



Õiguskantsler

ETTEKANNE nr 1

26.08.2015

Tallinn

Põhihariduse korralduse põhiseaduspärasusest Õiguskantsleri kirjalik ettekanne Riigikogule

Eestis pole palju valdkondi, mille osas kehtib ühtaegu laiem kokkulepe, kuid mille vormi ja sisu üle pidevalt vaieldakse. Haridus kuulub nende hulka. Juba üle sajandi valitseb konsensus, et iga inimese ja kokkuvõttes kogu ühiskonna edu aitab tagada hea haridus. Vaidlus käib koolisüsteemi ja laiemale hariduse korraldamise, selle kvaliteedi ja kättesaadavuse küsimustes, õppekavade ja –metoodika kaasajastamise teemal ning üha enam ka selle üle, kuidas kõige mõistlikumalt haridussüsteemi rahastada.

Õpitudemuste rahvusvahelist võrdluspilti ehk PISA testide tulemusi vaadeldes võib jääda mulje, et olukord Eesti põhihariduses on ideaalilähedane. Siiski on õiguskantsler tuvastanud koolide ja laste heoluga igapäevaselt kokku puutudes kõige positiivse kõrval ka probleeme, mida eirates muutub Eesti hariduse edulugu pikemas vaates kaheldavaks, koos kõigi sellest tulenevate mõjudega Eesti inimvarale, inimeste teadmistele ja oskustele, ühiskonna ja riigi kestlikule arengule.

Järgnev analüüs vaatleb tasuta ja kvaliteetse põhihariduse -kättesaadavust põhiseadusest lähtuvalt ja keskendub küsimusele, kas ja mil määral vastab praegune põhihariduse korraldus Eesti Vabariigi põhiseaduse sätetele ja mõttele. Kvaliteetne ja tasuta põhiharidus peab olema võrdselt kättesaadav kõigile Eesti õpilastele ning iga Eestis õppiv laps peab ka praktikas saama tasuta parima tema võimetele vastava põhihariduse.

1. Hariduspõhiõigus sisu

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 37 lõige 1 näeb ette iga inimese subjektiivse õiguse õppida ning kooliealiste laste kohustuse õppida seadusega määratud ulatuses, kusjuures riigi ja kohaliku omavalitsuse üldhariduskoolides on õppimine tagatud õppemaksuta (tasuta).¹

Põhiseaduse normist tulenevalt peab seadusandja määrama põhikohustuse sisu; selle, millises ulatuses on õpe lastele üldhariduskoolis kohustuslik ja seda nii laste vanuse ehk kooliealisuse kui ka õppimise ulatuse mõttes. Põhikohustuse määramise tagajärjel selgub, millises ulatuses peavad riik ja kohalik omavalitsus tagama tasuta hariduse. Põhiseadus ei sätesta täpsemaid nõudeid kohustusliku õppe sisu osas ega täpsust, mida tähendab õppemaksuta õpe avalikus üldhariduskoolis.

¹ Vt N. Parrest. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 37, komm 5. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-37/>.

Põhiseaduse Assamblee arutelu üksikasjalikku protokollu, mis selgitaks PS § 37 kujunemise käiku ja tasuta õppe ulatust, pole säilinud, mistõttu saab tugineda vaid paarile mälestuskillule.²

Põhiseaduse konkreetse normi tõlgendamisel tuleb arvestada ka teiste põhiõiguste ja põhiseaduse aluseks olevate üldiste põhimõtetega. PS § 27 lg 1 sätestab, et perekond on rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Sama paragrahvi lõike 4 järgi peab seadus sätestama vanemate ja laste kaitse. PS § 28, mis sätestab põhilised sotsiaalsed põhiõigused, näeb lõikes 4 ette, et lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Koostoimes põhiseaduse preambulas tehtud viidetega tulevastele põlvvedele ning eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise olulisusele, saab nende normide pinnalt järeldada, et riigil lasub (kaas)vastutus kaitsta lapsi ja edendada nende haridust, sest sellest sõltub ühiskonna kestmine.

Oluliseks üldpõhimõtteks kohustusliku õppemaksuta hariduse ulatuse tõlgendamisel on PS § 10 sätestatud sotsiaaliigi põhimõte³. Ehkki selle rakendamine lähtub seisukohast, et riik peab tagama puuduse korral minimaalse elatustaseme⁴, tuleb hariduse andmise kontekstis arvestada hariduse eesmärke, näiteks riigi vajadust haritud elanikkonna järgi ja iga isiku arengupotentsiaali realiseerimist, ning vajadust tagada inimestele võimalikult võrdsed võimalused nende eesmärkide saavutamiseks.

Põhiseaduse tõlgendamisel tuleb silmas pidada ka Eestile siduvaid rahvusvahelisi õigusakte, mis käsitlevad õigust haridusele ja selle kättesaadavust.

[Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti](#) artikli 13 lg 1 järgi tunnustavad paktist osavõtvad riigid iga inimese õigust haridusele. Sama artikli lõike 2 punkti a kohaselt peab põhiharidus⁵ olema kõigile kohustuslik ja tasuta. [ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldises kommentaaris nr 11 „Põhihariduse tegevuskavad”](#) punktis 6 selgitatakse muu hulgas, et isikul on õigus kvaliteetsele haridusele, mis vastab õppija vajadustele. Sama kommentaari punktis 7 antud selgitustest tuleneb, et tasuta õpe tähendab eelkõige valitsuse, kohaliku omavalitsuse või kooli kehtestatud maksude ja muude otsete maksete puudumist, mida põhihariduse andmise ees nõutakse. Samuti võivad komitee arvates õppemaksuna arvesse tulla erinevad kaudsed maksud, mida mõnikord esitatakse ka kui vabatahtlikke makseid, ehkki tegelikkuses nad seda ei ole.

[ÜRO lapse õiguste konventsiooni](#) artikli 28 lg 1 punkt 1a sätestab, et konventsiooniga ühinenud riigid tunnustavad lapse õigust haridusele ning teevad põhihariduse kõigile kohustuslikuks ja

² V. Rumessen: "Meie toimikond arutas § 26 [praegune § 37 – lisatud märkus] ja teeb omapoolse ettepaneku, et teine ja kolmas lause § 26 lõikes 1 võiks omavahel ühendada selliselt, et oleks täpselt ära määratletud hariduse kohustusliku osa ja õppemaksust vabastamise omavaheline seos. Ja ettepanek oleks selline, et riik tagab võimaluse omandada haridus kohustuslikus ulatuses tasuta." L. Hänni: "§ 26 osas olid redaktsioonitoimkonnas vaidlused, mille me pidasime vajalikuks tuua teie ette. Nimelt säte, et riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduslikes koolides õppemaksu ei ole, leidis toimikonna osade liikmete poolt kriitikat kui liialt piirav koolidele, kus juba praegu osa õppeaineid on nii-öelda lastevanemate toetusel. Jätsime teie otsustada, kas on vaja põhimõtet, et igal juhul on üldhariduslikes koolides õppimine õppemaksuta, põhiseaduslikult sätestada või ei." Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 551, 569.

