

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust.

Eelnõuga täiendatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust regulatsiooniga, mis võimaldab gümnaasiumitel arvestada õpilaskandidaadi tehtud koolivalikute (vajadusel ka eriala- või õppesuuna valikute) eelistust, kui gümnaasium on ise kooli vastuvõtu tingimustes ja korras näinud ette õpilaskandidaadi valiku arvestamise. Eelistuste märkimise arvestamise korral saavad gümnaasiumid esmajärjekorras vestlema kutsuda just need õpilaskandidaadid, kes on nende kooli märkinud oma esimeseks eelistuseks. Sellega väheneb nende õpilaskandidaatide hulk, kellega on koolikohtade täitmiseks vaja vestlusi läbi viia mitmes koolis.

Eelnõuga muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses koolist väljaarvamise regulatsiooni. Nimelt muudetakse sätet, mis lubab õppimiskohustuse täitnud õpilase koolist välja arvata õppetöös edasijõudmatuse tõttu. Selleks nihutatakse vastavat lätendit seaduse asjakohases regulatsioonis. Lisaks sellele kaotatakse seadusest alus, mis võimaldas gümnaasiumitel kooli kodukorras kehtestada täiendavaid (lisaks seaduses juba nimetatud alustele) aluseid õpilase koolist välja arvamiseks. Selle tulemusena jäävad alused (tingimused) edaspidi üksnes seadusesse.

Eelnõuga muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses mõjutusmeetmete regulatsiooni ning jäetakse seadusest välja järgmine mõjutusmeede – õpilasega tema käitumise arutamine õppenõukogus. Lisaks sellele muudetakse mõjutusmeetme rakendamise otsustajaga seonduvat regulatsiooni. Kui seni oli kokku 11 mõjutusmeetme rakendamise otsustaja (haldusorgan) kooli direktor ja ühe mõjutusmeetme rakendamise otsustaja kooli õppenõukogu, siis edaspidi otsustab kõigi mõjutusmeetmete rakendamise kooli direktor.

Eelnõus on muudatusi, millega nii füüsiliste kui juriidiliste isikute halduskoormus väheneb kui ka muudatusi, millega juriidiliste isikute halduskoormus suureneb. Lähemalt on halduskoormuse muudatused toodud mõjude hindamise osas.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on ette valmistanud Haridus- ja Teadusministeeriumi üldhariduspoliitika osakonna juhataja Ülle Matsin (tel 735 0149, ulle.matsin@hm.ee), üldhariduspoliitika osakonna õppekava valdkonna nõunik Valdek Rohtma (tel 735 1365, valdek.rohtma@hm.ee), õiguspoliitika osakonna õigusnõunikud Merilin Vipper (tel 735 1445, merilin.vipper@hm.ee) ja Indrek Kilk (tel 735 0144, indrek.kilk@hm.ee).

Eelnõule on juriidilise ekspertiisi teinud Haridus- ja Teadusministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusnõunik Indrek Kilk (tel 735 0144; indrek.kilk@hm.ee). Eelnõu on keeleliselt toimetanud Anu Rooseniit (anu.rooseniit@keeletoimetus.ee).

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust (RT I, 09.01.2025, 24).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

2.1. Eelnõu algatamise vajalikkus

2.1.1. Koolivaliku eelistuse märkimine

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 27 lõike 3 kohaselt on gümnaasiumi vastuvõtmise eeldus põhiharidus või sellele vastav välisriigis omandatud haridus. Kõigil on võrdne õigus konkureerida gümnaasiumi astumiseks. Gümnaasiumisse vastuvõtmisel võib hinnata teadmisi ja oskusi, kuid vastuvõtutingimused peavad põhinema objektiivsetel ja eelnevalt avalikustatud kriteeriumidel. Seega võimaldab kehtiv regulatsioon hinnata gümnaasiumisse kandideerimisel üksnes kandidaadi teadmisi ja oskusi. Enamasti tehakse seda sisseastumistesti, -vestluse abil või arvestatakse eelmisel haridustasemel läbitud õpingute tulemusi (näiteks kõigi läbitud õppeainete keskmine hinne, teatud õppeainete hinded ja/või põhikooli lõpueksamite tulemused).

Täna puudub seadusest tulenev alus õpilaskandidaadilt koolivaliku eelistuse küsimiseks ja selle arvestamiseks vastuvõtuprotsessis. Õiguskantsleri 11. aprilli 2025. a väljendatud seisukoha (nr 7-5/250298/2502648) ajal kaotasid 2025. aasta kevadel ühist vastuvõttu korraldanud gümnaasiumid vastuvõtuprotsessis ära võimaluse koolivaliku eelistuse märkimiseks ning see tekitas märkimisväärt segadust nii vastuvõttu korraldanud gümnaasiumite kui õpilaste ja lapsevanemate jaoks. Tallinnas, Ida-Virumaal ja Tartus ühist vastuvõttu korraldanud koolides tekkis olukord, kus kõik õpilaskandidaadid pidid osalema igas koolis vastuvõtuvestlusel, millest omakorda tulenes, et vestluste arv igas koolis kasvas oluliselt ning vastuvõtuotsused venisid ebamõistlikult hiliseks.

Kui sisseastuja esitab avalduse mitmesse gümnaasiumisse või mitme kooli erinevasse õppesuunda, sealhulgas ka ühist vastuvõttu mitte korraldavatesse koolidesse, siis ei võimaldaks eelistuste märkimise puudumine koolil ega õpilasel endal kujundada sisuliselt läbi mõeldud edasiõppimise otsust. Nii võib kergesti kujuneda olukord, kus igaks juhuks esitatud avaldus saab esimesena kaetud ettepanekuga õppima asuda, kuid tegelik õpitee eelistus ei saagi kaalumisele tulla, sest seda kaalumiskohta ei ole süsteemis loodud. Selliselt võib tekkida olukordi, kus need õpilaskandidaadid, kelle jaoks mingi edasiõppimise valik on esimene eelistus ning täidetud on vastuvõtu tingimused võrdselt teise kandidaadiga, kes ei eelista seda õppekohta, jäävad õppekohast ilma, kuna eelnevalt ei toimu eelistuse kaalumist.

