

Haridus- ja teadusministeerium
Munga 18
50088 TARTU

Teie 19.08.2026 nr 8-1/26/4017
Meie 09.09.2026

ARVAMUS

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta

1. Sissejuhatus

Eesti eraüldhariduskoolide katusorganisatsioonid (edaspidi erakoolid) MTÜ Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendus, Eesti Kristlike Erakoolide Liit ning Eesti Vabade Waldorfkoolide ja -lasteadeade Ühendus tänavad võimaluse eest avaldada arvamust põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) ning erakooliseaduse (EraKS) muutmise seaduse eelnõu kohta. Erakoolid leiavad, et eelnõu kavandatavad muudatused mõjutavad otseselt ja kaudselt erakoolide tegevust ning rahastamist.

Eelnõu deklareeritud eesmärk on kõrvaldada Riigikohtu 9.11.2017 otsuses nr 5-17-8/8 tuvastatud põhiseaduslik probleem, mis puudutab kohaliku omavalitsuse üksuste (KOV) vahelist munitsipaalkoolide tegevuskulude sundarvlemist. Erakoolid ei vaidlusta vajadust viia PGS § 83 lõige 1 kooskõlla Riigikohtu lahendiga. Küll aga soovivad erakoolid juhtida tähelepanu asjaolule, et eelnõu ei ole erakoolide seisukohast neutraalne ning sellel on erakoolidele mitmeid kaudseid, kuid olulisi tagajärgi, mida seletuskiri ei ole piisavalt analüüsinud ega adresseerinud.

Käesolev arvamus keskendub kolmele teemale:

- (i) eelnõuga kaasnevatele ohtudele erakoolidele;
- (ii) seletuskirja mõjuanalüüsi ebapiisavusele osas, mis jääb halduskoormuse hindamisest väljapoole; ning
- (iii) õiguslikule ebaselgusele olukorras, kus kohalikud omavalitsused omavahelist halduslepingut ei sõlmi või kus lepingutingimuste kokkuleppimine on liiga vabaks jäetud.

2. Eelnõust tulenevad ohud erakoolidele

2.1. Erakooli kaasamise võimalus muutub teisejärguliseks

Kehtiva PGS § 7 lõike 2 kohaselt tagab vald või linn põhihariduse omandamise võimaluse, kaasates vajaduse korral erakooli pidaja või riigi.

Eelnõuga kavandatud § 7 lõike 2 uus sõnastus näeb ette, et vald või linn tagab õppimisvõimaluse oma munitsipaalkoolis või kokkuleppel teise valla või linnaga selle valla või linna munitsipaalkooli kaudu, ning alles seejärel võib vajaduse korral kaasata erakooli pidaja või riigi. Sama loogika kordub kavandatava PGS § 71 lõike 2 kolmandas lauses üldkeskhariduse osas, kus KOV täidab oma osa munitsipaalgümnaasiumis või kokkuleppel teise KOVi munitsipaalgümnaasiumi kaudu — erakooli võimalust täita KOVi ülesannet ei nimetata üldse.

Sisuliselt tähendab see, et erakoolid muudetakse seaduse tasandil selgemalt teisejärguliseks, alles vajaduspõhiselt kaasatavaks partneriks, samal ajal kui munitsipaalkoolide vaheline koostöö (kokkulepe teise KOViga) tõstetakse seaduses esiplaanile ja normaliseeritakse. See on kooskõlas ka koolijuhtide endi tähelepanekuga, et "erakool ja riik ei ole eelnõust välja võetud", kuid nad ei ole enam esmased osapooled, vaid vajaduspõhiselt kaasatavad partnerid.

Erakoolidde hinnangul tekitab selline sõnastus tegeliku riski, et KOVid, kes soovivad vältida tegevuskulude katmises osalemist, eelistavad edaspidi süstemaatiliselt just munitsipaalkoolide vahelist koostööd, jättes olemasolevad ja toimivad erakoolid haridusvõrgu kavandamisel kõrvale — isegi juhtudel, kus erakool pakub geograafiliselt ja sisuliselt kõige otstarbekamat lahendust.

2.2. Gümnaasiumihariduse tagamise ülesande täitmine erakooli kaudu jääb reguleerimata

Eriti terav on probleem üldkeskhariduse osas. Eelnõuga täiendatava PGS § 71 lõike 2 kohaselt täidab KOV oma osa üldkeskhariduse tagamise ühises ülesandes oma munitsipaalgümnaasiumis või kokkuleppel teise valla või linna munitsipaalgümnaasiumi kaudu. Seletuskiri selgitab, et KOV loetakse oma osa täitnuks, kui ta on oma haldusterritooriumil elavate gümnaasiumiastme õpilaste arvust lähtudes loonud samas ulatuses gümnaasiumikohti enda munitsipaalgümnaasiumis, ning kui kohti on loodud vähem, osaleb KOV puudavas ulatuses teise KOVi munitsipaalgümnaasiumi tegevuskulude katmises.

