

Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse määruste muutmine“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu aluslepingu peatükist 5.2 (punkt 87) nähtub järgmine tööülesanne - Valitsus peab oluliseks, et kõikidel noortel oleks Eestis võimalik omandada pärast põhiharidust kutse- või keskharidus. Kaotame järeleksamite tegemise kohustuse koolidele 2026. aasta kevadest, mil kõik õpilased jätkavad õpinguid järgmisel haridustasemel. Õpilased, kes ei ole põhikooli õpiväljundite hindamisel 50% lävendit saavutanud, saavad täiendavat tuge oskuste ja teadmiste omandamiseks ettevalmistavas õppes ja/või järgmisel haridustasemel. Tähtaeg I kvartal 2026.¹

Selle ülesande täitmiseks on Haridus- ja Teadusministeerium valmistanud ette kaks õigusakti eelnõud – käesoleva määruse (ehk Vabariigi Valitsuse määruse „Vabariigi Valitsuse määruste muutmine“) ning haridus- ja teadusministri 15. detsembri 2015. a määruse nr 54 „Tasemetööde ning põhikooli ja gümnaasiumi lõpueksamite ettevalmistamise ja läbiviimise ning eksamitööde koostamise, hindamise ja säilitamise tingimused ja kord ning tasemetööde, ühtsete põhikooli lõpueksamite ja riigieksamite tulemuste analüüsimise tingimused ja kord“ muutmise eelnõu.

Arvestades eelnevalt toodud ülesannet (kaotada järeleksamite tegemise kohustus ja ka ühtlasi võimalus), siis tuleb samaaegselt avardada võimalusi liikuda põhikoolist edasi gümnaasiumi või kutseõppeasutusse ka põhikooli lõpueksami(te) ebaõnnestumisel (ehk olukorras, kus õpilane on saanud tulemuse alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest). Lisaks sellele on oluline, et õpilased, kes põhikooli õpitulemuste hindamisel lävendit ei ületa, peavad saama täiendavat tuge oskuste ja teadmiste omandamiseks ettevalmistavas õppes (pärast põhikooli) ja/või järgmisel haridustasemel. Viimasest tuleneb omakorda eeldus, et sellised õpilased kelle õpitulemused ei ole lävendi ületamiseks piisavad, liiguvad ikkagi põhikoolist edasi gümnaasiumi või kutseõppeasutusse ning seal pakutakse neile kas ettevalmistava õppe raames ja/või tasemeõppes täiendavat tuge teadmiste ja oskuste omandamiseks.

Eelnevast tulenevalt tuleb muuta Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrust nr 1 „Põhikooli riiklik õppekava“ ning Vabariigi Valitsuse 16. detsembri 2010. a määrust nr 182 „Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava“, kus on reguleeritud põhikooli lõpetamisega seonduv. Samuti tuleb eelnevast tulenevalt muuta Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrust nr 2 „Gümnaasiumi riiklik õppekava“, kus reguleeritakse senisest täpsemalt õpilaste täiendava juhendamise ning teadmiste ja oskuste omandamise toetamisega seonduvat.

Määruse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Haridus- ja Teadusministeeriumi üldhariduspoliitika osakonna üldhariduse õppekava valdkonna nõunik Valdek Rohtma (tel 735 1365; valdek.rohtma@hm.ee) ja õiguspoliitika osakonna õigusnõunikud Merilin Vipper (tel 735 1445; merilin.vipper@hm.ee) ja Indrek Kilk (tel 735 0144; indrek.kilk@hm.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Määruse eelnõu koosneb kolmest paragrahvist.

¹ [Eesti Reformierakonna ja Erakonna Eesti 200 valitsusliidu alusleping](#) | Eesti Vabariigi Valitsus

Eelnõu §-ga 1 muudetakse Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrust nr 1 „Põhikooli riiklik õppekava“.

Punktiga 1 täiendatakse paragrahvi 22 lõikega 10¹ järgmises sõnastuses:

(10¹) Õppenõukogu otsusega jäetakse klassikursust kordama õpilane, kellel on 9. klassis kuni kahes õppeaines aastahinne „puudulik“ või „nõrk“ või samaväärne sõnaline hinnang, juhul kui õpilane või piiratud teovõimega õpilase seaduslik esindaja ei esita käesoleva määruse § 23 lõikes 2 nimetatud kirjalikku avaldust põhikooli lõpetamiseks. Õppenõukogu kaasab otsust tehes õpilase või piiratud teovõimega õpilase seadusliku esindaja ning kuulab ära tema arvamuse.

