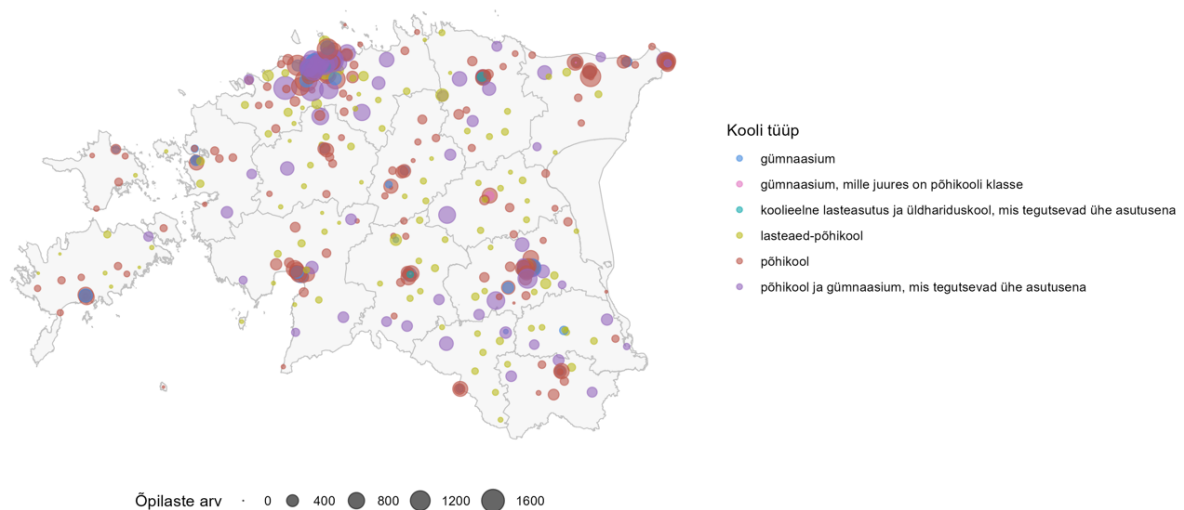
Põhikooliastmes õpib valdav enamik õpilasi (89%) munitsipaalkoolides, gümnaasiumiastmes veidi üle poole (54%).

Tabel 1. Üldhariduse statsionaarse õppe õpilased kooliastme ja kooli omandivormi lõikes.

Kooliaste	Erakoolid	munitsipaalkoolid	Riigikoolid	Kokku
gümnaasium	2185	15618	11139	28942
põhikool	11202	119564	3274	134040
Kokku	13387	135182	14413	162982

Koolivõrgu regionaalsest katvusest annab ülevaate joonis 2.

Eesti üldhariduskoolid 2025/26 õa



Joonis 2. Eesti üldhariduskoolide võrk 2025/26 õa

Eelnõuga kavandatud muudatus ei too iseenesest kaasa koolivõrgu ümberkorraldamist ega koolikohtade arvu muutmist ning seetõttu ei ole alust eeldada, et see põhjustaks muutusi piirkondlikus koolivõrgus. Koolivõrgu kujunemist ja selle muutmise vajadust mõjutavad eelkõige demograafilised arengud, sealhulgas kooliealiste laste arvu vähenemine ning rahvastiku piirkondlik ümberpaiknemine. Kaudne mõju koolivõrgule võib siiski avalduda juhul, kui KOVidevahelised kokkulepped mõjutavad koolipidajate valmisolekut võtta vastu teistes omavalitsustes elavaid õpilasi või elukohajärgsete KOVide valmisolekut osaleda nende õpilaste õpetamises kaasnivate tegevuskulude katmises.

Mõju ei jaotu piirkonniti ühtlaselt. 2025/26. õppeaasta andmetel on põhikooliõpilaste KOVidevaheline liikumine suurem eelkõige suuremate linnade tagamaadel ning mõnes hajaasustusega piirkonnas. Näiteks õpib teise KOVi munitsipaalkoolis 41% Luunja valla, 37% Narva-Jõesuu linna, 30% Tori valla, 29% Viljandi valla ja 28% Rakvere valla põhikooliõpilastest. Absoluutarvudes õpib teise KOVi koolis rohkem õpilasi Tallinna linna, Tori, Kambja, Viljandi ja Harku vallast (tabel 2).

