

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnou seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust (edaspidi *PGS*) ja erakooliseadust. Eelnõu eesmärk on kõrvaldada Riigikohtu 9.11.2017 otsuses nr 5-17-8/8 käsitletud põhiseaduslik probleem. Selleks kaotatakse kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi *KOV*) automaatne seadusjärgne kohustus osaleda teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises ning tegevuskulude katmises osalemine seotakse elukohajärgse KOVi enda haridusülesande täitmisega.

Kehtiva õiguse järgi peab õpilase elukohajärgne KOV osalema teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulude katmises ka siis, kui ta on oma elanikele õppimisvõimaluse juba taganud. Eelnõuga kaotatakse selline automaatne kohustus. Edaspidi lepitakse tegevuskulu katmises kokku juhul, kui elukohajärgne KOV täidab oma PGS § 7 lõikest 2 või § 7¹ lõikest 2 tulenevat ülesannet teise KOVi munitsipaalkooli kaudu.

Eelnõu täpsustab põhihariduse ja üldkeskhariduse kättesaadavuse tagamise viise. Põhihariduse puhul säilib elukohajärgse KOVi kohustus tagada õppimiskohustuslikule isikule põhihariduse omandamise võimalus. Üldkeskhariduse puhul täpsustatakse, kuidas KOV täidab oma osa riigi ja KOVide ühises ülesandes.

Muudatustega säilib KOVide võimalus tegevuskulude katmises kokku leppida. Samuti nähakse ette üleminekusäte nende õppimiskohustuslike õpilaste kohta, kes seaduse jõustumise ajal juba omandavad põhiharidust teise KOVi munitsipaalkoolis. Muudatuste mõju riigieelarvele ning KOVide tuludele ja kuludele on käsitletud seletuskirja punktis 6.

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 põhimõte „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 juhtivanalüütik Piret Salmistu (tel 735 3945, piret.salmistu@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@keeletoietus.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.

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

Eelnõuga kaasnevat mõju halduskoormusele hinnatakse seletuskirja punktis 6.3.

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.

Eelnõuga lahendatav põhiküsimus on, 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 Teadusministeeriumis haldusmenetlus pooleli. Nõuete põhjendatuse ja ulatuse kohta tehakse otsus haldusmenetluses.

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. 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. septembril 2027. aastal. See annab kohalikele omavalitsustele piisava aja muudatustega arvestamiseks nii 2027. aasta eelarvete kavandamisel kui ka omavaheliste tegevuskulude katmise kokkulepete ettevalmistamisel ja sõlmimisel. Jõustumise sidumine õppeaasta algusega tagab õigusselguse enne uute õpilaste vastuvõtmist. Eesti Linnade ja Valdade Liit on 26. mai 2026. aasta kirjas märkinud, et muudatuste rakendamine 1. septembrist 2027. a on nende hinnangul võimalik.

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 elukohajärgsele KOVile 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 KOVile pannakse kohustus rahastada teise KOVi munitsipaalkooli tegevuskulusid KOVide 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).

Eelnõu eesmärk on kõrvaldada nimetatud põhiseaduslik probleem. Eelnõuga muudetakse PGS § 83 lõiget 1 selliselt, et tegevuskulu suurus õpilase kohta ning selle katmises osalemise kord lepitakse 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 osalemise 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 täimisega, mitte riikliku kohustuse ühepoolse panemisega PS § 154 lõike 2 tähenduses.

Eelnõu vähendab seega KOVi enesekorraldusõiguse ja finantsgarantii riivet. KOVidele ei panda enam automaatselt 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. KOVide rahalised kohustused seotakse nende enda ülesande täitmise viisi ja KOVide 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 isikutele oma munitsipaalkoolis või kokkuleppel teise valla või linnaga selle valla või linna munitsipaalkoolis. Vajaduse korral võib vald või linn selle ülesande täitmisse 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 isiku õigust liikuda, elukohta valida ega KOVi haldusterritooriumil elada. Eelnõu ei seo elukoha valikut keelava, takistava ega sundiva tagajärgega. Samuti ei takista eelnõu õpilasel kandideerida või õppida teise KOVi munitsipaalkoolis, kui selleks on seaduses sätestatud tingimustel võimalus.