Regulatsiooni kehtestamise vajadus tuleneb ühelt poolt muudetava määruse § 23 lõikest 2 ja teisalt praktilisest vajadusest. Kuna kehtivas regulatsioonis (vt § 22 lõige 10) on klassikursust kordama jätta võimalik vaid kolmes või enamas õppeaines „puudulikku“ või „nõrka“ viimast aastahinnet omavat õpilast, siis peab kool midagi saama ette võtta ka õpilastega, kes ise või kelle seaduslik esindaja ei kirjuta kirjalikku avaldust „puuduliku“ või „nõrga“ viimase aastahindega põhikooli lõpetamiseks (ehk sisuliselt põhikooli lõpetamiseks õppekava kõiki õpitulemusi omandamata).

Punktiga 2 muudetakse paragrahvi 23 lõike 1 sõnastust:

(1) Põhikooli lõpetanuks ning õppekava kõik õpitulemusi omandanuks peetakse õpilast, kelle õppeainete viimased aastahinded on vähemalt „rahuldavad“, kes on kolmandas kooliastmes teinud loovtöö ning kes on sooritanud vähemalt 50 protsendile maksimaalsest tulemusest eesti keele eksami, matemaatikaeksami ning ühe eksami omal valikul.

Lõike 1 regulatsiooni on muudetud ja sinna on lisatud sõnad „ja kõik õppekava õpitulemused omandab“. Põhjuseks asjaolu, et seda regulatsiooni senisest enam eristada lõikes 2 sätestatust, milles sätestatu täitmisel õpilane samuti põhikooli lõpetab. Lõikes 1 sätestatu täitmisel omandab põhikooli lõpetav õpilane ühtlasi kõik õppekava õpitulemused. Lõikes 2 sätestatu täitmisel jääb mingi osa õppekava õpitulemusi omandamata, kuid puudujääk on sedavõrd väike, et õpilase sooritus on otstarbekas lugeda põhikooli lõpetamise vääriliseks ning võimaldada tal järgmisel haridustasemel (üldkeskhariduses või kutsekeskhariduses) õppimist jätkata.

Punktiga 3 täiendatakse paragrahvi 23 lõikega 2¹ järgmises sõnastuses:

(2¹) Põhikooli lõpetanuks võib õppekava kõiki õpitulemusi omandamata õppenõukogu otsusega pidada ning põhikooli lõputunnistuse anda õpilasele, kellel on lõpueksam või lõpueksamid sooritatud tulemusele alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest.

Määruse §-i 23 on täiendatud lõikega 2¹ ning nähtud ette täiendav alus põhikooli lõpetamiseks õppekava kõiki õpitulemusi omandamata võrreldes lõikes 2 juba sätestatuga. Lõikes 2¹ sätestatu seondub üksnes puudujäägiga lõpueksami või lõpueksamite sooritamises. Erineva kohtlemise („nõrga“ või „puuduliku“ viimase aastahinde korral võimaldatakse põhikooli lõpetanuks lugemine täieliku teovõimega õpilase või piiratud teovõimega õpilase seadusliku esindaja kirjaliku avalduse korral, mida alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest saavutatud eksamitulemuse korral ei nõuta) põhjuseks on eelkõige asjaolu, et järeleeksami sooritamise võimalus on kaotatud, mis tähendaks, et õpilane saaks lõpueksami uuesti sooritada alles järgmisel õppeaastal. Samas ei ole teda võimalik klassikursust kordama jätta, sest kuni kahe

„nõrga“ või „puuduliku“ aastahinde korral pole realiseerunud põhikooli riikliku õppekava § 22 lõikes 10 toodud klassikursuse kordama jätmise alus. Nimelt nähtub viidatud sättest, et õppenõukogu põhjendatud otsusega võib erandjuhul jätta õpilase klassikursust kordama, kui õpilasel on kolmes või enamas õppeaines aastahinne „puudulik“ või „nõrk“ või samaväärne sõnaline hinnang, täiendav õppetöö ei ole tulemusi andnud ning õppekavaga nõutavate õpitulemuste saavutamiseks ei ole otstarbekas rakendada individuaalset õppekava või muid koolis rakendatavaid tugisüsteeme. Sellises olukorras ei ole otstarbekas täiendavaid tingimusi seada ja õpilaselt või tema seaduslikult esindajalt kirjaliku avalduse esitamist nõuda.