Tabel 2. Väljamineva haridusrände KOV esikümme, põhikool

KOV	Teise KOV munitsipaalkoolis õppivaid, arv	Teise KOV munitsipaalkoolis õppivaid, osakaal (%)
Tallinna linn	747	2
Tori vald	443	30
Kambja vald	352	18
Viljandi vald	352	29
Harku vald	335	13
Viimsi vald	316	10
Kohtla-Järve linn	310	12
Luunja vald	299	41
Saue vald	278	8

Tartu vald	239	14
------------	-----	----

Samal ajal võtavad arvuliselt enim teistest KOVidest pärit põhikooliõpilasi vastu Tallinna, Tartu, Pärnu ja Viljandi linn ning Jõhvi vald (tabel 3).

Tabel 3. Sissetuleva haridusrände KOV esikümme, põhikool

KOV	Teisest KOVist õppijaid, arv	Teisest KOVist õppijaid, osakaal (%)
Tallinna linn	1521	4
Tartu linn	1083	11
Pärnu linn	554	11
Viljandi linn	332	17
Jõhvi vald	256	22
Võru linn	237	21
Rakvere linn	209	14
Kohtla-Järve linn	180	9
Rae vald	175	5
Keila linn	174	12

Gümnaasiumiastmes on õpilaste liikumine üle KOVi piiride põhikooliastmest märksa ulatuslikum. Mitmes omavalitsuses õpib suurem osa gümnaasiumiealistest noortest väljaspool elukohajärgset KOVi. Teise KOVi munitsipaalgümnaasiumis õpib näiteks 64% Kastre valla ja Peipsiääre valla, 63% Luunja valla, 58% Tartu valla ning 53% Nõo valla gümnaasiumiõpilastest. Arvuliselt on teise KOVi munitsipaalkoolis õppijaid enim Viimsi, Saue, Rae ja Harku vallas ning Tartu vallas (tabel 4).

Tabel 4. Väljamineva haridusrände esikümme, gümnaasium

KOV	Teise KOV munitsipaalkoolis õppivaid, arv	Teise KOV munitsipaalkoolis õppivaid, osakaal (%)
Viimsi vald	314	37
Saue vald	313	39
Rae vald	302	35
Harku vald	239	39
Tartu vald	183	58
Kambja vald	182	43
Tallinna linn	140	1
Tartu linn	116	5
Luunja vald	108	63
Lääne-Harju vald	91	39

Teistest KOVidest pärit gümnaasiumiõpilasi võtavad arvuliselt enim vastu Tallinn, Tartu ja Pärnu (tabel 5).

Tabel 5. Sissetuleva haridusrände esikümme, gümnaasium

KOV	Teisest KOVist õppijaid, arv	Teisest KOVist õppijaid, osakaal (%)
Tallinna linn	1793	22
Tartu linn	885	33
Pärnu linn	146	32
Maardu linn	104	47
Võru vald	81	51
Tartu vald	75	44
Elva vald	70	34
Keila linn	65	31
Kambja vald	48	25
Vinni vald	45	40

Need andmed näitavad, et kohalike omavalitsuste halduspiirid ja koolide tegelikud teeninduspiirkonnad ei lange alati kokku. Muudatuse võimalik regionaalne mõju võib seetõttu avalduda eelkõige piirkondades, kus suur osa õpilastest õpib teises KOVis või kus õpib märkimisväärselt teistest omavalitsustest pärit õpilasi.

Piirkondlikes keskustes võib teistest KOVidest pärit õpilaste vastuvõtmine toetada koolide õpilaste arvu ja olemasolevate klassikomplektide säilimist. See võib olla oluline olukorras, kus õpilaste arv piirkonnas väheneb. Kuna olemasoleva klassikomplekti puhul võib ühe täiendava õpilase vastuvõtmisega kaasnev lisakulu olla piiratud (riigi haridustoetus eraldatakse ka pärast muudatuse jõustumist kooli pidavale KOVile), võib vastuvõtval KOVil olla huvi jätkata teiste KOVide õpilaste vastuvõtmist ka pärast muudatuse jõustumist.