Eelistuste märkimise korral saavad koolid esmajärjekorras vestlema kutsuda just need õpilaskandidaadid, kes on nende kooli (või kui vastuvõtt on eraldi õppesuundadele, siis õppesuuna) märkinud oma esimeseks eelistuseks. Sellega väheneb nende õpilaskandidaatide hulk, kellega on koolikohtade täitmiseks tarvis vestlusi läbi viia mitmes koolis. Õpilased saavad selle tulemusel võimalikult varakult teada, millises koolis nad saavad õpinguid jätkata.

2.1.2. Õpilase väljaarvamine

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõike 2 kohaselt võib gümnaasium oma kodukorras kehtestada õpilase gümnaasiumist väljaarvamiseks ka aluseid, mida seaduses (täpsemalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõikes 1) ei ole nimetatud. Selline regulatsioon on kehtinud alates kehtiva seaduse jõustumisest (2010. aastast).

Keeruline on leida põhjendust, miks gümnaasiumitele on selline õigus antud, arvestades, et lasteaiad (vt alushariduseaduse § 15), põhikoolid (vt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõiget 1), kutseõppeasutused (vt kutseõppeasutuse seaduse § 34¹ lõiget 1) ja kõrgkoolid (vt kõrghariduseaduse § 17) peavad järgima seadusega sätestatud tingimusi ega tohi muudel põhjustel lapsi/õpilasi lasteaiast/koolist välja arvata. See tähendab, et neil haridusasutustel ei ole õigust kehtestada teistsuguseid väljaarvamise aluseid, kui on seadusega sätestatud.

Igaühel on õigus haridusele, sealhulgas gümnaasiumiharidusele (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lõiget 1). Koolist väljaarvamise tingimuste kehtestamine on oluline hariduspõhiõiguse piirang. Õigusi ja vabadusi võib piirata ainult kooskõlas põhiseadusega (vt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 3 ja 11). Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Seadusreservatsiooni nõue tuleneb õigusriigi ja demokraatia põhimõtetest ning tähendab, et põhiõigusi puudutavates küsimustes peab kõik põhiõiguste realiseerimise seisukohalt olulised otsused langetama Riigikogu (vt Riigikohtu üldkogu lahendit nr 3-3-1-41-06, p 21¹). Parlamendi pädevuses oleva küsimuse delegeerimine täitevvõimule ja täitevvõimu sekkumine põhiõigustesse on lubatud üksnes seaduses sätestatud ja põhiõigustega kooskõlas oleva volitusnormi alusel (vt Riigikohtu üldkogu otsus asjas nr 5-19-29/38, p 57²).

Eelnevast tulenevalt on vaja kehtetuks tunnistada põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõige 2, mis annab gümnaasiumitele loa kehtestada täiendavaid tingimusi õpilaste koolist väljaarvamiseks.

2.1.3. Õpilase käitumise arutamine

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 58 lõikes 3 loetletakse ära õpilaste suhtes koolis rakendatavad võimalikud mõjutusmeetmed (mille eesmärk on mõjutada õpilasi kooli kodukorra kohaselt käituma ja teistest lugu pidama ning ennetada turvalisust ohustavate olukordade tekkimist koolis). Ühel juhul on mõjutusmeetme rakendamise otsustajaks õppenõukogu - ajutine õppes osalemise keeld koos kohustusega saavutada selle perioodi lõpul nõutavad õpitulemused; ning ühel juhul on mõjutusmeetme rakendajaks õppenõukogu, pärast kooli direktori otsust mõjutusmeedet rakendada - õpilasega tema käitumise arutamine õppenõukogus. Õppenõukogu liikmeteks on kooli direktor, õppealajuhataja(d), kõik õpetajad, tugispetsialistid ning lisaks direktori nimetatud muud isikud (koolitöötajad). Lisaks kaasatakse õpilasesinduse esindaja (vt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 72 lõige 2 ning haridus- ja teadusministri 23. augusti 2010. a määruse nr 44 „Kooli õppenõukogu ülesanded ja töökord“ § 1 lõige 3). See tähendab, et suuremate koolide puhul on tegemist ca 100 inimesega, kes koostöiselt otsuseid teevad. Kuigi varem nimetatud haridus- ja teadusministri määruse § 5 lõige 2 lubab õppenõukogu koosolekuid läbi viia ka eraldi põhikooli ja gümnaasiumi küsimustes, põhikooli kahe esimese ja kolmanda kooliastme küsimustes ning kooli erinevate tegutsemiskohtade küsimustes, ei ole sedavõrd suure hulga otsustajate otsustamine otstarbekas üksikotsuste (eelkõige õpilastele tugi- ja mõjutusmeetmete rakendamise) tegemise vaatest.

Edaspidi piirdub õppenõukogu roll õppe ja kasvatuse tulemuslikkuse analüüsimise ja hindamisega, õpilaste õpingute jätkamise ja kooli lõpetamisega seonduvate otsuste tegemisega (vastavalt varem nimetatud haridus- ja teadusministri määruse nr 44 §-d 2 ja 4). Esimese neist hõlmab kogu kooli õpilaskonda mõjutavaid tegevusi ja otsuseid (tegevused üldtööplaanis,

¹ <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=206128264>

² <https://www.riigiteataja.ee/kohtulahendid/fail.html?id=310533712>

arengukava jm dokumentidega) ning teisel juhul puudutavad need enamasti korraga suuremat hulka õpilasi (kooli lõpetab klass õpilasi korraga, terve klassi õpilased viiakse üle järgmisse klassi jne). Mõjutusmeetmete rakendamist, mis eeldab väga suurt hulka õpilasi puudutavate isikuandmete töötlemist (otsuse ettevalmistamise faasis), ei ole otstarbekas korraldada sedavõrd suure hulga inimeste osalusel, kellest valdaval enamusel ei ole õpilasega olnud ega ole ka edaspidi kokkupuudet.