³ Vt M. Ernits. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 10, komm 3.2. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-10/>.

⁴ RKPJK21.01.2004otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 16.

⁵ Lapse õiguste konventsioon, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt ning parandatud ja täiendatud ja Euroopa sotsiaalharta kasutavad kolme hariduse tasemeid väljendavat mõistet: algharidus (*primary education*), keskharidus (*secondary education*), kõrgharidus (*higher education*). Seega on neis aktides kasutatav mõiste „algharidus“ samastatav Eestis kasutatava mõistega „põhiharidus“, tegu pole „alusharidusega“ Eesti õigusaktide mõistes. Vältimaks segadust mõistetes, ongi tekstis kasutatud sõna „põhiharidus“ juhul, kui konventsiooni tekstis kasutatakse sõna „algharidus“. Vt ka ÜRO lapse õiguste konventsiooni kommenteeritud väljaanne (inglise keeles), [kommentaar artiklile 28](#).

tasuta kättesaadavaks. Konventsiooni artikkel 29 sätestab aga hariduse eesmärgid, mille lg 1 punkti a järgi on haridus suunatud lapse isiksuse, vaimuannete, vaimsete ja kehaliste võimete potentsiaali arendamisele võimalikult täiuslikuks. Konventsioon ei sätesta õppeprogrammi sisulisi nõudeid ega kohustusliku tasuta hariduse kestust, kuid Lapse Õiguste Komitee hinnangul peab haridusõigus lisaks juurdepääsule oluliseks ka hariduse sisu⁶.

[Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) esimese protokolliga artikkel 2 sätestab hariduse osas, et kedagi ei või jätta ilma õigusest haridusele ning et mistahes haridus- ja õpetamisfunktsioone täites peab riik austama vanemate õigust tagada lastele nende enda usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus. Samas on Euroopa Inimõiguste Kohus asunud järjepidevalt seisukohale, et isikul pole õigust nõuda teatud haridussüsteemi loomist ega teatud õppemetoodika kasutamist, kuid isikul on õigus omada ligipääsu olemasolevale süsteemile, mille loomisel on riigil suur kaalutusõigus.⁷ Veel on kohus korduvalt selgitanud, et lisaks ligipääsu tagamisele peab riik looma süsteemi, mis on inimese jaoks efektiivne, st isikul on võimalus omandada haridus, millest talle kasu on.⁸ Viimane seisukoht viitab hariduse sisule ja peab silmas hariduse kvaliteeti.

[Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) artikli 17 lg 2 sätestab kohustuse tagada lastele ja noortele tasuta põhi- ja keskkooliharidus ning soodustada nende regulaarset kooliskäimist, et muuhulgas oleksid tagatud võimalused laste ja noorte isiksuse ning füüsiliste ja vaimsete võimete täielikuks arenguks. Euroopa Sotsiaalsete Õiguste Komitee on [tasuta põhi- ja keskkoolihariduse osas selgitanud](#), et tasuta haridus peab hõlmama põhilist haridussüsteemi. Ka nn varjatud kulud (raamatud, koolivorm) peavad jääma mõistlikkuse piiresse ning vajadusel tuleb anda nende kulude katmiseks rahalist tuge.

Kõigest eelnevast saab tasuta kohustusliku hariduse kohta järeldada, et ehkki põhiseadus jätab seadusandjale haridussüsteemi kujundamisel üsna avara mängumaa, peab kohustuslikuks tehtud õppe osa olema isikule kättesaadav ja tasuta. Kindlasti tuleb välistada õppimise eest maksu kehtestamine mistahes tasandil, kuid ka kaudne tasu võib rikkuda õigust saada õppemaksuta haridust. Igal juhul peab otsene õppetöös osalemine koolis olema kõigile tasuta kättesaadav. Samuti peab õpe koolis olema kvaliteetne, sealhulgas võimaldama iga lapse võimete väljaarendamist. Kui süsteem tagab tasuta õppe vaid minimaalselt nõutaval tasemel ning kui lapse võimetele vastav parim mõeldav õpe eeldab vanematelt rahalist lisapanust, märgib see sisulist kõrvalekallet PS § 37 mõttest.

2. Riigi ja kohaliku omavalitsuse vaheline vastutuse jaotus

Olenemata sellest, kuidas on avaliku võimu erinevad tasandid omavahel jaganud põhihariduse tagamise põhiseadusest tuleneva kohustuse, jääb lõplikuks ehk põhivastutajaks riik.⁹ Sõnaselgelt sätestab riigi vastutuse PS § 37 lg 5, öeldes, et hariduse andmine on riigi järelevalve all.

Kuigi lõppvastutus hariduse tagamisel lasub riigil, sätestab PS § 37 lg 2, et riik ja kohalikud omavalitsused peavad hariduse kättesaadavuse tagamiseks ülal vajalikul arvul õppeasutusi.¹⁰

⁶Vt Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari „[General comment no. 1 \(2001\), Article 29 \(1\): the aims of education](#)“ p 3. Vt ka p 9, milles selgitatakse mh, et õppekava peab olema otseses seoses lapse erinevate vajadustega ja arvestama lapse praegusi ja tulevase vajadusi, õpetamiseetodid peavad olema kohandatud erinevate laste erinevaid vajadusi arvestavalt.

⁷Vt nt nn [Belgia keelekaasus](#), lk 27-30 (PDF formaadis); [Kjeldsen, Busk, Madsen ja Pedersen vs Taani](#), p 52; [Ponomaryov vs Bulgaaria](#), p 53; [VelyoVelev vs. Bulgaaria](#), p 33.

⁸Vt nt [Ali vs Ühendkuningriik](#) p 51.

⁹ Vt N. Parrest. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 37, komm 7. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-37/>.

Põhiseadus ei määratle, kas kohustuslikus osas tasuta õppe andmine ja selleks piisaval arvul õppeasutuste ülalpidamine on riigielu või kohaliku elu ülesanne. Selle määratlemine ei olegi sätte eesmärk. PS § 37 sisaldab põhiõigust saada tasuta ja kvaliteetset haridust avaliku võimu kulul. Lapse, õpilase, tema vanema või eestkostja seisukohalt pole vahet, kas laps saab seda kohaliku omavalitsuse või riigi õppeasutuses ning kes ja kuidas täpselt katab haridusega seotud kulu.