Kui KOVide senine praktika jätkub, ei ole põhjust eeldada olulisi muutusi piirkondliku koolivõrgu toimimises. Kui aga mõnes piirkonnas kokkulepet ei saavutata, võib üksikute koolide puhul väheneda teistest KOVidest pärit õpilaste arv. Pikema aja jooksul võib see mõjutada eelkõige nende koolide õpilaste arvu ja klassikomplektide moodustamist, mille teeninduspiirkond hõlmab mitut omavalitsust.

Kasvava elanikkonnaga omavalitsustes, kus koolikohad on juba praegu piiratud, võib koolipidajal olla suurem motivatsioon teha naaberomavalitsustega koostööd, et täita oma haridusülesannet. Kahaneva õpilaste arvuga piirkondades võivad KOVidevahelised kokkulepped omakorda toetada olemasolevate koolikohtade tõhusamat kasutamist ning kohaliku koolivõrgu säilimist. Kokkulepped võimaldavad seega tasakaalustada olukorda, kus ühes KOVis napib koolikohti, kuid teise KOVi koolides on olemas vajalikud õppekohad.

Kui KOVide senine koostöö ja õpilaste vastuvõtmise praktika jätkuvad, ei ole põhjust eeldada olulisi muutusi piirkondliku koolivõrgu toimimises. Seetõttu võib eeldada, et püsiva KOVidevahelise õpilasliikumisega piirkondades sõlmitakse üldised või piirkondlikud kokkulepped koolikohtade kasutamise, tegevuskulude suuruse ja arvlemise korra kohta.

Sihtrühma suurus on suur. Muudatus avaldab mõju 78 KOVile.

Mõju ulatus on keskmine ja piirkonniti erinev. Enamikus suuremates keskustes moodustavad väljaspool elukohajärgset KOVi õppivad põhikooliõpilased suhteliselt väikese osa kõigist õpilastest. Samas on mitmes keskuse tagamaa omavalitsuses KOVidevaheline õpilasliikumine ulatuslik. Seetõttu võib muudatus mõjutada enam piirkondi, kus koolivõrk ja

elanike igapäevane toimepiirkond ei järgi omavalitsuspiire ning haridusteenuse korraldamine eeldab KOVide püsivat koostööd.

Mõju avaldumise sagedus on keskmine. Regionaalne mõju võib avalduda eelkõige koolivõrgu ja koolikohtade planeerimisel ning KOVidevaheliste kokkulepete sõlmimisel. Mõju võib ilmneda igal õppeaastal, kuid selle ulatus sõltub piirkonna õpilasliikumisest ja demograafilisest arengust.

Ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk on väike. Kokkulepete puudumine võib mõjutada ka KOVide võimalusi planeerida koolikohti ja koolivõrku pikemaajaliselt.

Ebasoovitavaid mõjusid aitab vähendada KOVide koostöö ning ühtsete piirkondlike või maakondlike kokkulepete sõlmimine, milles määratakse tegevuskulu arvestamise alused, summa õpilase kohta ja arvlemise kord. Sellised kokkulepped vähendaksid vajadust pidada iga õpilase puhul eraldi läbirääkimisi ning suurendaksid koolipidajate ja perede jaoks korralduse prognoositavust.

Kokkuvõttes on muudatuse mõju regionaalarengule üleriigiliselt väike, kuid piirkonniti ebaühtlane. Mõju võib olla suurem linnade tagamaadel ja suure KOVidevahelise õpilasliikumisega piirkondades. Muudatus ei muuda koolivõrku ega KOVide kohustust tagada hariduse kättesaadavus, kuid KOVidevaheliste kokkulepete kujunemine võib mõjutada koolivõrgu planeerimise prognoositavust. Ebasoovitavate regionaalsete mõjude vähendamisel on keske tähtsusega läbipaistvad KOVidevahelised kokkulepped. Arvestades KOVide üldist valmisolekut koostööd jätkata, on oluliste ebasoovitavate regionaalsete mõjude kaasnemise risk väike.