Enne eelnõu väljatöötamist ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, kuna eelnõu väljatöötamine on selle sisu arvestades põhjendatult kiireloomuline. Seaduseelnõu väljatöötamiskavatsuse koostamine ei ole Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ (edaspidi *HÕNTE*) paragrahvi 1 lõike 2 punkti 1 kohaselt nõutav juhul, kui eelnõu menetlus peab olema põhjendatult kiireloomuline. Eelnõu koostamine on ajendatud õiguskantsleri pöördumistest Haridus- ja Teadusministeeriumi poole probleemid (millest üks seisneb selles, et üldhariduskoolist väljaarvamise tingimusi on seaduse kõrval kehtestatud ka koolid ise, kuna seadus sellise volituse annab) kiirelt lahendada. Tegu on õigusregulatsiooni kohendamisega, mitte hariduspoliitiliste eelistuste elluviimisega.

2.2. Kehtiv õiguslik regulatsioon

Kehtiv põhikooli- ja gümnaasiumiseadus jõustus 2010. aasta 1. septembril (Riigikogu võttis seaduse vastu 9. juunil 2010. a). Sellest ajast pärineb ka õpilase koolist väljaarvamise regulatsioon seaduse tasandil (vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/13332410>). Enne seda oli asjakohane regulatsioon kehtestatud haridus- ja teadusministri 6. detsembri 2005. a määrusega nr 52 „Õpilase põhikooli ja gümnaasiumi vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku ja kooli õpilaste nimekirjast väljaarvamise tingimused ja kord“, täpsemalt määruse §-s 6 (vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/13156659>). Veel enne seda kehtis haridus- ja kultuuriministri 16. juuni 1994. a määrus nr 10 „Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise korra kinnitamine“, mille punktid 25 – 30 reguleerisid õpilase väljaheitmist põhikoolist ja gümnaasiumist (vt <https://www.riigiteataja.ee/akt/185378>).

Gümnaasiumi vastuvõtmisega seonduvat reguleeris kehtiv põhikooli- ja gümnaasiumiseadus vastuvõtmise ja jõustumise järgselt järgmiselt: „gümnaasiumi vastuvõtmise eeldus on põhiharidus või sellele vastav välisriigis omandatud haridus“ (§ 27 lõige 3). Sellega esialgselt regulatsioon seaduses ka piirdus. 1. septembrist 2013. a lisati varem kehtinud regulatsioonile järgmised laused: „kõigil on võrdne õigus konkureerida gümnaasiumi astumiseks. Gümnaasiumi vastuvõtmisel võib hinnata isiku teadmisi ja oskusi, kuid vastuvõtutingimused peavad põhinema objektiivsetel ja eelnevalt avalikustatud kriteeriumidel.“ Seega, kuni 2013. aastani ei reguleeritud seaduses (ega ka seaduse alusel antud määrustes) sisuliselt gümnaasiumisse vastuvõtmisega seonduvaid tingimusi (mida kool võib õpilaste vastuvõtmisel arvestada). 1. septembrist 2025. a jõustus sama paragrahvi lõige 3¹ (regulatsioon kehtestati seonduvalt õppimiskohustuse kehtestamisega senise koolikohustuse asemel), milles sätestatakse, et: „põhiharidusega õppimiskohustusliku lapse vastuvõtu korraldab kool hariduse infosüsteemi elektroonilises keskkonnas. Vastuvõtt, sealhulgas jätkuvastuvõtt, peab olema lõpetatud hiljemalt 31. augustiks. Pärast vastuvõttu vabaks jäänud koolituskohad avalikustab kool oma veebilehel.“ Seega on seadusandja aja jooksul korduvalt kooli vastuvõtmisega seonduvat regulatsiooni muutnud.

Mõjutus- ja tugimeetmed nägi seadus esimest korda ette 2010. aastast, kui 1. septembril jõustus kehtiv põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. Enne seda rakendati ka mitmeid kehtivas seaduses