Sellest järeldub, et kui KOVi elanikud omandavad üldkeskharidust eragümnaasiumis, ei arvestata seda KOVi enda ülesande täitmisena — sõltumata sellest, kui suures ulatuses eragümnaasium tegelikult KOVi elanike hariduslikku vajadust katab. See tõstatab põhimõttelise küsimuse, kas ja miks erineb eragümnaasiumis loodud ja tegelikult kasutatav õppekoht munitsipaalgümnaasiumis loodud õppekohast KOVi ülesande täitmise seisukohast (eriti veel olukorras, kus õppekohtade planeerimine koolivõrgus on seni toimunud KOVi ja erakoolipidaja vahelises heas koostöös). Seletuskirjas puudub selle erineva kohtlemise sisuline põhjendus, kuigi PGS § 27 lõike 3 kohaselt toimub gümnaasiumisse vastuvõtt kõigile võrdsetel, objektiivsetel ja eelnevalt avalikustatud tingimustel, sõltumata sellest, kas tegemist on munitsipaal- või erakooliga.

Erakoolid paluvad selgitada, kas ja millistel tingimustel loetakse KOVi haridusülesanne täidetuks ka eragümnaasiumi kaudu, ning kui seda ette ei nähta, siis miks munitsipaal- ja eravormis pakutavat, sisult identset haridusteenust, koheldakse erinevalt.

2.3. Ebaselgus erakoolide riikliku rahastamise jätkusuutlikkuse osas

EraKS § 22² kohaselt osaleb vald või linn eraüldhariduskooli tegevuskulude katmises, kui see on valla või linna otsusel vajalik hariduse kättesaadavuse või mitmekesisuse tagamiseks, ning EraKS § 22³ näeb ette riikliku tegevuskulutoetuse, mille suuruse arvutamise alus on muu hulgas PGS § 83 lõike 7 alusel kehtestatud õppekoha tegevuskulu piirmäär. Eelnõu § 2 asendab EraKS § 22³ lõike 8 punktis 2 viite PGS § 83 lõikele 7 viitega riigieelarve seaduse § 48 lõikele 4, kuna PGS § 83 lõiked 2–8, sealhulgas piirmäära kehtestamise volitusnorm, tunnistatakse kehtetuks.

Seletuskirja punktis 8.1 selgitatakse, et edaspidi nähakse õppekoha tegevuskulu piirmäär ette Vabariigi Valitsuse 6. veebruari 2015. a määruses nr 16, täiendades selle § 1 uue lõikega. Seletuskiri ei sisalda aga uue piirmäära valemit, selle aluseks olevaid andmeid ega arvutuskäiku, samuti puudub hinnang sellele, kuidas muudatus mõjutab erakoolidele makstava tegevuskulutoetuse suurust. Kuna tegevuskulude toetus on erakoolide, sealhulgas madalama õppemaksuga eraüldhariduskoolide, tegevuse rahastamise üks alustala, tähendab see, et eelnõu praeguses vormis ei võimalda erakoolidel hinnata, kas ja mil määral muudatus nende tulevast rahastamist mõjutab.

Erakoolide esindajad on samas kontekstis saanud vihjeid paralleelselt menetletavale ettepanekule suunata ka erakoolide riigieelarveline rahastus edaspidi tasandusfondi ja KOVide kaudu. Ehkki see ettepanek ei ole käesoleva eelnõu formaalne osa, tekitab selle paralleelne menetlus koos praeguse eelnõuga õigustatud küsimuse, kas praegu kavandatav PGS § 83 muudatus on esimene samm laiemas, erakoolide rahastamismudelit puudutavas ümberkorralduses, mille tegelikku sisu ega ajakava erakoolidele hetkel ei avata.

Erakoolid teevad ettepaneku, et Haridus- ja Teadusministeerium kinnitaks ühemõtteliselt, et ükski hetkel EraKS §-s 22³ sätestatud tingimustele vastav erakool ei kaota käesoleva eelnõu tõttu õigust EraKS § 22³ alusel makstavale tegevuskulutoetusele ega PGS § 82 alusel makstavale haridustoetusele, ning avalikustaks määruse nr 16 muutmise eelnõu koos rakendusakti seletuskirja ja erakoolipõhiste mõjuarvutustega juba käesoleva eelnõu menetlemise ajal, et erakoolidel oleks võimalik eelnõu tegelikku rahalist mõju hinnata.