6.2. Riigieksamite ja põhikooli lõpueksamite vaiete korra muutmine

6.2.1. Mõju valdkond: mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 31 lõike 2¹ kohaselt korraldab riigieksamite ettevalmistamist ja läbiviimist, eksamitööde koostamist, hindamist ja säilitamist ning riigieksaminutunnistuste väljastamist Haridus- ja Noorteamet. Sama seaduse § 30 lõike 2¹ kohaselt korraldab ühtsete põhikooli lõpueksamite ettevalmistamist ja läbiviimist ning eksamitööde koostamist, hindamist ja säilitamist samuti Haridus- ja Noorteamet. Seega on Haridus- ja Noorteameti üheks oluliseks ülesandeks kogu eksami korraldus põhikooli ja gümnaasiumi lõpetamisel, sealhulgas eksamitööde hindamine.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt võib riigieksami ja ühtse põhikooli lõpueksami tulemuste peale esitada vaide Haridus- ja Teadusministeeriumile (vt PGS § 33 lõiget 1). Praktikas tähendab see seda, et haridus- ja teadusminister on iga-aastaselt moodustanud apellatsioonikomisjoni, kuhu on kuulunud kaks Haridus- ja Teadusministeeriumi ametnikku (poliitikavaldkonna inimene ja jurist) ning üks Haridus- ja Noorteameti ametnik (komisjoni sekretär). Edaspidi antakse vaiete lahendamise üle otsustamine üksnes Haridus- ja Noorteameti pädevuses. Nimetatud asutuse juht (peadirektor) võib selle ülesande täitmiseks moodustada sarnaselt senisele praktikale apellatsioonikomisjoni või näha ette teistsuguse menetluskorra. Põhilise töö vaiete lahendamise juures teevad ära ikkagi lõpueksamite hindajad, kelleks on valdavalt tegevõpetajad. See osa tööst jääb tõenäoliselt samaks, kuna oleks mõeldamatu, et eksamitöid hindaks keegi muu, kui vastava õppeaine ekspert. Apellatsioonimenetluse käigus vaatavad hindajad uuesti üle

eksamitöö ning teevad ettepaneku apellatsioonikomisjonile ühe alljärgneva otsuse tegemiseks: jätta eksami tulemus muutmata, tõsta eksami tulemust või langetada eksami tulemust.

Muudatuse tulemusel väheneb mõnevõrra Haridus- ja Teadusministeeriumi halduskoormus (kahe ametniku tööpanus ca ühe kuu jooksul) ning suureneb Haridus- ja Noorteameti halduskoormus. Täpsem koormus sõltub aga Haridus- ja Noorteameti juhi enda valitud menetluskorrast (et kas moodustatakse sarnaselt apellatsioonikomisjon või leitakse muu lahendus vaiete läbivaatamiseks). Kui soov on jätkata senisel kujul, siis tähendab see kahele töötajale töökoormuse tõusu ca ühe kuu jooksul.

Mõju sihtrühm on väike. Muudatus puudutab üksnes kahe valitsusasutuse (Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Haridus- ja Noorteameti) töökorraldust.

Mõju avaldumise sagedus on üks kord aastas – juunis ja juulis, ca 1 kuu jooksul (pärast riigieksamite ja ühtsete põhikooli lõpueksamite soorituse hindamise vaidlustamist). Kuidas muudatus täpsemalt Haridus- ja Noorteameti ametnike/töötajate tööd mõjutab, sõltub Haridus- ja Noorteameti ja selle juhi valikutest, kuidas edaspidi vaided läbi vaadatakse, kuna seadus näeb ette üksnes õiguse vaie esitada ning määrab ära otsused, mida vaideorgan saab esitatud vaide suhtes teha (vt eelnevalt nimetatud). Muud, näiteks menetlust puudutavat regulatsiooni seaduses ette ei nähta. Samuti puudub rakendusakt menetluse läbiviimise kohta. Seega lähtutakse vaide lahendamisel suuresti haldusmenetluse seadusest.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Haridus- ja Noorteamet, kes korraldab juba täna eksamitööde hindamist, võtab ka vaide läbivaatamisel senisest suurema rolli, mis on mõistlik. Arvestades, et kogu ekspertsus selles teemas asub Haridus- ja Noorteametis. Lisaks sellele oli kogu korralduslik pool ka täna Haridus- ja Noorteameti käes – leida hindajad (ekspertid), korraldada nende ekspertidega suhtlust hindamise ja hilisema otsuse sisustamise osas.