Punktiga 4 muudetakse paragrahvi 23 lõike 2 sõnastust:

(2) Põhikooli lõpetanuks võib õppekava kõiki õpitulemusi omandamata õpilase või piiratud teovõimega õpilase seadusliku esindaja kirjaliku avalduse alusel ja õppenõukogu otsusega pidada ning põhikooli lõputunnistuse anda õpilasele, kellel on:

1) kuni kahes õppeaines „nõrk“ või „puudulik“ viimane aastahinne;

2) kuni kahes õppeaines „nõrk“ või „puudulik“ viimane aastahinne ja lõpueksam või lõpueksamid sooritatud tulemusele alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest.

Lõikes 2 on sätestatud kaks alust, millisel juhul loetakse õpilane põhikooli lõpetanuks õppekava kõiki õpitulemusi omandamata. Punkt 1 – õpilasel on kuni kahes õppeaines „nõrk“ või „puudulik“ viimane aastahinne. Aastahinne on muudetava määruse §-st 22 tulenev kokkuvõttev hinne, mis pannakse veerandi-, poolaasta- või trimestrihinnete alusel 9. klassi õpingute koondina (lisaks 7. klassi loodusõpetuse aastahinne ja 8. klassi informaatika ja inimeseõpetuse aastahinne). Seega esimesena nimetatud alus realiseerub ühe või kahe „nõrga“ või „puuduliku“ viimase aastahinde olemasolul. Punkt 2 – õpilasel on kuni kahes õppeaines „nõrk“ või „puudulik“ viimane aastahinne ja lõpueksam või lõpueksamid sooritatud tulemusele alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest. Ehk, et teine alus rakendub neile, kellel on puudujäägid nii aastahinnetes kui ka lõpueksamite sooritamises. Seejuures võivad aluse rakendamiseks olla sooritatud kõik kolm lõpueksamit tulemusele alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest. Põhjuseks asjaolu, et põhikooli lõpueksamite järeleksameid 2026. aastal ja edaspidi enam ei sooritata. Seetõttu ei saa vastavat alust põhikooli lõpetamiseks tekitada üksnes ühel või kahel lõpueksamil ebaõnnestunule. Praktikast võib tekkida ka juhuseid, kus õpilasel ebaõnnestuvad kõik lõpueksamid. Ka sellisega õpilasega peab kool saama midagi ette võtta. Klassikursust kordama jätta sellist õpilast ei saa, kuna sellise otsuse tegemine (õppenõukogu poolt) on seotud „nõrkade“ ja „puudulike“ aastahinnetega.

Sätterakendamise eelduseks on (täieliku teovõimega) õpilase või (piiratud teovõimega õpilase) seadusliku esindaja kirjalik avaldus ja õppenõukogu otsus. Seega on õpilase või õpilase seadusliku esindaja tahe, kas õpilane lõpetab põhikooli ilma õppekava kõiki õpitulemusi omandamata. Seda tahet saabki väljendada läbi avalduse esitamise. Kui avaldus ei esitata, siis peab õppenõukogu tegema otsuse õpilase klassikursuse kordama jätmiseks, kuna muud võimalust õpilasel järgmisel õppeaastal uuesti 9. klassis õpinguid jätkata ei ole. Selleks on täiendatud ka muudetava määruse §-i 22 uue alusega õppenõukogule õpilase klassikursuse kordama jätmise kohta.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse Vabariigi Valitsuse 6. jaanuari 2011. a määrust 2 „Gümnaasiumi riiklik õppekava“.

Punktiga 1 muudetakse paragrahvi 13 pealkirja. Senine pealkiri „Andekad ja haridusliku erivajadusega õpilased“ asendatakse pealkirjaga „Õpilaste täiendav juhendamine ning teadmiste ja oskuste omandamise toetamine“.