2.4. Õppekoha tegevuskulu piirmäära edasise kehtestamise kord ei sisalda erakoole kaitsvaid kriteeriume

Kehtiv PGS § 83 lõige 7 näeb ette, et Vabariigi Valitsus kehtestab igaks eelarveaastaks õppekoha tegevuskulu piirmäära, lähtudes üle-eelmise eelarveaasta munitsipaalkoolide tegevuskulude mahust ja õpilaste arvust. See piirmäär on EraKS § 22³ lõike 8 punkti 2 kohaselt tegevuskulutoetuse arvutamise ülempiiriks. Eelnõuga kaotatakse see volitusnorm PGSist ning piirmäära hakatakse edaspidi kehtestama Vabariigi Valitsuse määruses riigieelarve seaduse § 48 lõike 4 alusel.

Seletuskiri ei selgita, kas ja millises ulatuses säilib uues õiguslikus raamistikus PGS § 83 lõikes 7 sisalduv sisuline arvutusreegel (lähtumine üle-eelmise eelarveaasta munitsipaalkoolide tegevuskulude mahust ja õpilaste arvust), või jääb piirmäära edaspidine kujundamine riigieelarve seaduse § 48 lõike 4 alusel täielikult Vabariigi Valitsuse kaalutlusotsuseks. Kui senine seadusjärgne arvutusreegel asendub määrusetasandi otsustusega, milles puuduvad seadusest tulenevad sisulised kriteeriumid või alammäärad, väheneb erakoolide õiguskindlus ja suureneb risk, et piirmäära võidakse tulevikus ühepoolset ja põhjendamatult vähendada. Liit palub selgitada, millised sisulised kaitsemeetmed jäävad piirmäära kehtestamisele kehtima pärast volitusnormi ülekandmist PGSist riigieelarve seadusesse.

2.5. Vaba koolivaliku ja koolikoha kättesaadavuse kahanemine

Eelnõu muudab PGS § 27 lõiget 1 selliselt, et vaba õppekoha olemasolul on kooli valik vaba üksnes nende teise valla või linna munitsipaalkoolide vahel, mille pidaja on otsustanud teise KOVi õpilasi vastu võtta, või mille kaudu elukohajärgne KOV täidab oma haridusülesannet. Seletuskiri tunnistab ise, et 2025/2026. õppeaastal õpib ligi 25 000 õpilast KOVis, mis ei ole nende rahvastikuregistrijärgne elukoht, ning et muudatuse tulemusel võib vanema või õpilase valikuvõimalus teatud juhtudel väheneda.

Kuivõrd eelnõu ei anna erakoolile ega selle õpilastele vastavat alternatiivset kaitset (vt punkt 2.1 ja 2.2 eespool), süvendab see ebavõrdsust erakoolis õppida soovivate perede kahjuks, kuna erakooli valik ei ole seaduse tasandil kaitstud samaväärse mehhanismiga, mis kehtestatakse munitsipaalkoolide vahelisele koostööle.

3. Mõjuanalüüsi puudujäägid: analüüsimatele on muud mõjud peale halduskoormuse

Seletuskirja punkt 6 käsitleb eelnõu mõjusid kolmes valdkonnas: mõju riigieelarvele ja KOVide tuludele-kuludele (p 6.1), mõju haridusele ja teadusele (p 6.2) ning mõju halduskoormusele (p 6.3).

Erakoolid juhivad tähelepanu sellele, et põhjalikult, arvudel ja näidetel põhinevalt on läbi töötatud vaid halduskoormuse mõju ja KOVide-vaheline rahavoog. Erakoolidele avalduv mõju — nii otsene rahaline mõju kui kaudne mõju haridusvõrgu kujundamisele — ei ole seletuskirjas eraldi mõjuvaldkonnana käsitletud ega hinnatud.

Sellest tulenevalt teevad erakoolid ettepaneku täiendada seletuskirja järgmiste analüüsidega:

1. hinnang sellele, kuidas kavandatav PGS § 7 lõike 2 ja § 71 lõike 2 uus sõnastus mõjutab KOVide valmisolekut kaasata haridusülesande täitmisel erakoole, sealhulgas võrdlus praeguse praktikaga;
2. konkreetne arvutuslik hinnang selle kohta, kuidas PGS § 83 lõike 7 kehtetuks tunnistamine ja piirmäära ülekandmine riigieelarve seaduse alusel kehtestatavasse määrusesse mõjutab EraKS § 22³ alusel makstava tegevuskulutoetuse suurust erakoolide lõikes;

3. hinnang mõjule, mis kaasneb erakoolidele PGS § 27 lõike 1 muudatusest tuleneva koolivaliku võimaliku kitsenemisega, sealhulgas mõju erakoolide õpilaste arvule ja seeläbi õpilaskohapõhisele rahastusele;

4. selgitus selle kohta, kas ja kuidas on eelnõu kooskõlastatud paralleelselt menetletava, erakoolide rahastamist tasandusfondi kaudu ümber kujundava algatusega, ning kas käesolev eelnõu on esimene etapp laiemas erakoolide rahastamise reformis.