6.3. Õpilasesinduse kaasamist puudutava regulatsiooni muutmine

6.3.1. Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 72 lõike 2 teises lauses sätestatakse - *Õppenõukogu tegevusse kaasatakse õpilasesinduse esindaja*. Sama lõike esimeses lauses nimetatakse ära ametikohad, mille täitjad on õppenõukogu liikmeteks (kooli direktor, õppealajuhataja, õpetajad, tugispetsialistid ja teised direktori nimetatud inimesed). Õpilasesinduse esindaja oli seni õppenõukogu koosolekutele kaasatu, küll aga mitte õppenõukogu liige. See tähendas seda, et õpilasesinduse esindaja sai õppenõukogu aruteludest aktiivselt ja passiivselt osa võtta, kuid ei saanud osaleda hääletamisel ehk sisuliselt otsustamisel (kui tegevus seisnes otsustamises). Õppenõukogu peamised ülesanded on sätestatud haridus- ja teadusministri 23. augusti 2010. a määruse nr 44 „Kooli õppenõukogu ülesanded ja töökord“ §-des 2 – 4.

Mõju sihtrühm on keskmine. Eestis on ca 500 üldhariduskooli, keda varem nimetatud regulatsioon puudutab. Küll aga ei ole kaugeltki kõigis üldhariduskoolides õpilasesindusi moodustatud. Õpilasesinduste moodustamine on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 60 lõikest 4 tulenevalt õpilaskonna õigus, mitte kohustus. Seega saab muudatus puudutada vaid nende koolide õpilaskonda, kes on õpilasesinduse eelnevalt moodustanud, kes siis õppenõukogu töös kaasa löi.

Mõju avaldumise sagedus on pidev. Vastavalt varemnimetatud haridus- ja teadusministri määruse § 5 lõikele 1 kutsutakse õppenõukogu koosolek kokku vähemalt neli korda aastas. Seega avaldab muudatus mõju ca neli korda aastas, kui eeldada, et igakordselt kaasatakse õpilasesinduse esindaja. Õppenõukogu ülesanneteks on õpilaste suhtes tehtavate otsuste kõrval (varemnimetatud määruse §-d 3 ja 4) ka õppe analüüsimise ja hindamisega seonduvad ülesanded (varemnimetatud määruse § 2). Viimaste puhul on õpilasesinduse arvamus ära kuulatav ka õppenõukogu töö väliselt – näiteks annavad kooli arengukava ja kooli õppekava kohta arvamus nii kooli õppenõukogu kui ka õpilasesindus (vt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 17 lõiget 2 ja § 67 lõiget 2). Sama on ka kooli põhimääruse ja selle muutmisega (vt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 66 lõige 2) ning kooli kodukorraga (vt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 68 lõige 2). Seega on õpilasesindusele loodud võimalused rääkida kaasa koolielu puudutavates olulistest küsimustes ka ilma kooli õppenõukogu töösse panustamata. Muudatus aitab õpilasesinduse töö ressursi mõnevõrra kokku hoida ja panustada sel hetkel ja läbi enda nõu kogu, kui seda soovitakse (mitme varemnimetatud dokumendi väljatöötamisel või muutmisel).

Ebasoovitava mõju risk on väike. Eelnevast nähtuvalt on see ilmselgelt nii. Õpilasesindus nõu koguna ja selle liikmed ei jää oluliste koolielu puudutavate teemade käsitlemiselt ja dokumentide väljatöötamisest ja muutmisest kõrvale. Seetõttu ei vähenda õpilasesinduse esindaja edaspidine mittekaasamine õppenõukogu töösse sisuliselt õpilasesinduse koolielu puudutavates küsimustes kaasrääkimise võimalust (ehk kaasamist).

6.4. Haridusliku erivajadusega õpilase õpet ja koolitransporti puudutava erisätte kehtetuks tunnistamine

6.4.1. Mõju valdkond: mõju haridusele ja sotsiaalne mõju

PGS § 48 lõike 3 kehtetuks tunnistamine ei muuda õpilase õigust saada tema vajadustele vastavat õpet ega KOVi kohustust korraldada põhiharidust omandava lapse koolitransport. Need kohustused säilivad PGS §-de 6, 7 ja 46–49 ning HaS § 7 lõike 2 punkti 8¹ alusel. Eeldatavalt ei muutu seetõttu õpilase õppimisvõimalus ega transpordikorraldus üksnes senise erisätte kehtetuks tunnistamise tõttu.