Veel sätestab PS § 37 lg 2, et lisaks riigi ja kohalike omavalitsuste peetavatele koolidele võib seaduse alusel avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole. Seega, erinevalt riigi- ja kohalike omavalitsuste peetavatest koolidest, mida avalik võim peab üleval pidama hariduse kättesaadavuse tagamiseks, moodustavad erakoolid omaette grupi haridusasutusi, mille kaudu hariduse kättesaadavust (üldjuhul) ei tagata, sest nende koolide avamise ja pidamise kohustust ühelgi isikul pole.¹¹ Avalikul võimul pole ka põhiseadusest tulenevat kohustust erakoolide tegevust rahaliselt toetada ja seda olenemata erakooli õppekavast või seal viljeletavast maailmavaatest.¹² Põhiseadusega sätestatud erakoolide positsiooni ja avaliku võimu kohustusi nende suhtes peab seadusandja otsuseid langetades silmas pidama. Kui seadusandja pani avalikule võimule 2010. aastal kohustuse osaleda eraüldhariduskoolide tegevuskulude katmisel, ei eelnenud sellele otsusele paraku analüüsi, kuidas sobib selline kohustus Eesti haridussüsteemiga, kui otstarbekas see on ning milline on selle otsuse mõju avaliku võimu suutlikkusele täita oma põhiseadusest tulenevaid kohustusi.¹³ Nüüdseks on küll leitud, et otsus rahastada avalikest tuludest erakoolide tegevuskulusid polnud õige, kuid süsteemi tagasipööramiseks tuleb kanda märkimisväärseid rahalisi kulutusi.¹⁴

PS § 37 ei ütle, kas põhihariduse andmine on olemuselt riigielu või kohaliku elu küsimus. Küll aga saab sellest järeldada, et rahvastiku paiknemise ja vanuselise koosseisu ning haridusele esitatavate nõuete muutudes on seadusandjal õigus parema tulemuse saavutamiseks muuta riigi ja kohalike omavalitsuste vahelise vastutuse jaotust. Kohaliku elu küsimusena käsitletakse

¹⁰ Vt N. Parrest. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 37, komm 6. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-37/>.

¹¹ RKPSJK29.10.2014 otsus asjas nr [3-4-1-26-14](#), p 55: „Kui erakool osutab teenust vabatahtlikult, s.t ilma riigi või kohaliku omavalitsuse ees võetud kohustuseta, nt turul valitseva nõudluse rahuldamiseks, ei täida ta ka avalikku ülesannet (vrd Riigikohtu halduskollegiumi 19. juuni 2014. a otsus asjas nr 3-3-1-19-14, p 12). Kui tegemist peaks olema avaliku ülesande täitmise, tuleks otsustada selle ülesande üleandmise raames eraldi ka rahastamise küsimus.“

¹² PS § 37 lg 3 sätestab, et laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. See ei tähenda siiski, et vanema otsustusõigus oleks piiramatult. Põhimõtteks on, et kui riigi loodud avalik-õiguslikus koolis või muus haridusasutuses antav õppe sisu ja vorm lapsevanemat ei rahulda (nt ei ole õpe kooskõlas vanema religioossete veendumustega), on vanemal võimalus valida lapsele sobiv erakool, mitte aga nõuda õppe oma veendumuste kohast ümbermuutmist. Religioossete tõekspidamiste osas tuleb lähtuda sellest, et Eestis pole riigikirikut ning usuga seotud tegevus on isiku eraõiguslik tegevus (PS § 40). Avalik-õiguslik kool peab usuküsimustes jääma erapooletuks (neutraalseks) ning mitte propageerima teatud kindlat maailmavaadet. Euroopa Inimõiguste Kohus on seda põhimõtet käsitlenud mitmes lahendis (nt Lautsi jt vs Itaalia, p 47d). Seega, vanema usuliste ja filosoofiliste veendumuste kohane haridus ei tähenda, et vanem saab riigilt nõuda teatud usulistest või filosoofilistest tõekspidamistest lähtuva hariduse andmist, vaid antav haridus peab olema neutraalne ja pluralistlik, ei kaldu ühegi religiooni poole. Riik ei pea võimaldama, et õpe avalikus haridusasutuses vastaks iga vanema filosoofilistele või religioossetele veendumustele, tuleb olla neutraalne ja nii hoiduda võimaluse piires kellegi veendumuste riivamisest. Kuna riik ei pea avalik-õiguslikus koolis tagama igale lapsele tema vanema religioossetest tõekspidamistest lähtuvat haridust, siis ei saa sellel kaalutlusel nõuda ka teatud religioonil tugineva erakooli tegevuse rahalist toetamist avaliku võimu poolt. Teisisõnu, sarnaselt muudele erakoolidele, pole riigil põhiseadusest tulenevat kohustust toetada rahaliselt nõ usukallakuga erakoole.

¹³ Riigikontrolör Alar Karis tõdes oma arvamuses (ajaleht „Postimees“, 13.05.2015), et 2010. a tehtud seaduse muudatuse eesmärki – tagada (kooli)omandivormide võrdne kohtlemine - ei ole saavutatud. Alar Karis osutab, et „Erakoolide puhul on oluline erinevus ka see, et erakool võib oma tegevuse korraldamiseks lisaks riigi toetusele ja omavalitsuselt saadavale tegevuskuludele küsida ka õppemaksu, mida munitsipaalkool teha ei tohi. Samal ajal peab omavalitsus, teadmata, milliseid erakoole luuakse ja millised on nende arenguperspektiivid, munitsipaalkoole remontima ja ehitama, et tema lastel oleksid koolikohad olemas, kui vanematel tekib soov laps munitsipaalkooli panna.“

¹⁴ Vt erakooliseaduse § 22² muutmise eelnõu, [kättesaadav Eelnõude Infosüsteemis](#).

selliseid küsimusi, mille lahendamise vajadus võrsub kohalikust kogukonnast, millele parima lahenduse leiabki kogukond ise ja mille lahendamine kohaliku omavalitsuse tasandil on praktikas võimalik. Põhi- ja gümnaasiumihariduse tagamine ei pruugi kaasajal enam olemuselt kohaliku elu küsimuseks olla. St et lisaks hariduse sisulistele põhiküsimustele otsustab ka koolide paiknemise - mõistagi koostöös kohaliku omavalitsusega - riik. Kohaliku omavalitsuse defineerimine kooli pidamise võimekuse alusel ei pruugi kaasajal enam võimalik ega kohaliku omavalitsuse autonoomiat silmas pidades lubatav olla: ka vähese kooliealise elanikkonnaga valla kogukonnal peab säilima õigus olemuselt kohaliku elu küsimusi otsustada. Mõistetavalt on kogukondliku otsustamise säilitamiseks vaja edaspidigi tasandusfondi kaudu või muul viisil vaesemaid valdu toetada. Samas ei ole riigil põhiseaduslikku kohustust ülal pidada koole, kus ei ole kvaliteetse põhihariduse kindlustamiseks piisavalt õpetajaid ega õpilasi. Seda mõistagi eeldusel, et hõredamalt asustatud ja vähese laste arvuga piirkondadest pärit lapsed pääsevad tasuta ja mugavalt kvaliteetset haridust pakkuvasse kooli.