olevaid meetmeid, kuid need tulenesid tookord kooli senisest praktikast, tavast, koolisisestest dokumentidest jm. Kehtestatud regulatsioon aitas ühtlustada ja ühtlasi ka legaliseerida koolide praktika, kus edaspidi tehti haldusotsuseid ja -toiminguid korrektselt õigusloovast aktist tuleneva volituse alusel. Mõjutus- ja tugimeetmed on täna ära toodud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 58 lõikes 3. Tugimeetmed on seaduses esitanud nõ näidisloeteluna, näiteks on tugimeetmeteks arenguestluse läbiviimine, individuaalse õppekava rakendamine, õpilase vastuvõtmine pikapäevarühma, kooli juures tegutsevasse huviringi või õpilaskodusse, tugispetsialisti teenuse osutamine, käitumise tugikava koostamine. Mõjutusmeetmete loetelu on seaduses toodud ammendavana - õpilase käitumise arutamine seadusliku esindajaga; õpilasega tema käitumise arutamine direktori või õppealajuhataja juures; õpilasega tema käitumise arutamine õppenõukogus; õpilasele tugiisiku määramine; kirjalik noomitus; selliste esemete ja ainete kooli hoiulevõtmine, mis ei ole käesoleva seaduse § 44 lõike 1¹ kohaselt keelatud, kuid mida õpilane kasutab viisil, mis ei ole kooskõlas kooli kodukorraga; põhjendatud kahtluse korral, et õpilase valduses on käesoleva seaduse § 44 lõike 1¹ kohaselt keelatud esemeid või aineid, nende olemasolu kontrollimine ja äravõtmine õpilase valdusest, sealhulgas õpilase riistadest ja õpilase kasutuses olevast suletud kapist; selliste esemete ja ainete kooli hoiulevõtmine, mis on käesoleva seaduse § 44 lõike 1¹ kohaselt keelatud; õppetunnist eemaldamine koos kohustusega viibida määratud kohas ja saavutada tunni lõpuks nõutavad õpitulemused; konfliktolukorras osalenud poolte lepitamine eesmärgiga saavutada kokkulepe edasiseks tegevuseks; kooli jaoks kasuliku tegevuse elluviimine, mida võib kohaldada vaid õpilase või piiratud teovõimega õpilase puhul seadusliku esindaja nõusolekul; pärast õppetundide lõppemist koolis viibimise kohustus koos määratud tegevusega kuni 1,5 tunni ulatuses ühe õppepäeva jooksul; ajutine keeld võtta osa õppekavavälisest tegevusest koolis, näiteks üritustest ja väljasõitudest; ajutine õppes osalemise keeld koos kohustusega saavutada selle perioodi lõpul nõutavad õpitulemused.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt otsustab 11 mõjutusmeetme rakendamise üle kooli direktor ja ühe mõjutusmeetme rakendamise üle õppenõukogu.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadust.

Punktiga 1 on täiendatud paragrahvi 27 lõikega 3². Uus säte on sõnastatud järgmiselt: *Õpilaskandidaat järjestab sisseastumisel gümnaasiumid ja kutseõppeasutused või nende õppesuunad ja/või erialad enda eelistustest lähtuvalt pingeritta. Gümnaasium võib õpilaskandidaadi valikut kooli vastuvõtmisel arvestada, kui kooli vastuvõtu tingimustes ja korras on sätestatud, et õpilaskandidaadi valikut arvestatakse.*

Seega on õpilaskandidaatidele nähtud ette kohustus järjestada gümnaasiumisse sisseastumisel gümnaasiumid ja kutseõppeasutused ning nende õppesuund ja/või erialad enda eelistustest lähtuvalt pingeritta ning gümnaasiumidele antud võimalus tehtud valikut arvestada, juhul kui gümnaasiumi enda vastuvõtu tingimused ja kord näevad ette, et õpilaskandidaadi valikut arvestatakse. Eelistuste märkimise võimaluse loomine on ajendatud sellest, et õpilased teeksid enda varasemaid õpitulemusi arvestades realistlikumaid ja teadlikumaid valikuid – kaaluksid põhjalikult, kuidas kooli pakutavad võimalused haakuvad õpilase enda teadmiste, oskuste, huvide ja soovidega. Eelistused märgib õpilane sisseastumise infosüsteemis (see on Eesti hariduse infosüsteemi vastuvõtuandmete alamregister), kus toimub kogu vastuvõtuprotsess (taotluste esitamine, kinnituste andmine jne). Vt lähemalt Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2004. a määruse nr 265 „Eesti hariduse infosüsteemi asutamine ning põhimäärus“ peatükki 7²).

Isegi kui gümnaasium ei kasuta eelistuste märkimise arvestamise võimalust (mille seadus välja pakub) oma vastuvõtu tingimustes ja korras ning ühtlasi õpilaskandidaatide kooli vastuvõtmisel, siis õpilase enda jaoks on eelistuste märkimine ikkagi olulise suunava tähtsusega, kuna toetab teadlikku edasiõppimisvaliku langetamist.

Punktiga 2 muudetakse paragrahvi 28 lõike 1 punkti 7 eelkõige paragrahvi 28 lõike 2 kehtetuks tunnistamise tõttu. Uus säte on sõnastatud järgmiselt: *kui õpilasele on gümnaasiumis õppides ühe õppeaasta jooksul kolmes või enamas õppeaines pandud kursusehinnetena välja „nõrgad“ ja „puudulikud“, välja arvatud õppimiskohustuslik õpilane*. Kehtivas regulatsioonis ettenähtud gümnaasiumist väljaarvamise tingimus (ühe õppeaasta jooksul pandud kolmes või enamas õppeaines üle poolte kursusehinnetena välja „nõrgad“ või „puudulikud“) ei ole sisuliselt praktikas realiseeruv, kuna eeldab väga suuri puudujääke õpilase õpitulemustes. Arvestades, et gümnaasiumite senise praktika kohaselt on kooli kodukorras kehtestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud aluseks võttes lõike 1 punktis 7 sätestatuga võrreldes oluliselt suuremad ootused õppetöös edasijõudmisele, siis tuleb normi muutmisel arvestada ka koolide senist praktikat. Väljapakutud regulatsioonis on sellega püütud arvestada.

Uue regulatsiooni kohaselt arvatakse täisealine (õppimiskohustuse täitnud) õpilane gümnaasiumist välja, kui tal on kolmes või enamas õppeaines ühe õppeaasta jooksul pandud „nõrk“ või „puudulik“ kursusehinne. Ehk, et „nõrku“ või „puudulikke“ kursusehinneid võib olla ka enam, kuid silmas tuleb pidada, et neid ei oleks kolmes või enamas õppeaines. Kui „nõrgad“ või „puudulikud“ kursusehinded on pigem ühes või kahes õppeaines, siis on suurem tõenäosus, et õpilane suudab oma puudujäägid kooli lõpetamiseks likvideerida (kursused järele vastata jne).

Punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks paragrahvi 28 lõige 2. Kehtiv regulatsioon on järgmine: *gümnaasiumi kodukorras võib sätestada täiendavaid aluseid gümnaasiumist väljaarvamiseks*. Edaspidi ei ole gümnaasiumi kodukorras alust gümnaasiumist väljaarvamise tingimuste kehtestamiseks ning gümnaasiumid peavad lähtuma üksnes põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõikes 1 sätestatust.

Punktiga 4 tunnistatakse kehtetuks paragrahvi 58 lõike 3 punkt 3. Nimetatud paragrahvi lõikes 3 on esitatud loeteluna erinevad mõjutusmeetmed, mida kool saab õpilase suhtes praktikas rakendada ning mille eesmärk on, et õpilased käituksid kooli kodukorra kohaselt, suhtuksid teistesse inimestesse lugupidavalt, ennetatud oleks turvalisust ohustavate olukordade tekkimine koolis jne. Üheks kehtivas seaduses nimetatud mõjutusmeetmeks on õpilasega tema käitumise arutamine õppenõukogus. Mõjutusmeede tunnistatakse kehtetuks, kuna mõjutusmeetme rakendamine eeldab väga suure hulga õpilast puudutavate isikuandmete töötlemist (otsuse ettevalmistamise faasis) ning seda ei ole otstarbekas teha sedavõrd suure hulga inimeste osalusel, kellest valdaval enamusel ei ole õpilasega olnud ega ole ka edaspidi kokkupuudet.

Punktiga 5 muudetakse paragrahvi 58 lõiget 4. Kehtiva seaduse § 58 lõikes 4 sätestatakse, et käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud mõjutusmeetmete rakendamise otsustab direktor või tema volitatud isik, välja arvatud lõike 3 punktis 12 sätestatud mõjutusmeetme rakendamise, mida otsustab õppenõukogu. Eelnõuga kaotatakse seaduses erisus, et ühe mõjutusmeetme rakendamise otsustajaks on kooli õppenõukogu. Edaspidi otsustab kõigi mõjutusmeetmete rakendamise kooli direktor ning regulatsioon on sõnastatud järgmiselt: *Käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud mõjutusmeetmete rakendamise otsustab direktor või tema volitatud isik*.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses kasutusele uusi mõisteid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõul ei ole puutumust Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

Kuna eelnõus esitatud muudatusettepanekud on jaotatavad kolmeks teemaks, siis on muudatuste mõjusid hinnatud kolme teema lõikes: 1) koolieelistuste märkimine gümnaasiumisse sisseastumisel, 2) koolist väljaarvamise regulatsiooni muutmine, 3) mõjutusmeetmete regulatsiooni muutmine.

6.1. Koolieelistuste märkimine gümnaasiumisse sisseastumisel

Käesoleva eelnõuga täiendatakse seadust nii, et gümnaasiumil on võimalik arvestada õpilaste märgitud koolieelistusega (koolide õppesuundade ja erialade pingerida, kus õpilane sooviks enda haridusteed jätkata). Õpilasele on koolieelistuse märkimine vastuvõtuprotsessis kohustuslik. Eelistatud koolide ja õppesuundade hulka ei piiritleta.

Mõjutatud sihtrühmad on: (eelnevalt põhihariduse omandanud) õpilaskandidaadid ja nende seaduslikud esindajad, gümnaasiumid.

Mõju sihtrühm: õpilaskandidaadid ja nende vanemad

Täpset sihtrühma suurust on keeruline välja tuua, kuna ühtset sisseastumissüsteemi (tehnilist lahendust) 2025. a suvel veel ei olnud. 2024/2025. õppeaastal õppis põhikooli 9. klassis ligi 16 000 õpilast, kellest valdav osa kandideeris keskkhariduse tasemel edasi õppima. 2024. aastal oli see arv samuti ligi 16 000 ning gümnaasiumis (10. klassis) jätkas 2024/2025. õppeaastal 10 234 inimest.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Muudatus võimaldab vähendada vastuvõtuprotsessis osaleva õpilaskandidaadi koormust, juhul, kui kool arvestab koolivaliku (sealhulgas õppesuunad/erialad, kui neisse toimub eraldi pingera moodustamine) eelistuse märkimist, kuna õpilaskandidaadil on sellisel juhul tõenäoliselt vaja osaleda vestlusel või muudel (sisseastumis)katsetel vaid ühes-kahe gümnaasiumis. Mida vähem on gümnaasiume, kes koolieelistuse märkimist arvestavad, seda väiksem on ka muudatuse mõju õpilaskandidaatidele. Mõju igale õpilaskandidaadile sõltub sellest, milline on olnud tema enda valik erinevate gümnaasiumite ja nende õppesuundade vahel (kui valikus on üksnes gümnaasiumid, kes koolieelistust arvestavad, siis on mõju suurem; kui on rohkem gümnaasiume, kes koolieelistust ei arvesta, siis on mõju väiksem).

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus sihtrühmale on keskmine, mõjutades eelkõige suurema elanikkonnaga piirkonnas (Tallinn, Tartu ja teised suuremad linnad ja neid ümbritsevad vallad) gümnaasiumidesse kandideerivaid õpilaskandidaate. Maapiirkondades või väikelinnades elavaid ja kandideerivaid õpilaskandidaate mõjutab muudatus vähem, kuna gümnaasiumite valik on kas olematu või väike. Lisaks sellele, et gümnaasiumite valik on väike, on maapiirkondade gümnaasiumites tihti olukord, kus õppekohtadele kandideerivaid õpilaskandidaate on vähem kui vakantseid õppekohti ning seetõttu puudub koolil vajadus koolieelistust arvestada.