Mõju sihtrühm on väike. Muudatus puudutab põhiharidust omandavaid haridusliku erivajadusega õpilasi, kes vajavad koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel kohast õpet või tavapärasest erinevat koolisõidu korraldust, ning nende vanemaid. Selliste õpilaste täpne arv, kelle puhul on seni kohaldatud PGS § 48 lõiget 3, ei ole teada.

Mõju ulatus on üldjuhul väike. Muudatus ei eelda õpilase kooli ega senise transpordikorralduse muutmist. Konkreetse lapse jaoks võib sobiva transpordi olemasolu olla siiski määrava tähtsusega. Näiteks võib laps oma puude, tervises seisundi või muu erivajaduse tõttu vajada kohandatud sõidukit, saatjat või muud individuaalset lahendust. KOV peab ka edaspidi tagama lapsele tegelikult kasutatava transpordi ega saa jätta selle korraldamist vanema ülesandeks.

Mõju avaldumise sagedus on juhtumipõhine. Muudatus ei mõjuta otseselt õpilaste igapäevast koolis käimist. Võimalik mõju võib avalduda üksikjuhtudel, kui senist transpordikorraldust muudetakse seoses PGS § 48 lõike 3 kehtetuks tunnistamisega.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Risk võib tekkida juhul, kui KOV peab sätte kehtetuks tunnistamist ekslikult aluseks senisest transpordikorraldusest loobuda või pakkuda selle asemel üksnes sõidukulude hüvitamist. Sellisel juhul võib lapse koolis käimine sõltuda vanema võimalusest teda ise kooli viia ja koju tuua või sõidul saata. See võib takistada lapse igapäevast koolis käimist. Riski vähendab asjaolu, et koolitranspordi korraldamise kohustus on HaSis sõnaselgelt sätestatud ning seletuskirjas selgitatakse selle kohustuse säilimist ja ulatust.

6.4.2. Mõju valdkond: mõju KOVide töökorraldusele ja kuludele

Muudatusega ei panda KOVidele uusi haridus- ega koolitranspordi korraldamise kohustusi. Põhiharidust omandava lapse sõidu korraldamise kohustus tuleneb juba HaS § 7 lõike 2 punktist 8¹. Seetõttu ei kaasne muudatusega KOVidele täiendavaid püsikulusid. Konkreetse lapse transpordi korraldamise kulud sõltuvad tema vajadustest ja sobiva transpordilahenduse olemasolust, kuid need kulud tuleb KOVil vajaduse korral kanda ka kehtiva õiguse alusel.

Mõju sihtrühm on suur. Muudatus puudutab kõiki 78 KOVi, kuid otsene mõju töökorraldusele avaldub eelkõige neis KOVides, kus koolitranspordi korraldamise või sõidukulude hüvitamise kord on kehtestatud PGS § 48 lõike 3 alusel või sisaldab sellele sättele viiteid. Selliste KOVide täpne arv ei ole teada.

Mõju ulatus on väike. KOVidel, kes on kehtestanud haridusliku erivajadusega õpilaste transpordi korraldamise korra PGS § 48 lõike 3 alusel, tuleb senine kord üle vaadata ja vajaduse korral kehtestada uus kord HaSi ja KOKSi alusel. Muudatusest ei tulene vajadust muuta õpilastele juba tagatud transpordilahendusi ega korraldada uusi teenuseid. Võimalik täiendav töökoormus on seotud eelkõige kohalike õigusaktide muutmisega.

Mõju avaldumise sagedus on peamiselt ühekordne. Kohalike määruste võimalik muutmine on seotud seaduse jõustumisega. Lapse transpordivajaduse hindamine ja koolitranspordi korraldamine jäävad jätkuvalt KOVi igapäevaseks ülesandeks ning seda muudatus ei mõjuta.