Seadusandjal on kaks põhimõtetlikku valikut.¹⁵ Neist esimene määratleb kogu põhikooli- ja gümnaasiumihariduse andmise riigielu ülesandena. See annab ühtlasi koolivõrguga seotud otsuste langetamise riigi pädevusse. Kuigi mõte, et põhikoolivõrgu osas peaks otsuse tegema, või vähemalt suures mahus kaasa rääkima riik, võib tunduda ebapopulaarne, võib see Eesti demograafilist ja haldusjaotust arvestades olla vajalik ja teatud tingimustel ka mõödapääsmatu. Vaatamata sellele, et koolivõrgu korrastamine on olnud päevakorral aastaid, näitab hiljutine Praxis uuring¹⁶, et Eesti tegelikke olusid arvestavad muutused koolivõrgus, ja eriti põhikoolide osas, pole olnud paraku piisavad. See omakorda tähendab, et Eesti üsna kulukas haridussüsteemis¹⁷ kasutatakse avalikku raha ebaotstarbekalt.

Kui kogu põhikooli- ja gümnaasiumihariduse andmine määratlema riigielu ülesandena, ei too see kaasa kohalike omavalitsuste rolli kadumist. Säilida võiks võimalus, et võimekad linnad ja vallad saavad vastava soovi korral koole (edasi) pidada. Samuti peaks eraõiguslikele isikutele ja kohaliku omavalitsuse üksustele jääma õigus asutada koole omal initsiatiivil.

Mõistagi tähendaks selline ülesannete jaotus, et riik rahastab põhi- ja gümnaasiumiharidust täies ulatuses riigieelarvest. Süsteemi eeliseks on selgus, kuid võrd riigil oleks raha kasutamisest oluliselt selgem ülevaade. Samuti hoiab see ära vaidlused, kes ja mis mahus peab rahastama mõnd spetsiifilist ülesannet, olgu selleks näiteks õppekava raames tehtavad valikud või gümnaasiumiastmes pakutav koolilõuna.

Alternatiivina jagatakse ülesanded ammendavalt, selgelt ja täpselt riigielu ja kohaliku elu ülesanneteks ning tagatakse nende täitmiseks vajalik raha. Sealjuures tuleb jälgida, et kohalikud

¹⁵ Vt V.Olle jt. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kommentaarid §-le 154, komm 1.4.1.3 Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-14/pg-154/>.

¹⁶ Vt „Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“, Poliitikauuringute Keskus Praxis 2014. Kokkuvõtvalt jõuti analüüsis seisukohale (lk 5), et „Koolivõrgu ümberkujundamise peamised takistused on seotud majanduslike teguritega, sest omavalitsustel puudub selgus, millisel muutuvad koolipidamisega seotud kulud riigigümnaasiumide reformi käivitumise korral ning kes need kannab. Samuti ei toeta väikevaldade koostööd olemasolev transpordivõrk. Sageli on takistused poliitilised – kooli püsijäämine on oluline valimislubadus, millest ei saa taganeda. Alahinnata ei saa ka maakoolide sotsiaalset tähendust, kuna kool on sotsiaalsete probleemide lahendaja ja seltsielu keskus. Peale selle on vaja teadvustada, et koolivõrgu tõhus ümberkorraldamine eeldab suuremaid halduskorraldusotsuseid. Ratsionaalne idee võib pahatihti takerduda ka ajalooliste küsimuste, inimeste ja/või hoonetega seotud probleemidele.“

¹⁷ Vt nt 2014. aasta riigieelarve seaduse [seletuskiri](#): „Hariduse valdkonna kuludeks plaanitakse 2014. aasta riigieelarvest 760 mln eurot. Seda on 36mln eurot ehk 5,0% enam kui aasta varem eelarves ette nähti. Eelarve kogukuludest moodustavad hariduskulud 9,4%. Eesti valitsussektori hariduskulud SKPst on Eurostati andmetel jätkuvalt ühed suuremad Euroopa Liidus, ulatudes 2011. aastal 6,5%ni, samal ajal kui Euroopa Liidu võrreldav keskmine näitaja oli 5,3% SKPst. Läti panus haridusse oli 2011. aastal 5,7% SKPst ja Leedu panus 5,8% SKPst. [---] Vabariigi Valitsuse kogukuludest moodustab 2014. aastal kõige suurema osa ehk 205 889 801 eurot toetus hariduskuludeks.“ Vt ka [OECD andmeid](#) hariduskulude kohta.

omavalitsused oleksid võimelised neile pandud ülesandeid ka tegelikkuses täitma. Et lõppvastutajaks jääb ka sel juhul riik, peab riigil säilima tõhus kontrollivõimalus kohaliku omavalitsuse tegevuse üle (PS § 37 lg 5).

Kuigi põhiseadus nimetab hariduspõhiõiguse tagajatena nii riiki kui kohalikke omavalitsusi, kuulub seadusandjale lai otsustusruum pädevuste täpsema, haridustaseme spetsiifikat arvestava jaotamise osas. Olenemata seadusandja otsusest kohustuste jagamisel riigi ja kohalike omavalitsuste vahel, on ja jääb lõppvastutajaks igal juhul riik. Vastutajaks olemine hõlmab endas tõhusat järelevalvet, aga ka kohustust võtta ülesanne (teatud pädevus) enda kanda, kui kohalik omavalitsus selle täitmisega ise hakkama ei saa.

Eesti praegune põhikoolide süsteem on üles ehitatud riigi ja kohalike omavalitsuste kaasvastutusel.

Valdav osa põhikoolidest kuulub kohalikele omavalitsustele. See tähendab, et koolid tegutsevad üldjuhul valla või linna ametiasutuse hallatavate asutustena.¹⁸ Riigi peetavad põhikoolid on enamuses mõeldud hariduslike erivajadustega õpilastele.

Põhikooli pidaja kohustuste sisu täpsustab [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (PGS) § 7 lg 1, mille järgi tagab kooli pidaja põhikooli riikliku õppekava täitmiseks vajalike kvalifitseeritud õpetajate olemasolu, turvalisuse, tervisekaitse ja õppekava nõuetele vastava õppekeskkonna olemasolu ning võimalused õpilase arengu toetamiseks. Sama sätte lg 2 järgi tagab võimalused täita koolikohustust ja põhikooli riiklikule õppekavale vastava põhihariduse omandamise valla või linna haldusterritooriumil elavatele koolikohustuslikele lastele vald või linn. [Eesti Vabariigi haridusseaduse](#) (HaS) § 7 lg 2 määratleb, et vallad ja linnad kavandavad oma halduspiirkonna hariduse arenguks vajalikke programme ja viivad neid ellu, asutavad, reorganiseerivad ja sulgevad munitsipaalharidusasutusi, tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise, määravad ametisse ja vabastavad ametist neile alluvate haridusasutuste juhte, prognoosivad vajadust õpetajate järele, abistavad haridusasutusi töötajate leidmisel.