Nimetatud täiendused on vajalikud, et huvirühmadel, sealhulgas erakoolide pidajatel, oleks eelnõu menetlemise käigus võimalik anda sisuline hinnang muudatuste tegelikule mõjule, mitte üksnes selle mõjule KOVide-vahelisele arvlemisele ja halduskoormusele.

4. Ebaselgus halduslepingu sõlmimise ja selle tingimuste osas

4.1. Halduslepingu puudumise stsenaarium jääb reguleerimata

Eelnõuga kavandatava PGS § 83 lõike 1 kohaselt, kui vald või linn täidab PGS § 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. Samal ajal tunnistatakse kehtetuks PGS § 83 lõiked 2–8, mis praegu sätestavad tegevuskulu arvestusliku maksumuse arvutamise, teatamise tähtaja, arvete esitamise korra ja piirmäära.

Eelnõu ega seletuskiri ei vasta küsimusele, mis juhtub, kui asjaomased KOVid kokkuleppele ei jõua. Seletuskirja punktis 6.1 tunnistatakse, et "rakendussättega seotud ebasoovitav mõju võib seisneda selles, et elukohajärgne KOV ja kooli pidav KOV ei jõua tegevuskulu suurusel või selle katmise korras kokkuleppele", ning et see "võib tekitada KOVide vahel vaidlusi", kuid seletuskiri ei näe ette ühtegi materiaalõiguslikku ega menetluslikku mehhanismi sellise ummikseisu lahendamiseks — ei vaidluste lahendamise korda, tähtaega kokkuleppe saavutamiseks ega vaikimisi kohalduvat asendusreeglit. Kehtivas õiguses täidavad just kehtetuks tunnistatavad PGS § 83 lõiked 2–8 seda funktsiooni, nähes ette vaikimisi kohalduva arvestuskorra, kui KOVid ei ole kokku leppinud teisiti (vt kehtiv PGS § 83 lõige 2).

Sellest tulenevalt tekib olukord, kus elukohajärgse KOVi seadusjärgne haridusülesande täitmise kohustus (PGS § 7 lõige 2, § 71 lõige 2) püsib, kuid selle kohustuse täitmiseks vajalik rahastamismehhanism sõltub täielikult teise KOViga saavutatavast kokkuleppest. Kui kokkulepet ei saavutata, ei ole selge, kas ja kuidas jätkab kooli pidav KOV nende õpilaste vastuvõttu, kelle elukohajärgne KOV soovib oma ülesannet täita just selle kooli kaudu, ning milline on õpilase ja tema vanema õiguslik seisund sellises vaidluses. Kuivõrd samasugune ebaselgus võib tekkida ka erakoolide osalusel, kui KOV soovib täita oma ülesannet erakooli kaudu (vt punkt 2.1 eespool) ilma et seadus näeks selleks ette selget alust või vaikimisi kohalduvat korda, on erakoolide hinnangul tegemist olulise õigusselguse puudujäägiga, mis vajab eelnõu menetlemise käigus lahendamist.

4.2. Kokkuleppe sisu ja tingimuste vabadus on reguleerimata

Kavandatav PGS § 83 lõige 1 sätestab üksnes, et KOVid "lepivad kokku" tegevuskulu suuruse õpilase kohta ning selle katmises osalemise korra, ilma et seadus näeks ette mistahes sisulisi

piiranguid, alammäärasid, arvutusmeetodit või vorminõudeid sellisele kokkuleppele. See erineb põhimõtteliselt kehtivast korrast, kus tegevuskulu arvestuslik maksumus arvutatakse seaduses sätestatud valemi järgi (kehtiv PGS § 83 lõiked 5–6) ja piiratakse Vabariigi Valitsuse kehtestatava piirmääraga (kehtiv PGS § 83 lõige 7).