Ebasoovitavate mõjude risk on väike. Kui KOV tõlgendab sätte kehtetuks tunnistamist ekslikult võimalusena loobuda senisest transpordikorraldusest või piirduda üksnes sõidukulude hüvitamisega, võib see kaasa tuua lapsevanemate pöördumisi ja vaidlusi, sealhulgas kahju hüvitamise nõudeid. Nende lahendamine ning vajaduse korral transpordikorralduse muutmine võib suurendada KOVi töökoormust ja kulusid. Riski vähendab asjaolu, et koolitranspordi korraldamise kohustus on HaSis sõnaselgelt sätestatud ning selle säilimist selgitatakse ka seletuskirjas.

7. Eelnõu rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Riigil eelnõu rakendamisega seonduvad tegevused puuduvad, välja arvatud nõustamistoimingud. Eelnõuga ei kaasne riigieelarvele täiendavat kulu. Samuti ei kaasne antud seadusmuudatustega riigile täiendavat tulu.

KOVidel tuleb muudatuste tõttu täpsemalt läbi mõelda tegevuskulude katmise korraldus. Eelkõige tuleb hinnata, kas edaspidi osaletakse teiste KOVide koolide tegevuskulude katmises olukorras, kus oma koolides on õppekohad enda valla või linna lastele olemas, ning kas esitatakse ise arveid teistele KOVidele oma koolide tegevuskulude katmises osalemise eest. Kui KOV soovib tegevuskulude katmises osalemise praktikaga jätkata, tuleb tal alustada teiste

KOVidega läbirääkimisi, et saavutada tegevuskulude katmiseks kokkulepped, sealhulgas nende täpse sisu kohta.

Eelnõu rakendamine mõjutab kohalike omavalitsuste kulusid ja tulusid.

Näiteks on 2025. aasta saldoandmiku alusel saanud Tallinna linn teistelt KOVidelt kooliteenuse osutamise eest tulu ligikaudu 5 miljonit eurot, kuid ise on katnud teistele KOVidele 1,4 miljonit euro eest tegevuskulusid. Seega on kulude ja tulude vahe 3,6 miljonit eurot ehk õpilasi liigub rohkem õppima Tallinna koolidesse, kui sealt teiste KOVide koolidesse.

KOVide tuludele ja kuludele avaldub mõju sõltub senisest arvlemispraktikast, teise KOVi munitsipaalkoolis õppivate õpilaste arvust ning KOVide vahel saavutatud kokkulepetest. KOVil, kes on seni osalenud teise KOVi kooli tegevuskulude katmises, võivad kulud väheneda juhul, kui ta täidab oma ülesande oma munitsipaalkooli kaudu ega lepi teise KOViga kokku tegevuskulude katmises osalemises. Kooli pidaval KOVil võivad tulud väheneda juhul, kui teised KOVid ei täida enam oma ülesannet tema kooli kaudu ega osale seetõttu tegevuskulude katmises.

See ei too KOVidele praegusega võrreldes kaasa lisakulusid, sest arvlemist on tehtud ka seni. Kui KOV otsustab siiski arvlemist võrreldes praegusega piirata, tähendab see talle väiksemaid kulusid ja vastavaid teenuskohti pakkunud KOVile väiksemaid tulusid.

Rakendussäte võib üleminekuajal aidata vähendada järske muutusi KOVide tuludes ja kuludes nende õpilaste puhul, kes juba õpivad teise KOVi munitsipaalkoolis. Kui elukohajärgne KOV jätkab konkreetse õpilase puhul ülesande täitmist senise kooli kaudu, jätkub tegevuskulude katmises osalemine PGS § 83 lõike 1 alusel. Kui elukohajärgne KOV teeb põhjendatud otsuse, et ta tagab õpilasele nõuetekohase ja tegelikult kättesaadava õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis, võib tegevuskulude katmises osalemine konkreetse õpilase puhul lõppeda.