Põhihariduse tagamise seisukohast vaadatuna võib öelda, et kohaliku omavalitsuse roll seisneb eelkõige koolide olemasolu tagamises ning nende pidamises vastavalt kehtivatele nõuetele. Üldistades tähendab see, et vallad ja linnad tagavad põhihariduse vormilise poole. Riikliku vastutuse põhituum seisneb hariduse sisu määratlemises, sealhulgas riiklike õppekavade kehtestamises, ehkki teatud otsustusruum õppe sisu üle on jäetud ka koolidele. Nii on ka Riigikohus leidnud, et kohaliku omavalitsuse pädevus ei hõlma hariduse sisu üle otsustamist – see on riigielu ülesanne¹⁹, millega ei kaasne kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõiguse riivet. See on kooskõlas Eesti haridussüsteemi aluseks oleva ühtluskooli põhimõttega.

Ühtluskooli²⁰ kui mõiste tuumaks on eeldus, et igas põhikoolis saab laps oma võimetele vastava parima hariduse. Lastel peaksid seega olema võrdsed hariduslikud võimalused sõltumata

¹⁸ Teatavasti on mõned kohalikud omavalitsused loonud nõ munitsipaalseid erakoole. Erakooliseaduse § 1 lg 2² järgi kohaldatakse eraõigusliku juriidilise isiku, mille üheks asutajaks, osanikuks, aktsionäriks või liikmeks on riik või kohaliku omavalitsuse üksus, peetava erakooli asutamise, koolitusloa andmise ja kehtetuks tunnistamise ning tegevuse lõpetamise suhtes erakooliseadust, muus osas sama liiki riigi- või munitsipaalkooli suhtes kohaldatavat seadust.

¹⁹ RKHK 28.04.2014 otsus asjas nr [3-3-1-52-13](#) p 25.

²⁰ OECD 2012. a väljaandes „[Equity and Quality in Education. Supporting disadvantaged students and schools](#)“ selgitatakse, kuidas on ühtluskooli põhimõtte aidanud riikide üldist haridustaset tõsta. Ühtluskooli (*comprehensive school system*) all peetakse seejuures silmas koolisüsteemi, kus õpilasi ei valita kooli vähemalt kuni põhikooli lõpuni ning eesmärgiks on anda kõigile õpilastele ühesugused haridusvõimalused, tagades vajadusel individuaalse toetuse klassis õppivatele erinevate vajadustega õpilastele (lk 56). Tõdetakse, et ühtluskooli strateegia on erinevates edukates haridussüsteemides pisut erinev (lk 37). OECD on [uurinud](#) lähemalt ühtluskooli põhimõtet toimivat

elukohast ja vanemate varanduslikust seisust. Ühtluskooli põhimõttega ei sobi kokku süsteem, kus õpilasi valitakse põhikooli nende oskuste alusel. Ühtluskooli eesmärgiks on luua igas koolis võimalused erinevate võimetega õpilastele, arvestades nende erinevaid võimeid, huvisid ning tausta. Kui vaja, tuleb vähemvõimekale lapsele koostada individuaalne õppekava, samal ajal tuleb tublimale või lausa andekale lapsele anda piisavalt keerukaid ja väljakutseid pakkuvaid (lisa)ülesandeid.

Põhiharidusega seotud ülesannete jaotus riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel, kus üks tegeleb peaasjalikult sisu ja teine vormiga, on iseenesest põhiseadusega kooskõlas. Kui vaadata põhihariduse alusseaduseks olevat põhikooli- ja gümnaasiumiseadust, siis paneb see riigi ja valla-linna pädevuse üldjoontes paika. Võib öelda, et seaduse tasandil tundub riigi ja kohalike omavalitsuste kaasvastutus mõistlik.

Kui aga hinnata seadusandja loodud süsteemi tegelikku toimimist, siis kinnitab õiguskantsleri praktika, et paraku pole põhiseaduse põhinouet – tasuta ja kvaliteetne põhiharidus igale lapsele – õnnestunud siiani täita.

3. Põhikooli õppe rahastamine ja kooli õppekava

Munitsipaalkoolide rahastamise paneb paika PGS § 82. Lõike 2 järgi laekub kooli eelarvesse raha riigi- ja valla- või linnaeelarve eraldistest, eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, annetustest ning kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekavavälisest tegevusest saadud tuludest. PGS § 82 lg 3 järgi katab munitsipaalkooli kulud kooli pidaja. Teise lause järgi määratakse igal aastal koos riigieelarve seadusega kindlaks toetus valdadele ja linnadele munitsipaalkoolide õpetajate, direktorite ja õppealajuhatajate tööjõukulude ning täienduskoolituse, investeringute ja õppevahenditega seotud kulude katmiseks. See eraldis on seotud õpilaste arvuga, mistõttu nimetatakse seda ka pearahaks.

Haridus- ja Teadusministeeriumi kiri õiguskantslerile (21.01.2015) tõlgendab seda sätet viisil, et kooli pidaja katab koolihoone ülalpidamise ja koolis toimuva õppe läbiviimisega seotud kulu ulatuses, mida kooli muud eelarvetulud, sealhulgas riigieelarve eraldis, ei kata. Seega pole riigieelarveline toetus kavandatud katma kogu vastava segmendi kulu, vaid kohalik omavalitsus peab oma eelarvest eraldama osa, mis tegelikke kulusid arvestades koolil puudu jääb.

Osa linnu ja valdu tõlgendab sätet siiski teisiti. Õiguskantsler uuris Tallinna Inglise Kolledži õppekorraldust, täpsemalt küsimust, kas õpilaste vanemad peavad kooli õppekavajärgse õppe eest maksma.²¹ Analüüsi tagajärjel selgus, et kooli eelarve ei kata täies mahus kooli õppekavas ette nähtud õpet. Kuivõrd kooli eelarve ei kata kooli õppekava rakendamise kulusid, maksavad lapsevanemad selle eest, et lastel oleks võimalik saada kooli kehtestatud õppekavas ette nähtud tunde.

Tallinna Inglise Kolledž pole erand. Ilmselt võib pidada üldteada asjaoluks, et paljud munitsipaalkoolid kasutavad erinevaid rahastamisskeeme, mille kaudu vanemad osalevad kooli õppekava järgse õppe finantseerimises.²² Probleemi tuum seisneb selles, et riik on küll loonud süsteemi, kus kooli õppekava tugineb riiklikule õppekavale ja peab sellega kooskõlas olema, kuid kooli õppekava pole pelgalt riikliku õppekava ümberkirjutus, vaid väljendab koolile antud

Soome koolisüsteemi. Uuringus öeldakse, et ühtluskooli süsteem pole pelgalt koolisüsteem. Ühtluskool väljendab haridusfilosoofilisi ja sotsiaalseid tõekspidamisi selle kohta, mida iga laps vajab ja väärt on.

²¹Seisukoht on kättesaadav Õiguskantsleri Kantselei [kodulehel](#).