Eelnõu võib siiski kaudselt mõjutada perekonna hariduskorralduslikke 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. Teoreetiliselt võib muudatus suurendada riski, et isik esitab rahvastikuregistrisse elukohaandmed KOVi kohta, kus ta tegelikult ei ela, eesmärgiga saada selle KOVi haridusteenust või mõjutada elukohajärgse kooli määramist. Seda riski maandab rahvastikuregistri andmete õigsuse nõue ja KOVi võimalus kontrollida elukohaandmete tegelikkusele vastavust. Isikul on kohustus esitada rahvastikuregistrisse õiged elukohaandmed. Kui KOVil tekib põhjendatud kahtlus, et registrijärgne elukoht ei vasta tegelikule elukohale, tuleb tal andmete õigsust kontrollida. Ebaõige registrikanne ei saa anda

isikule õigust nõuda haridusteenust KOVilt, mille territooriumil ta tegelikult ei ela. Registrijärgse elukohaga seotud kohaliku teenuse osutamisel tuleb arvestada ka isiku tegelikku elamist vastava KOVi territooriumil (Riigikohtu 9.12.2019 otsus nr 5-18-7).

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, lepatakse 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 igaühte 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 KOVi 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 kaitsesele 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 tagatiseid 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 isikul 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 isikutele 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 isiku 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 KOVi 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 puudavas osas 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.

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 isikuid. Sellisel juhul toimub vastuvõtt kooli pidava KOVi otsusel ega too iseenesest kaasa õpilase elukohajärgsele KOVile kohustust osaleda selle kooli tegevuskulude katmises.

Eelnõu punktiga 3 muudetakse **§ 27 lõike 1 teist lauset** ja sõnastatakse see järgmiselt: *Seadusliku esindaja jaoks on õppimiskohustuslikule isikule 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 isiku 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 rahvastikuregistri seaduse § 68). See on isikute seadusest tulenev kohustus. Kui isik 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) väärteovastutus - Rahvastikuregistri seadus sisaldab väärteokoosseise registri pidamist kahjustavate kohustuste rikkumise puhuks. Kui isik jätab seadusest tuleneva kohustuse täitmata või esitab teadlikult valeandmeid olukorras, kus seadus näeb selle eest ette väärteovastutuse, 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.

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 punktiga 7 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, lepitakse teise valla või linnaga kokku tegevuskulu suurus õpilase kohta ning selle katmises osalemise kord.*

Muudatuse järgi ei teki elukohajärgsel KOVil 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 8). 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 isikutele 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 isikutele 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. KOVil 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.

3.5. Muudatuste rakendamine

Eelnõu § 1 punktiga 9 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. 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.

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 jõustuva 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 punktidega 4 ja 5 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 riigieksamitunnistuste väljastamist. Kuna vaie puudutab Haridus- ja Noorteameti korraldatud eksamimenetluses kujunenud tulemust, on põhjendatud anda vaide lahendamise pädevus samale asutusele.

Muudatus ei vähenda isiku õiguskaitset. Samuti jäävad samaks vaideotsuse võimalikud tulemused: Haridus- ja Noorteamet võib jätta eksamitulemuse muutmata, tõsta või langetada tulemust. Pärast kohustusliku vaidemenetluse läbimist säilib isikul 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 riigieksamitunnistuse 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 riigieksamitunnistuse 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 riigieksamitunnistus 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 6 tunnistatakse PGS § 48 lõige 3 ja § 72 lõike 2 teine lause kehtetuks.

Haridus peab olema kõigile lastele võrdväärselt kättesaadav, sõltumata nende hariduslikust erivajadusest (PGS § 6 p 1). Igal lapsel on õigus õppida elukohajärgses koolis. PGS § 7 lõike 2¹ teise lause kohaselt peab kohalik omavalitsus õppimiskohustuslikule lapsele elukohajärgse kooli määramisel arvestama oluliste asjaoludena esmajärjekorras õpilase elukoha lähedust koolile, sama pere teiste laste õppimist samas koolis ja võimaluse korral vanemate soove. Seadus ei sätesta haridusliku erivajadusega õpilasele elukohajärgse kooli määramisel erandit, mistõttu tuleb nende õpilaste puhul samuti arvestada esmajärjekorras seaduses nimetatud asjaolusid (Riigikohtu 31.03.2017 otsus nr 3-4-1-16-16, p 24). Lisaks lapsele on ka lapsevanemal õigus nõuda, et kohalik omavalitsus võimaldaks tema lapsel haridust omandada lapsele määratud elukohajärgses koolis (Riigikohtu 28.11.2025 otsus nr 3-23-885, p 43). Eelnõuga KOVile antav alus täita põhihariduse kättesaadavuse tagamise ülesannet kas oma munitsipaalkooli kaudu või kokkuleppel teise valla või linnaga selle valla või linna munitsipaalkooli kaudu, hõlmab ühtviisi kõiki õppimiskohustuslikke lapsi, olenemata erivajadusest.