Seletuskiri selgitab üldkeskhariduse osas, et PGS § 71 lõike 2 tähenduses ei pea kokkulepe olema sõlmitud iga gümnaasiumiõpilase kohta eraldi ja et see võib olla raamkokkulepe, kuid ei täpsusta, milliseid miinimumtingimusi selline raamkokkulepe peab täitma, ega seda, kas ja kuidas kontrollitakse kokkuleppe sisu vastavust tegelikele kuludele. Kuna erakoolid võivad praktikas olla mõjutatud sellest, millises ulatuses ja millistel tingimustel KOVid omavahel arveldama hakkavad — näiteks kui munitsipaalkoolide vahelised kokkulepped muudavad munitsipaalkoolide õppekohad erakoolidega võrreldes rahaliselt soodsamaks —, mõjutab lepinguvabaduse piiritlematus kaudselt ka erakoolide konkurentsiolukorda haridusturul.

Erakoolid teevad ettepaneku täpsustada eelnõus või vähemalt seletuskirjas: (i) millist menetlust või vaidluste lahendamise mehhanismi kohaldatakse, kui KOVid ei jõua kokkuleppele; (ii) kas ja millised sisulised alammäärad, arvutuspõhimõtted või vorminõuded kehtivad KOVide vahelisele tegevuskulu kokkuleppele; ning (iii) kuidas kavandatav kokkuleppepõhine kord mõjutab erakoolide võimalusi konkureerida munitsipaalkoolidega võrdsetel alustel koolikohtade pakkumisel.

5. Muud tähelepanekud

Erakoolid toetavad koolijuhtide poolt tõstatatud küsimust riigieksami ja ühtse põhikooli lõpueksami vaidemenetluse sõltumatuse osas. Eelnõuga antakse vaiete lahendamise pädevus Haridus- ja Noorteametile, kes korraldab ka eksamite ettevalmistamist ja hindamist. Erakoolid paluvad selgitada, milliste organisatoorsete meetmetega tagatakse, et vaide lahendaja on algsest hindamisest sisuliselt sõltumatu, ning kas kaalutakse ka Harno-väliste sõltumatute ekspertide kaasamist vaidemenetlusse.

6. Kokkuvõte ja ettepanekud

Erakoolid ei vaidlusta vajadust kõrvaldada Riigikohtu tuvastatud põhiseaduslik probleem KOVide-vahelises sundarvlemises. Erakoolid peavad siiski vajalikuks, et eelnõu menetlemise käigus:

1. kinnitatakse selgesõnaliselt, et praegu tingimustele vastavate erakoolide õigus EraKS § 22³ tegevuskulutoetusele ja PGS § 82 haridustoetusele ei vähene ega ohtu käesoleva eelnõu tõttu;
2. avalikustatakse juba käesoleva eelnõu menetlemise ajal Vabariigi Valitsuse määruse nr 16 muutmise eelnõu koos uue õppekoha tegevuskulu piirmäära valemi, aluseks olevate andmete ja erakoolipõhiste mõjuarvutustega;
3. täiendatakse seletuskirja mõjuanalüüsi osas, mis käsitleb eelnõu mõju erakoolidele, sealhulgas mõju koolivalikule, haridusvõrgu kujundamisele ja erakoolide konkurentsiolukorrale, mitte ainult mõju halduskoormusele ja KOVide-vahelisele arvlemisele;

4. sätestataks selge kord olukorra jaoks, kus asjaomased KOVi tegevuskulu suuruses või katmise korras kokkuleppele ei jõua, sealhulgas vaidluste lahendamise mehhanism ja/või vaikimisi kohalduv asendusreegel;
5. kehtestataks tegevuskulu kokkuleppele sisulised miinimumtingimused või arvutuspõhimõtted, et vältida põhjendamatuid erinevusi KOVi praktikas ja kaudset mõju erakoolide konkurentsiolukorrale; ning
6. selgitataks ja põhjendataks, miks KOVi haridusülesande täitmist erakooli kaudu ei arvestata KOVi enda ülesande täitmisena samal viisil nagu ülesande täitmist teise KOVi munitsipaalkooli kaudu, ning kaalutaks vastava regulatsiooni täiendamist.

Erakoolid on valmis eelnõu edasisel menetlemisel kaasa rääkima ja oma seisukohti täiendavalt põhjendama ning valmis igakülgeks koostööks ja kohtumisteks.

Lugupidamisega,

/allkirjastatud digitaalselt/

Ahto Orav

MTÜ Eesti Eraüldhariduskoolide Ühenduse juhatuse liige

/allkirjastatud digitaalselt/

Egle Viilma

Eesti Kristlike Erakoolide Liidu juhatuse liige

/allkirjastatud digitaalselt/

Liisa Maasik

Eesti Vabade Waldorfkoolide ja -lasteaedade Ühenduse juhatuse liige

Koopia: Indrek Kilk (indrek.kilk@hm.ee)