²²Vt nt Harju maavanema Tallinna Mustamäe Gümnaasiumis läbiviidud haldusjärelevalve tulemusi Harju Maavalitsuse [kodulehel](#).

otsustusruumi piires iga konkreetse kooli eripära ja valikuid, sealhulgas ka õpilaste ja vanemate soove.²³

Näiteks võib mõni kool otsustada, et seadusandja võimaldatud vaba tunniressurssi kasutatakse süvendatud võõrkeeleõppeks. Süvendatud aineõppe maksumus paraku erineb ja sõltub konkreetsest ainest. Keeleõppe spetsiifika tõttu viiakse õpet tavaliselt läbi väiksemates rühmades, mis nõuab rohkem õpetajaid ja sellest tulenevalt ka suuremat palgakulu.

Siit kerkibki küsimus: kes peab koolide õppekava erivalikuga seotud kulu kinni maksma? Arvestades ülalmainitud tõlgendust munitsipaalkoolide rahastamise kohta, peab puuduoleva summa katma kooli pidaja. Mainitud Tallinna Inglise Kolledži kaasuses leidis Tallinn, et linnal sellist kohustust pole, sest riik ei ole eraldanud selliste kulude katmiseks piisavalt raha. Pealegi pole kooli pidajale antud pädevust kooli õppekava sisu mõjutamiseks, mistõttu puudub kooli pidajal võimalus kontrollida õppekulude suurust. Õiguskantsler selle seisukohaga ei nõustu, sest kooli õppekava koostamisel on koolil ja kooli pidajal vaja teha koostööd ning vaatamata asjaolule, et kooli õppekava kehtestab kooli direktor (PGS § 17 lg 2), on ka kooli pidajal võimalusi kooli õppekava koostamisel kaasa rääkida.²⁴

Erimeelsused koolidele seadusega antud õiguste realiseerimise ja nendega seotud kulude kandmise küsimuses panevad muuhulgas küsima, kui põhjendatud ja mõistlik on praegune kohustuste jagamine riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel. Pole välistatud, et ainus viis, kuidas olemasolevat rahastamissüsteemi tegelikkuses toimima saada, on kooli pidaja kohustuste selgem regulatsioon. Liiga üldiselt sõnastatud kohustuste puhul tekib kiusatus raha üldse mitte maksta või teha seda minimaalselt ja seeläbi nullida seadusandja hea kavatsus anda koolidele võimalus oma eripära väljaarendamiseks.²⁵ Samas võib liigse reguleerimisega kaasneda oht, et kaob võimalus arvestada erinevate eluliste olukordadega, mida regulatsiooni loomise käigus pole alati võimalik ette näha.

4. Lapse võimetega arvestav kvaliteetne haridus

Teine valdkond, mille puhul on küll olemas õiguslik raamistik ja selged ülesanded, kuid süsteem ei toimi, käsitleb kohustust tagada igale lapsele tema arengut toetav kvaliteetne haridus.

Haridus on isiku jaoks kvaliteetne siis, kui see vastab konkreetse isiku vajadustele ning aitab tema võimed ja potentsiaali maksimaalselt välja arendada.²⁶ Seda põhimõtet kannab endas ka

²³Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 15 lg 2 järgi kehtestab Vabariigi Valitsus põhihariduse standardi põhikooli riiklikus õppekavas (PRÕK). PGS § 17 lg 1 järgi koostab kool riiklike õppekavade alusel kooli õppekava, mis on koolis õpingute alusdokument ja milles eelkõige tuuakse välja kooli eripärast tulenevad valikud riiklike õppekavade raames. Samamoodi sätestab PRÕK § 24 lg 1, et riikliku õppekava alusel koostab kool õppekava, mis on kooli õppe- ja kasvatustegevuse alusdokument, milles kirjeldatakse õppe rõhuasetused ja tegevused õppekava täitmiseks. Lg 2 järgi aga peetakse kooli õppekava koostades silmas kooli ja paikkonna eripära, kooli töötajate, lastevanemate ja õpilaste soove ning kasutatavaid vaimseid ja materiaalseid ressursse. PRÕK § 24 lg 6 p 2 järgi kirjeldatakse kooli õppekava üldosas kooli õppekorraldust, st – tunnijaotusplaan õppeaineti ja klassiti, sealhulgas PRÕK § 15 lõikes 4 nimetatud nõ vabade tundide kasutamine, läbivate teemade ja lõimingu rakendamine, valikainete ja võõrkeelte valik, eesti keelest erinevate õppekeelte kasutamine õppeaineti, riiklikus õppekavas sätestatud õppeainete nimetustes või õppemahtudes tehtud erisused ja erisuste tegemise põhjendused.

²⁴ Vt õiguskantsleri seisukohta Õiguskantsleri Kantslei [kodulehel](#).

²⁵ Mitmed autorid tõdevad, et oluline on pakkuda kõigile koolidele piisavalt autonoomiat ning võimalust oma õppekava kujundada. See on eelduseks, et tekib mitmekesisus koolivõrgu sees, mis ei põhine edetabelitel ja lihtsalt mõõdetavatel näitajatel, mis soodustavad „eliitkoolide“ teket. Vt Imbi Henno. „[Õpilaste diferentseerimine ja haridussüsteemi edukus](#)“, Riigikogu Toimetised nr 30/2014; K. Pöder, T. Lauri „[Kui avalik sektor käitub nagu erasektor: Tallinna koolivaliku kihistav mõju](#)“, Riigikogu Toimetised nr 27/2013

²⁶ PISA 2012 testi tulemustega Eesti õpilaste akadeemilise võimekuse osas ollakse Euroopa tiptulemuste seas, kuid isiku võimete ja potentsiaali realiseerimine eeldab palju rohkem kui pelgalt omandatud akadeemilised teadmised. PISA 2012 andmetel tunneb 66 % eesti õpilastest ennast koolis õnnelikuna, see näitaja jääb alla OECD keskmist.

PS § 37 lg 1, sätestades, et igapäevael sõltumata tema vaimsetest võimetest või sotsiaalmajanduslikust taustast on õigus haridusele. Inimeste erinevate võimete tõttu tuleneb siit vajadus kohendada õppetööd isiku vajadusi silmas pidades. Näiteks matemaatikas andekas laps vajab erinevat lähenemist võrreldes teise lapsega, kellele võimed piirduvad lihtsustatud õppekava omandamisega. Erinevat lähenemist nõuab ka nutikas ent käitumisprobleemidega laps. Eelnev tähendab, et igale lapsele, igale õpilasele tuleb läheneda individuaalselt.²⁷

PGS § 37 lg 1 sätestabki, et õpetajad jälgivad õpilase arengut ja toimetulekut koolis ning vajadusel korraldavad õppetöö vastavalt õpilase vajadustele. Õpilase võimete ja annete arendamiseks peab kool välja selgitama õpilase individuaalsed õpivajadused, valima sobivad õppemeetodid ning korraldama vajadusel diferentseeritud õpet. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sätestab teisigi kohustusi ja juhiseid, kuidas toimida nii, et iga laps saaks võimetekohaselt õppida. Näiteks sätestab PGS § 46 jj juhised ja nõuded hariduslike erivajadustega laste toetamiseks koolis, alustades sellest, mida saab ja peab tegema kool omal algatusel, näiteks koostama individuaalse õppekava, jälgima süstemaatiliselt lapse arengut, võimaldama tugispetsialisti teenust, ja lõpetades sellega, mida soovib lapsele nõustamiskomisjon, näiteks rakendada koduõpet või korraldada õppetöö väikeklassis.