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 arvamus 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 **paragrahviga 2** muudetakse **erakooliseadust**.

Erakooliseaduse § 22³ lõike 8 punktis 2 asendatakse viide PGS § 83 lõikele 7 viitega riigieelarve seaduse § 48 lõikele 4, kuna PGS § 83 lõige 7 tunnistatakse käesoleva seadusega kehtetuks. Edaspidi ei kehtesta Vabariigi Valitsus enam PGSi alusel igaks eelarveaastaks õppekoha tegevuskulu piirmäära ühe kuu kohta. Edaspidi nähakse õppekoha tegevuskulu piirmäär ette Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määruses nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“, mis kehtestatakse riigieelarve seaduse § 48 lõike 4 alusel.

Eelnõu **paragrahviga 3** kehtestatakse seaduse jõustumise aeg. Seaduse § 1 punktid 1–3 ja 7–9 ning § 2 jõustuvad 1. septembril 2027. a. Seaduse § 1 punktid 4–6 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. 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 töörihmas. 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](#)) töörihma 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](#)) töörihma 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](#)) töörihma 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 põhikooliealistest 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.

6.2. 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 suurendada oht, et elukohaandmeid muudetakse rahvastikuregistris strateegilisel eesmärgil ja tegelikkusele mittevastavalt.

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

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

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 arveldama 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.

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.

6.3. Mõju valdkond: mõju halduskoormusele

Muudatusega võib kaasneda mõju KOVide halduskoormusele 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 halduskoormusele 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 halduskoormus 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 halduskoormus kokkulepete arvust ja sisust. Keskariduse 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 halduskoormus 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 kõigi KOVide halduskoormus võrreldes praegusega. Lühiajaliselt, vahetult pärast muudatuste jõustumist, võib osa KOVide halduskoormus mõnevõrra suureneda, 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.

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

Muudatuse tulemusel kavandatakse täiendada Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määruse nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“ § 1 regulatsiooni uue lõikega, milles nähakse edaspidi ette õppekoha tegevuskulu piirmäär kas konkreetseks aastaks või alaliselt sõnastatud normina, mida muudetakse vajaduse korral.

Muudatuse tulemusel tuleb teha normitehnilised muudatused Vabariigi Valitsuse 14. veebruari 2013. a määruses nr 27 „Testide andmekogu asutamine ja põhimäärus“, sest apellatsioonikomisjoni asemel menetleb edaspidi vaideid Haridus- ja Noorteamet.

8.2. Kehtetuks muutuvad rakendusaktid

Muudatuse tulemusel tunnistatakse PG Sis kehtetuks volitusnorm, mille alusel kehtestab Vabariigi Valitsus igaks eelarveaastaks õppekoha tegevuskulu piirmäära ühe kuu kohta. Volitusnormi kehtetuks tunnistamine ei mõjuta 2026. aasta kohta kehtestatud määruse kehtivust, sest see määrus on tähtajaline ja kaotab kehtivuse 1. jaanuaril 2027. Volitusnormi kehtivuse ajal kehtestab Vabariigi Valitsus ka 2027. aasta kohta õppekoha tegevuskulu piirmäära määruse. PGS § 83 lõike 7 kehtetuks tunnistamisel muutub kehtetuks seadusemuudatuse jõustumise ajal kehtiv määrus. Edaspidi kavandatakse õppekoha tegevuskulu piirmäär kehtestada Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määruses nr 16 „Riigieelarve seaduses kohaliku omavalitsuse üksustele määratud toetusfondi vahendite jaotamise ja kasutamise tingimused ja kord“, mis kehtestatakse riigieelarve seaduse § 48 lõike 4 alusel (vt seletuskirja p 8.1).

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Seaduse § 1 punktid 1–3 ja 7–9 ning § 2 jõustuvad 1. septembril 2027. 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. septembriga on põhjendatud, sest muudatused puudutavad üldhariduskoolide õppekorraldust ja KOVide vahelisi kokkuleppeid õppeaasta algusest.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse 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.

Algatab Vabariigi Valitsus2026. a nr

(allkirjastatud digitaalselt)