Paragrahvi 13 pealkirja muudetakse seetõttu, et reguleerida selles paragrahvis veidi laiemal õpilaste sihtrühmal õpilaste õppekorraldust, neile toe osutamist. Senine pealkiri oli liialt piirav, et reguleerida õpilaste, kes ei saavutanud põhikoolis õppides kõiki õppekavas ettenähtud õpitulemusi, teadmiste ja oskuste omandamisega seonduvat. Haridusliku erivajadusega õpilaseks on põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest (vt § 46 lõige 6) tulenevalt käsitletav üksnes tõhustatud toe ja eritoe saaja ehk isik, kelle suhtes on kooliväline nõustamismeeskond vastavasisulise otsuse teinud, mille on õpilase seaduslik esindaja ka täitmisele pöördanud (andnud koolile nõusoleku soovitusel rakendamiseks).

Punktiga 2 täiendatakse paragrahvi 13 lõikega 2¹ järgmises sõnastuses:

(2¹) Kool osutab täiendavat tuge teadmiste ja oskuste omandamiseks õpilastele, kes lõpetasid põhikooli õppekava kõiki õpitulemusi omandamata. Täiendav tugi teadmiste ja oskuste omandamiseks võib seisneda õppeaine tasandava kursuse läbimises, ainealases konsultatsioonis osalemises või individuaalse õppekava läbimises.

Uues määrusesse lisatavas lõikes on esimeses lauses reguleeritud see, et kool (gümnaasium või kutseõppeasutus) osutab sellistele õpilastele, kes ei omandanud põhikoolis õppides kõiki õppekavas ettenähtud õpitulemusi, täiendavat toetust teadmiste ja oskuste omandamisel. Regulaatsiooni teises lauses on toodud selle täiendava toetuse sisu.

Asjaolu, et õpilasel on põhikoolis õppides osa õppekavas ettenähtud õpitulemustest saavutamata, nähtub õpilase põhikooli lõputunnistusest, täpsemalt hinnetelehelt. Kuna Vabariigi Valitsuse 13. augusti 2010. a määruse nr 113 „Põhikooli ja gümnaasiumi lõputunnistuse ning riigieksamitunnistuse statuut ja vormid“ § 11 lõike 4 punkti 6 kohaselt kannab kool põhikooli lõpetamisel lõputunnistusele lisatavale hinnetelehele kõigi kohustuslike õppeainete viimased aastahinded. Sama on ka lõpueksamite tulemustega - sama paragrahvi ja lõike punkti 13 kohaselt kantakse hinnetelehele põhikooli lõpueksamite ained ning tulemus protsendina maksimaalsest tulemusest.

Eelnõu §-ga 3 muudetakse Vabariigi Valitsuse 16. detsembri 2010. a määrust 182 „Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava“.

Punktiga 1 muudetakse määruse paragrahvi 4 lõiget 3 ja sõnastatakse järgmiselt:

(3) Põhikooli lõpetanuks ning õppekava kõik õpitulemused omandanuks peetakse lihtsustatud õppe õpilast, kelle viimased aastahinded kõikides õppeainetes on vähemalt „rahuldavad“ ning kes on sooritanud eesti keele ja matemaatika koolieksami ning kooli poolt kohustuslike õppeainete hulgast valitud õppeaine koolieksami.

Punktiga 2 täiendatakse määruse paragrahvi 4 lõikega 3¹ järgmises sõnastuses:

(3¹) Põhikooli lõpetanuks võib õppekava kõiki õpitulemusi omandamata õppenõukogu otsusega pidada ning põhikooli lõputunnistuse anda lihtsustatud õppe õpilasele, kellel on lõpueksam või lõpueksamid sooritatud tulemusele alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest.

Punktiga 3 muudetakse määruse paragrahvi 4 lõiget 4 ja sõnastatakse järgmiselt:

(4) Põhikooli lõpetanuks võib õppekava kõiki õpitulemusi omandamata õpilase või piiratud teovõimega õpilase seadusliku esindaja kirjaliku avalduse alusel ja õppenõukogu otsusega pidada ning põhikooli lõputunnistuse anda lihtsustatud õppe õpilasele, kellel on:

- 1) kuni kahes õppeaines „nõrk“ või „puudulik“ viimane aastahinne;*
- 2) kuni kahes õppeaines „nõrk“ või „puudulik“ viimane aastahinne ja lõpueksam või lõpueksamid sooritatud tulemusele alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest.*

Muudatuste selgitused on eelnevalt käesolevas seletuskirjas esitatud (vt selgitusi eelnõu paragrahvi 1 juures).

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Määrus ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega.