Mõju avaldumise sagedus õpilaskandidaatide jaoks on ühekordne (ühel aastal), välja arvatud juhul, kui õpilane kandideerib gümnaasiumisse õppima pääsemiseks mitmel aastal.

Ebasoovitava mõju risk võib väljenduda selles, kui edasiõppimise valikud jäävad õpilaskandidaadil läbi mõtlemata ja/või on liigooptimistlikud, enda võimeid ülehindavad, mille tulemusel eelistatud gümnaasium ikkagi muid vastuvõtutingimusi rakendades (vestlus, test vm) praagib õpilaskandidaadi välja ning järgmise (teine, kolmas jne) eelistuse gümnaasiumid on oma valiku teinud juba kooli (esimesena) eelistanud õpilaskandidaatide seast. Ning see õpilaskandidaat peab kandideerimist jätkama täiendava vastuvõtu korras (mida korraldavad koolid, kus on pärast esialgset vastuvõttu veel vabu õppekohti) või astuma ettevalmistavasasse õppesse.

Mõju sihtrühm: gümnaasiumid

2025/2026. õppeaastal tegutseb Eestis 163 kooli, mis on gümnaasiumid või mis omavad gümnaasiumiastet. 10. septembri 2025. a seisuga on 162 gümnaasiumi või gümnaasiumiastmega üldhariduskooli (sh 9 täiskasvanute gümnaasiumi ja Audentese Spordigümnaasiumi Otepää filiaal) ning Tallinna Muusika- ja Balletikool, mis on kutseõppeasutus, kus toimub statsionaarne üldharidusõpe.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Mõju kirjeldus

Muudatus mõjutab gümnaasiume ja koole, kus on gümnaasiumiaste (nendeks on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 2 lõike 3 kohaselt „põhikool ja gümnaasium, mis tegutsevad ühe asutusena, kusjuures põhikoolis võib õpe toimuda kas kõikides põhikooliklassides või üksnes mõnes järjestikuses gümnaasiumile eelnevas klassis; gümnaasium, milles võib olla põhikooli klasse ning kus toimub üksnes mittestatsionaarne õpe; gümnaasium, milles võib olla põhikooli klasse ning mille põhikooli klassides võib toimuda ainult mittestatsionaarne õpe; gümnaasium ja kutseõppeasutus, mis tegutsevad ühe asutusena“.

Muudatus võimaldab koolidel esialgse pingerea moodustamisel kutsuda vestlusele vastava gümnaasiumi esimese eelistusena märkinud õpilaskandidaadid ning koolid väldivad olukorda, kus pingerea tipuga peaks vestlema ja kohta pakkuma iga kool.

Muudatuse tulemusel väheneb oluliselt koolide töökoormus, kuna tõenäoliselt on vaja vestelda üksnes kooli esimeseks ja teiseks eelistuseks märkinud õpilaskandidaatidega, harvemini kooli kolmandaks eelistuseks märkinud õpilaskandidaatidega.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus sihtrühmale on keskmine, mõjutades neid gümnaasiume, kes on kooli vastuvõtu tingimustes ja korras sätestanud, et vastuvõtmisel arvestatakse õpilaskandidaadi koolieelistuste valikut. Neist koolidest eelkõige koole, kuhu kandideerib korraga väga palju õpilaskandidaate (enamasti paiknevad sellised koolid suuremates linnades või neid ümbritsevates valdades). Gümnaasiume, kus on vakantseid õppekohti enam kui õpilaskandidaate, muudatus ei mõjuta.

Mõju avaldub sihtrühmale igal aastal, kuna gümnaasiumid korraldavad kooli vastuvõttu üks kord aastas.

Ebasoovitava mõju risk võib saabuda gümnaasiumi jaoks, kes ei ole seadnud koolieelistuse kõrvale sisuliselt muid vastuvõtutingimusi (test, vestlus vm). Koolieelistus ei pruugi väljendada alati õpilase tegelikku õpimotivatsiooni ning kool võib saada õppe- ja kasvatustegevuse läbiviimiseks väga ebaühtlase tasemega õpilased. Seda riski saab aga pädeva pedagoogilise personali ja tõhusa karjääriteenuste pakkumise abil maandada.

6.2. Koolist väljaarvamise regulatsiooni muutmine

Käesoleva eelnõuga muudetakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõike 1 punkti 7 ja tunnistatakse kehtetuks sama paragrahvi lõige 2.

Mõjutatud sihtrühmad on gümnaasiumis õppivad õpilased, gümnaasiumid.

Mõju sihtrühm: gümnaasiumiõpilased

Muudatused mõjutavad üksnes gümnaasiumites õppivaid täiskasvanud õpilasi. Põhjuseks eelkõige asjaolu, et 1. septembrist 2025. a on Eestis kehtestatud koolikohustuse asemel õppimiskohustus, mis tähendab, et kõik on kohustatud kuni 18-aastaseks saamiseni õppima üldhariduskoolis või kutseõppeasutuses (v.a juhul, kui inimene omandab enne 18-aastaseks saamist kesk- või kutsehariduse). Õppimiskohustuslikku inimest ei saa kool välja arvata.