Õiguskantslerile esitatud avaldused annavad kinnitust, et seadusandja loodud süsteem vajaliku tõhususega ei toimi. Õiguskantsleri praktikas käsitlevadki enamuse põhikooliga seotud pöördumisi laste hariduslike erivajadusi²⁸. Tüüpnäitena ei suuda kool ja kooli pidaja tagada lapsele tema erivajadusest lähtuvaid tugiteenuseid või õppekorraldust, seda ka juhul, kui selleks on andnud soovitusel nõustamiskomisjon ja kui vanem on sellega nõustunud. PGS § 50 lg 5 järgi on vanema nõusoleku korral õppe korraldamine vastavalt nõustamiskomisjoni soovitusel koolile kohustuslik.

Paljud õiguskantsleri poole pöördunud lapsevanemad on mures, et kool ei märka lapse võimeid ja nende arendamisega ei tegeleta.²⁹ Lastele igapäevaselt sobiliku õppe korraldamisega tegelevad spetsialistid on õiguskantslerile selgitanud, et endiselt ei koostata lastele piisavalt individuaalseid õppekavasid³⁰ ning ei rakendata muid tugimeetmeid, mis võimaldaksid lastel õppida nende võimetele vastavalt.

Ka haridusvaldkonna tähtsamaid arenguid suunavas dokumendis „[Eesti elukestva õppe strateegia 2020](#)“ tuuakse haridussüsteemi puudusena välja, et teoreetiliselt omaksvõetud ja dokumentides

Kümnendik Eesti õpilastest tunneb ennast tõrjutuna, samas näitab PISA test, et mida paremini õpilane ennast koolis tunneb, seda kõrgemad on õpitulemused (kooli mikrokliima tähtsus). Samuti on Eestis tundidest põhjuseta puudumine suurem probleem, kui enamikes teistest OECD riikides. Põhjuseta puudumine juba ühest või kahest tunnist tähendab oluliselt madalamaid õpitulemusi ([PISA 2012 Eesti tulemused](#), lk 22). Samuti on Eestis probleemiks tippude puudus, „Õpilaste jaotus matemaatika alamskaaladel näitab, et kõikidel alamskaaladel valitseb tippude nappus. Eestis on mitme alamskaala kõrgetel saavutusastemetel õpilaste osakaal endiselt väiksem kui vastav OECD keskmine näitaja (PISA 2012 Eesti tulemused, lk 19).

²⁷ Aruandes „[PISA 2012 eesti tulemused](#)“ tõdetakse, et kuigi Eesti on õpilaste soorituse poolest heal tasemel, tuleb jätkuvalt pöörata tähelepanu tippsooritajate osakaalu suurendamisele. Samuti näitab uuring, et Eestis on suur hulk õpilasi, kes jõuaks oma sooritusest kõrgemale tasemele, kui nendega piisavalt tegeletaks (lk 102).

²⁸ PGS § 46 lg 1 järgi on hariduslik erivajadus - andekus, õpiraskused, tervises seisund, puue, käitumis- ja tundeeluhäired, pikemaajaline õppes eemalviibimine või kooli õppekeele ebapiisav valdamine.

²⁹ Vt ka Haridus- ja Teadusministeeriumi [2015. a aastaanalüüsi](#) lk 19.

³⁰ PGS § 18 lg 1 sätestab, et kool võib teha õpilast õpetades muudatusi või kohandusi õppeajas, õppesisus, õppeprotsessis ja õppekeskkonnas. Kui muudatuste või kohandustega kaasneb nädalakoormuse või õppe intensiivsuse oluline kasv või kahanemine võrreldes kooli õppekavaga või riiklikes õppekavades sätestatud õpitulemuste vähendamine või asendamine, tuleb õpilasele koostada riiklikes õppekavades sätestatud tingimustel individuaalne õppekava. Kui haridusliku erivajadusega õpilasele koostatud individuaalse õppekavaga nähakse ette riiklikus õppekavas sätestatud õpitulemuste vähendamine või asendamine või kohustusliku õppeaine õppimisest vabastamine, võib individuaalset õppekava rakendada nõustamiskomisjoni soovitusel (PGS § 18 lg 2). Põhjalikumalt saab individuaalse õppekava kohta infot SA Innove 2013 koostatud [tugimaterjalist](#).

kinnitatud õpikäsitus, õppijate eri tüüpi andekuste väärtustamine ning erivajaduste märkamise ei ole muutunud õppeprotsessi lahutamatuks osaks (lk 5).

Eesti koolides seisab klassi ees üks õpetaja. Võib põhjusega kahelda, kas ta suudab tulemuslikult ja kõigi laste vajadusi arvestades õpetada korraga 30 last, kelle hulgas on nii andekaid kui ka intellektipuude³¹ või käitumisprobleemidega lapsi. Elu näitab, et väga sageli ei suuda, mistõttu õpetajal ei jätku aega eelkõige kõige andekamate või ka lihtsalt tublide õpilaste jaoks. Kool võib küll õppeprotsessis kasutada abiõpetajaid, tugiisikuid ja muud tugipersonali, ent nende kaasamiseks puudub üksikasjalikum õiguslik regulatsioon, mistõttu nende kasutamine ja finantseerimine on jäetud iga kooli otsustada.³²

PGS § 37 lg 2 järgi kuulub tugispetsialistide (vähemalt eripedagoog, logopeed, psühholoog ja sotsiaalpedagoog) palkamine kooli pidaja ja kooli direktori pädevusse. Direktor võib ise vastavad spetsialistid palgata, ent näiteks psühholoogi ja eripedagoogi saab tellida ka Haridus- ja Teadusministeeriumilt või riigi sihtasutuselt. Teenuse eest tasub ka teisel juhul kool vastavalt kehtestatud hinnakirjale. Keskse teenusepakkuja lisandumine alates 1. septembrist 2014 on teinud küll selle teenuse varasemaga võrreldes kättesaadavamaks, ent kompetentseid spetsialiste on jätkuvalt liiga vähe.³³

Riik on jätnud tugipersonali ja –spetsialistide valdkonna ja selle rahastamise küll kohalike omavalitsuste pädevusse, ent jätnud seejuures arvestamata kohaliku omavalitsuse motivatsiooni ja võime teenust pakkuda. Seadusandja on lähtunud eeldusest, et kool ja kooli pidajad oskavad tugipersonali vajadust kõige paremini hinnata. Ideaalses olukorras see tõesti peakski nii olema. Tegelikuses ei kohusta ükski seadus otseselt abiõpetajat tundides kasutama, mistõttu seda eriti ka ei tehta, sest nii hoiab kool raha kokku. On tõenäoline, et osadele valdadele ja linnadele käibki tugipersonali palkamine üle jõu. Ometi ei luba napp rahastamine või ebaefektiivselt korraldatud süsteem eirata eelviidatud alusmõtet, mille järgi tuleb riigil tagada kvaliteetne võimetekohane haridus igale lapsele. Kui kohalikul omavalitsusel ja kooli pidajal napib selleks vahendeid, siis peab selle teenuse kinni maksma riik.