Eelnõuga kavandatud muudatus, mille kohaselt lahendab riigieksami ja ühtse põhikooli lõpueksami tulemuse peale esitatud vaideid edaspidi Haridus- ja Noorteamet, mitte Haridus- ja Teadusministeeriumi moodustatud apellatsioonikomisjon, korrastab eelkõige riigiasutuste töökorraldust. Muudatuse tulemusel väheneb Haridus- ja Teadusministeeriumi töökoormus vaiete lahendamise võrra. Haridus- ja Noorteameti töökoormus suureneb vastavalt. Samas osaleb Haridus- ja Noorteamet ka kehtiva korra järgi apellatsioonikomisjoni töös vaiete lahendamisel (apellatsioonikomisjonis on üks esindaja, kes korraldab seejuures suhtlemist eksamite hindajatega ja täidab muid olulisi korralduslikke ülesandeid). Muudatus ei too riigieelarvele kaasa täiendavaid kulusid. Võimalik ühekordne kulu on seotud Haridus- ja Noorteameti töökorralduse ja juhendite täpsustamisega ning need kulud kaetakse olemasolevate eelarvevahendite arvelt.

8. Rakendusaktid

8.1. Muudetavad rakendusaktid

Eelnõu seadusena vastuvõtmisel tuleb muuta järgmisi määruseid:

1) Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määrus nr 16 „[Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord](#)“ (§ 1 lõiget 12);

2) Vabariigi Valitsuse 14. veebruari 2013. a määrus nr 27 „[Testide andmekogu asutamine ja põhimäärus](#)“;

3) Haridus- ja teadusministri 23. augusti 2010. a määrust nr 44 „Kooli õppenõukogu ülesanded ja töökord“ (§ 1 lõiget 3 ja § 5 lõiget 6).

8.2. Kehtetuks muutuvad rakendusaktid

Seaduse regulatsiooni muudatuse tulemusel muudetakse Vabariigi Valitsusele antud volituse asukohta seaduses (puudutab igaks eelarveaastaks õppekoha tegevuskulu piirmäära ühe kuu kohta kehtestamist). Seega kehtestatakse edaspidi igaks eelarveaastaks kehtestatav määrus edaspidi PGS § 82 lõike 3¹ alusel (2026. aastaks kehtestatav määrus on Vabariigi Valitsuse 5. detsembri 2025. a määrus nr 100 „Õppekoha tegevuskulu piirmäär ühe kuu kohta 2026. aastal“).

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras, välja arvatud allpool nimetatud sätted. Üldises korras jõustuvad muudatused ei eelda adressaatidelt selliseid ettevalmistavaid toiminguid ega korralduslikke muudatusi, mille tegemiseks oleks vaja ette näha täiendav üleminekuaeg.

Seaduse § 1 punktid 1–3 ja 8–12 ning § 2 jõustuvad 1. jaanuaril 2028. a. Nimetatud sätete jõustumiseks nähakse ette üldisest korrast erinev tähtaeg, sest muudatused mõjutavad KOVide vahelist munitsipaalkoolide tegevuskulude katmise korraldust ning eeldavad enne jõustumist KOVide vahelisi läbirääkimisi ja vajaduse korral kokkulepete sõlmimist. KOVid vajavad aega, et arutada omavahel edasist tegutsemist munitsipaalkoolide pidamisel olukorras, kus seadus ei too enam automaatselt kaasa kohustust osaleda teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises. Jõustumisaja sidumine 1. jaanuariga on põhjendatud, sest muudatused puudutavad koolide finantseerimist (tegevuskulude katmises osalemisest), seetõttu on oluline muudatused siduda eelarveaasta algusega.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile, Justiits- ja Digiministeeriumile, Siseministeeriumile ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Eesti Koolijuhtide Ühendusele, Eesti Lastevanemate Liidule, Eesti Õpilasesinduste Liidule, Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendusele, Eesti Vabade Waldorfkoolide ja -lasteaedade Ühendusele, Eesti Kristlike Erakoolide Liidule ning Eesti Lastekaitse Liidule.

Rahandusministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ja Siseministeerium kooskõlastasid eelnõu märkustega. Justiits- ja Digiministeerium ja Eesti Linnade ja Valdade Liit ei kooskõlastanud eelnõud. Eesti Koolijuhtide Ühendus, Eesti Lastekaitse Liit, Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendus, Eesti Puuetega Inimeste Koda esitasid eelnõu kohta arvamuse.

Algatab Vabariigi Valitsus2026. a nr

(allkirjastatud digitaalselt)