2025/2026. õppeaastal õpib (10. septembri 2025. a seisuga) gümnaasiumites kokku 13 720 vähemalt 18-aastast õpilast. Sealhulgas statsionaarses õppes 7699, mittestatsionaarses õppes 4105, eksternõppes 96 ja üksikuid õppeaineid mittestatsionaarses õppes 1820 õpilast. Vanus on arvatud 01. septembri 2025. a seisuga.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Muudatus ühtlustab kõigi gümnaasiumides õppivate täiskasvanud õpilaste jaoks gümnaasiumitest väljaarvamise tingimused. See tähendab, et koolid ei saa edaspidi selliseid tingimusi ise kooli kodukorraga kehtestada. Muudatus vähendab seetõttu tõenäoliselt võimalikke õigusvaidlusi, kuna lüheneb rakendatavate tingimuste loetelu.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju on sihtrühma jaoks keskmise ulatusega. Muudatusega garanteeritakse õpilastele õppetöös edasijõudmise osas suurem kindlustunne, et õpingutega on võimalik lõpule jõuda ja gümnaasium ei saa ise kehtestada ebamõistlikke tingimusi. Tänapäevane praktika on tihti selline, et õpilane arvatakse (kooli direktori otsusega) gümnaasiumist välja pärast seda, kui õppenõukogu

ei ole ühe „puuduliku“ kursusehinde olemasolul õpilast järgmisse klassi (nt 11. klassist 12. klassi) üle viinud.

Mõju avaldumise sagedus on sihtrühma jaoks pidev alates 18-aastaseks saamisest kuni õpingutega lõpule jõudmiseni.

Ebasoovitava mõju risk on väike. See võib väljenduda selles, et õpilasel võib jääda 12. klassi lõpuks liiga palju „puudulikke“ ja „nõrku“ kursusehindeid kahes õppeaines (mis on aktsepteeritav, et õpilast mitte välja arvata) ning ta ei jõua enne gümnaasiumi lõpetamist neid parandada, et saada kokku „rahuldavad“ kooliastmehinded. Riski suurus sõltub ka sellest, kuidas kujuneb konkreetsetes gümnaasiumis ja konkreetsetes õppeaines õpilase kooliastmehinne – see on kooliti erinev, kuna riik ei reguleeri sellist küsimust õigusaktides. Osadel juhtudel peavad vähemalt „rahuldava“ kooliastmehinde saamiseks olema kõik kursused sooritatud vähemalt „rahuldavale“ hindele, osadel juhtudel aga mitte (ehk et „rahuldava“ kooliastmehinde saamiseks võib üks või mõni kursus olla hinnatud ka „puuduliku“ hindega). See on kooli ja õpetajate autonoomia küsimus.

Mõju sihtrühm: gümnaasiumid

2025/2026. õppeaastal tegutseb Eestis 163 kooli, mis on gümnaasiumid või kus on gümnaasiumiaste.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Mõju kirjeldus

Muudatuse tulemusel peavad need gümnaasiumid, kes on oma kodukorras kehtestanud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega võrreldes täiendavad tingimused õpilaste koolist väljaarvamiseks, vastava regulatsiooni kehtetuks tunnistama.

Muudatuse tulemusel tuleb nendel koolidel muuta ka oma halduspraktikat ning võtta edaspidi õpilaste koolist väljaarvamisel aluseks üksnes põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõikes 1 sätestatud regulatsioon.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju on sihtrühma jaoks keskmise ulatusega ja sõltub sellest, kas kool kasutas seni võimalust kehtestada täiendavad tingimused õpilaste koolist väljaarvamiseks. Nende koolide jaoks, kes ei olnud täiendavaid tingimusi kehtestanud, on muudatusel väiksem mõju (kaasneb mõju üksnes § 28 lõike 1 punkti 7 muutmisega). Arvestades, et suurem osa gümnaasiumites õppivatest noortest on alla 18-aastased, kellele muudatused ei laiene, siis on gümnaasiumite jaoks sihtrühm, kellele uut regulatsiooni kohaldada, pigem väiksemapoolne.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna muudatused avaldavad tegutsevatele gümnaasiumitele alalist mõju.

Ebasoovitava mõju risk on sarnane juba õpilaste juures väljatooduga – kui konkreetsetes gümnaasiumis õppival õpilasel on 12. klassis õppimise ajaks kogunenud palju „puuduliku“ hindega kursuseid ning kooliastmehinde saamiseks peavad need olema parandatud vähemalt „rahuldavaks“, siis peab gümnaasium leidma õpilastele võimaluse kursuste järelevastamiseks.

See tähendab konkreetse õppeaine õpetajatele lisatööd, mida võib olla keeruline korraldada, kui õpetajate töökoormus on juba suur (töötavad täiskoormusega).

6.3. Mõjutusmeetmete regulatsiooni muutmine

Käesoleva eelnõuga tunnistatakse kehtetuks põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 58 lõike 3 punkt 3 ja muudetakse sama paragrahvi lõiget 4.

Mõjutatud sihtrühmad on õpilased ja nende seaduslikud esindajad, üldhariduskoolid (nii põhikoolid kui ka gümnaasiumid).

Mõju sihtrühm: õpilased ja nende seaduslikud esindajad

Muudatusest on mõjutatud kõik üldhariduskoolides (põhikool, gümnaasium) õppivad õpilased ja nende seaduslikud esindajad.

2025/2026. õppeaastal õppis kõikides üldhariduskoolides kokku 169 516 õpilast.

Mõju valdkond: sotsiaalne mõju

Mõju kirjeldus

Mõjutusmeetmete loetelust jäetakse välja üks senine meede - õpilasega tema käitumise arutamine õppenõukogus. Seega ei saa õpilaste mõjutamiseks enam õpilasega tema käitumist õppenõukogus arutada. Teiste mõjutusmeetmete rakendamine on aga edaspidi võimalik.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus on väike. Eelkõige põhjusel, et ülejäänuid seaduses nimetatud (kokku 11) meetmeid on endiselt õpilaste mõjutamiseks võimalik kasutada, sealhulgas kehtetuks tunnistatava meetmega küllaltki sarnast meetet – õpilasega tema käitumise arutamine direktori või õppealajuhataja juures (§ 58 lõike 3 punkt 2).

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna seadusest välja jäetavat mõjutusmeedet ei saa edaspidi enam rakendada.