4. Määruse mõjud

Määruse muudatusega sõnastatakse senisega võrreldes selgemad alused põhikooli lõpetamiseks õpilase poolt, kellel on viimane aastahinne „nõrk“ või „puudulik“ kuni kahes õppeaines ja ja/või kelle põhikooli lõpueksami tulemus on alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest. Ehk, et muudatused aitavad esiteks kaasa õigusselgusele.

Teiseks – kuna muudatused on tihedalt seotud teises õigusaktis ettenähtud muudatustega (mis kaotavad ära võimaluse sooritada järeleksameid), siis on käesoleva määrusega senisega võrreldes avardatud võimalusi põhikooli lõpetamiseks, ilma, et kõik õppekavas ettenähtud õpitulemused oleksid õpilase poolt omandatud ehk avardatud puudustega lõpetamise võimalusi. Puudused võivad väljenduda „nõrgas“ või „puudulikus“ viimases aastahindes ja/või põhikooli lõpueksami sooritamises alla 50 protsendi maksimaalsest tulemusest.

Määruse mõjul kohustatakse järgmisel haridustasemel õpet pakkuvaid koole (gümnaasiumid ja kutseõppeasutused) eelnevalt nimetatud õpilastele selgemalt täiendavat tuge pakkuma teadmiste ja oskuste omandamiseks. On selge, et selline kohustus tuleneb kõigile koolidele juba põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 37 lõike 1 esimesest lausest - õpetajad jälgivad õpilase arengut ja toimetulekut koolis ning vajaduse korral kohandavad õpet õpilase individuaalsete vajaduste ja võimete järgi. Samuti tuleneb see sama seaduse § 46 lõikest 5 - õpilasele, kellel tekib mahajäämus õpitulemuste saavutamisel, annab kool üldist tuge, mis kujutab endast õpetaja pakutavat individuaalset lisajuhendamist, tugispetsialistide teenuse kättesaadavust ning vajaduse korral õpiabitundide korraldamist individuaalselt või rühmas. Muudetavas määruses (gümnaasiumi riiklik õppekava) konkretiseeritakse toe sisu. Mõistagi osutab iga gümnaasium ja kutseõppeasutus toetust üksnes oma õpilastele, kelle kool on ise eelnevalt kooli vastu võtnud.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamisega seotud tegevused seisnevalt peamiselt koolide nõustamises.

Määrusega ei kaasne täiendavat kulu, sealhulgas ka mitte (koolide pidajatele) õpilaste täiendavale õppetööle jätmisega, kuna riik eraldab koolide pidajatele haridustoetust ning õpilane jätkaks sellisel juhul tavapärasel klassiõppes (mitte individuaalses õppes). Lisaks

sellele on tõenäoliselt sellise võimaluse kasutamine sisuliselt olematu, arvestades, et ka seni pidi kool sellise õpilasega, kes ise (täielikku teovõimet omades) või kelle seaduslik esindaja keeldus avaldust esitamast „puuduliku“ või „nõrga“ hindegas põhikooli lõpetamiseks, midagi ette võtma. Tõenäoliselt võimaldati praktikas õpilasel täiendava õppetöö raames oma puudused likvideerida või suudeti seaduslikke esindajaid piisavalt veenda, et selline otsus (puudustega lõpetamine) on õpilase huvides. Tegelikult õpilase klassikursuse kordama jätmise võimalust seni kooli jaoks ei eksisteerinud ning koolidel poleks olnud võimalust sellise õpilasega järgmisel õppeaastal midagi ette võtta.

Täiendav kulu võib kaasneda keskharidust pakkuvale haridusasutusele tulenevalt sellest, mida koolid peavad õpilaste teadmiste ja oskuste omandamise toetamiseks ette võtma. Keskharidustaseme tavapärase õppekorralduse juurde kuulub õpilase teadmiste ja oskuste omandamisel toe võimaldamine. Senisest märgatavalt enamat õpilätkade tasandamise tuge vajavad ettevalmistavas õppes osalema hakkavad noored. Vastavad kulud planeeritaks ettevalmistava õppe määruise rakendamisel.

6. Määruise jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu koostamise eel toimusid arutelud ja regulatsioonide muutmiskavatsuse tutvustamised Pärnumaa koolijuhtidega 26. augustil 2025. a ja Tartumaa koolijuhtidega 9. septembril 2025. a.

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

Kristina Kallas
haridus- ja teadusminister