Ebasoovitava mõju risk puudub, kuna 12 mõjutusmeetme asemel 11 mõjutusmeedet on edaspidigi võimalik rakendada. Seega ei jää mõjutamist vajavad õpilased ka edaspidi mõjutamata. Arvestades, et eelnevalt nimetatud küllaltki sarnane mõjutusmeede (õpilasega tema käitumise arutamine direktori või õppealajuhataja juures) jääb seadusesse alles, siis saa tekkida ka ohtu, et mõjutusmeetmete loetelus ei ole sellist meetet, mis võiks just konkreetset inimest mõjutada (olukorras kus teised meetmed ei pruugi olla tõhusad).

Mõju sihtrühm: üldhariduskoolid (põhikool, gümnaasium)

Muudatusest on mõjutatud kõik üldhariduskoolid ning täpsemalt koolide õppenõukogud (kui haldusorganid). Õppenõukogu on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses nimetatud koolitöötajatest (kooli direktor, õppealajuhataja, õpetajad, tugispetsialistid ja teised direktori nimetatud isikud) koosnev kogu, mille ülesanne on oma pädevuse piires õppe- ja kasvatustööd analüüsida ja hinnata ning teha õppe- ja kasvatusalaseid otsuseid.

2025/2026. õppeaastal tegutseb Eestis kokku 477 üldhariduskooli, kus on moodustatud õppenõukogud.

Mõju valdkond: mõju riigiasutuse ja kohaliku omavalitsuse asutuste korraldusele

Mõju kirjeldus

Muudatuse tõttu koolide õppenõukogud edaspidi õpilastega nende käitumist õppenõukogu koosolekutel enam ei aruta. Seega vähenevad mõnevõrra õppenõukogu ülesanded ja ühtlasi ka töökoormus, mis võimaldab rohkem ressursi panustada muudele arutatavatele teemadele.

Mõju ulatus, avaldumise sagedus ja ebasoovitava mõju risk

Mõju ulatus mõjutatud sihtrühmale on pigem väike, kuna seda mõjutusmeetet olulisel määral koolides ei kasutata.

Mõju avaldumise sagedus on pidev, kuna seadusest välja jäetavat mõjutusmeetet ei saa edaspidi enam rakendada.

Ebasoovitava mõju risk on mõjutatud sihtrühmale väike, kuna seadus sisaldab rohkel määral erinevaid mõjutusmeetmeid, mida kool saab mõjutamist vajava õpilase suhtes rakendada. Seega ei teki ohtu, et õpilased, kelle käitumist jne kool peaks mõjutama, jääksid mõjutamata.

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

Muudatuse tulemusel peavad need gümnaasiumid, kes soovivad õpilaskandidaatide koolieelistuste pingerida arvestada, oma vastuvõtu tingimustes ja korras sätestama, et õpilaskandidaadi valikut vastuvõtuprotsessis arvestatakse. Selleks, et kehtestatav regulatsioon saaks juba kohalduda 2026. aasta gümnaasiumi vastuvõtule peavad vastavad korrad olema koolidel muudetud hiljemalt 1. märtsiks 2026. a. Põhjuseks asjaolu, et haridus- ja teadusministri 19. augusti 2010. a määruse nr 43 „Õpilase kooli vastuvõtmise üldised tingimused ja kord ning koolist väljaarvamise kord“ § 2 lõikest 3 tuleneb, et - Kooli vastuvõtu tingimusi ja korda ei tohi muuta teadmiste ja oskuste hindamise korra ja vastuvõtu tingimuste osas 1. märtsist järgmise õppeaasta alguseni, välja arvatud juhul, kui muutmine on vajalik vastuvõtu tingimuste ja korra seadusega või selle alusel antud määrusega kooskõlla viimiseks. Kuna uue regulatsiooni näol on tegemist gümnaasiumite vaatest võimalusega, mitte kohustusega, siis ei saa tugineda ka sellele, et koolisisene regulatsioon viiakse seaduses tooduga kooskõlla.

Muudatuste jõustumisel peavad tegutsevad gümnaasiumid muudatused sisse viima ka oma kooli kodukordadesse, juhul kui nad on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõikest 2 tulenevalt sätestanud (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 28 lõikes 1 sätestatule lisaks) täiendavad alused õpilaste gümnaasiumist väljaarvamiseks.

Muudatused aitavad olulisel määral vähendada koolide halduskoormust. See väheneb nii seeläbi, et gümnaasiumid peavad vastuvõtmisprotsessis kutsuma vastuvõtukatsetele senisest vähem õpilaskandidaate, kui ka seeläbi, et õppenõukogu kui üsna kohmakas haldusorgan ei pea enam õpilase käitumist õppenõukogu koosolekul arutama.

Eelnõu jõustumine ei too koolide ega nende pidajate jaoks kaasa täiendavat kulu. Samuti ei kaasne eelnõuga otsest rahalist tulu.

8. Rakendusaktid

Eelnõu esitatud kujul vastuvõtmine eeldab haridus- ja teadusministri 23. augusti 2010. a määruse nr 44 „Kooli õppenõukogu ülesanded ja töökord“ §-i 3 kehtetuks tunnistamist.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras, kuna seaduse eelnõu esimest punkti on soov rakendada juba 2026. aasta gümnaasiumite vastuvõtu korraldamisel.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks ministeeriumitele ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Eesti Koolijuhtide Ühendusele, Eesti Vabade Waldorfkoolide ja -lasteadeade Ühendusele, Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendusele, Eesti Õpilasesinduste Liidule, Eesti Kristlike Erakoolide Liidule, Eesti Lastevanemate Liidule, Eesti Õpetajate Liidule, Õpetajate Ühenduste Koostöökojale, Eesti Haridustöötajate Liidule, Eesti Lastekaitse Liidule.

Kristina Kallas
haridus- ja teadusminister