5. Hariduslik kihistumine

Ühtluskooli eesmärgiks on muu hulgas vältida kihistumist hariduses ning tagada olukord, kus kõik koolid on suutelised andma lapse vajadusi ja võimeid arvestades kvaliteetset haridust. Samal ajal tegutsevad omavalitsustes koolid, millesse õppekoha saamiseks tuleb lastel soovijate suure hulga tõttu sooritada katsed. Tallinnas tegutsevad juba aastaid „eliitkoolid“, millesse pääsemiseks lapsi tasulistes eelkoolides või muul viisil ette õpetatakse.

„Eliitkooli“ pürgimine püsib argumendil, et neis koolides saab laps parema hariduse. Tegelikult seisneb „eliitkoolide“ fenomen aga kõrgema sotsiaalmajandusliku staatusega laste koondumises nendesse koolidesse, mitte selles, et nendes koolides pakutakse teistsugust õpet kui „tavakoolides“. ³⁴ Õpilaste sotsiaalmajanduslikul taustal on omakorda oluline mõju

³¹ Haridus- ja Teadusministeeriumil on valminud [hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorralduse kontseptsioon](#). Selle järgi luuakse keerukama erivajadusega õpilastele, sh toimetuleku- ja hooldusõppel olevatele õpilastele, vajadusel võimalus käia erikoolis (eriklassis), mida üldjuhul peab riik.

³² Uuring näitab, et koolijuhtide arvates pole tugispetsialiste piisavalt, vt „[Rahvusvaheline vaade õpetamisele ja õppimisele. OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS 2013 tulemused](#)“. SA Innove, 2014.

³³ Õpetajat toetava tervikliku tugisüsteemi (koolipsühholoog, sotsiaalpedagoog, sotsiaaltöötaja, karjäärinõustaja) väljaarendamist nimetatakse „Eesti haridusstrateegia aastateks 2012 – 2020 kavandis“ üheks arengu ja koostöökeskse õpikäsitluse poole liikumise oluliseks meetmeks.

³⁴ K. Pöder, T. Lauri „[Kui avalik sektor käitub nagu erasektor: Tallinna koolivaliku kihistav mõju](#)“, Riigikogu Toimetised nr 27/2013.

õpitudemustele ning see seletab selektiivsete koolide paremust.³⁵ Teisisõnu: kui õpilasi valivate „eliitkoolide“ ja „tavakoolide“ õpilase sotsiaalmajanduslik taust oleks sarnane, siis eeldatavasti oleksid erinevused nende õpitudemustes minimaalsed.³⁶

Kuna „eliitkoolidesse“ soovijaid on oluliselt rohkem kui nendes koolides kohti, võetakse lapsi nendesse koolidesse katsete alusel.³⁷ Et kooli, mis määratakse lapsele elukohajärgse koolina, ei saa lapsi vastu võtta katsete alusel³⁸, on näiteks Tallinn välistanud³⁹ mitmed koolid või koolide klassid koolide hulgast, mida saab määrata elukohajärgse koolina. Nii tekitatakse võimalus valida neisse koolidesse lapsi juba esimesse klassi.⁴⁰ Ühtluskooli põhimõttega selline praktika kokku ei käi.

Selliste koolide olemasolule on raske leida ka õiguslikku põhjendust: tegemist pole hariduslike erivajadustega laste koolidega, ei põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ega põhikooli riiklik õppekava ei näe ette n-ö süvaõppe õppekavasid, igal koolil on õigus kujundada oma eripära ja õppesuunad riikliku õppekava raames, mistõttu pole alust mõnda kooli tehtud valikute tõttu eriliselt kohelda. Koolivaliku teemat uurivad spetsialistid on tõdenud: „Pole teada ka ametlikku hariduspoliitilist seisukohta, miks vajab Tallinn käputäit koole, kes lapsi valida saavad.“⁴¹ Asjaolu, et sellised koolid on eksisteerinud juba aastakümneid ja enne Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist, ei kõlba demokraatlikus õigusriigis adekvaatseks põhjenduseks. Ühtluskooli põhimõtte puhul tuleb eriliselt rõhutada, et see ei tähenda koolide taseme nivelleerimist madalamale tasemele. Vastupidi, selline lähenemine oleks lubamatu ja vastuolus põhiseadusega.

Aktsepteerides „eliitkoolides“ ka lapsevanemate rahalist panust, nimetatagu seda annetuseks või millekski muuks, on end ühtluskooliks nimetava süsteemi sees loodud munitsipaal- ja erakooli hübriid, mis kasvatab veelgi parema sotsiaalmajandusliku taustaga laste eeliseid teiste laste ees ning panustab sellega täiendavalt haridusliku kihistumise protsessidesse.⁴²

Kõigile võrdseid võimalusi pakkuvast haridussüsteemist ning kõiki õpilasi kaasavast õppest võidab kogu ühiskond. Puudub empiiriline tõestus, et vähem võimekate laste järele aitamise tagajärjel kannataks võimekamate ja andekate õpilaste areng. Maailma parimaid tulemusi andvate haridussüsteemide analüüsis⁴³ leiti, et head õpitudemused eeldavad kõigi õpilaste edukat arengut ning neis süsteemides sekkutakse iga õpilase tasandil, arendades koolides tegevusi ja struktuure, mis suudavad õpilase mahajäämusest märku anda ning rakendatakse abinõusid õpilaste edasijõudmise parandamiseks, aga ka silmapaistvalt võimekaile arendavate võimaluste

³⁵ [Eesti inimarengu aruanne](#) 2014/2015, lk 76.

³⁶ Eesti inimarengu aruanne 2014/2015, lk 76.

³⁷ 2011. a uuringu andmetel käis ligemale pool (48 %) Tallinna lastest katsetel, et „eliitkooli“ sisse saada (K. Pöder, T. Lauri „Kui avalik sektor käitub nagu erasektor: Tallinna koolivaliku kihistav mõju“, Riigikogu Toimetised nr 27/2013). Ligi 37 % Eesti õpilastest õpib koolides, kus õpilasi alati valitakse (PISA 2012 uuring, koolijuhtide küsimustik).

³⁸ Vt õiguskantsleri [märgukiri](#) Tallinna Linnavalitsuse 14.03.2011 määruse nr 28 „Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord“ põhiseaduspärasuse kohta (punktid 29, 31, 32, 36).

³⁹ Vt Tallinna Linnavalitsuse 21.12.2011 määruse nr 132 „[Elukohajärgse munitsipaalkooli määramise tingimused ja kord](#)“ § 7 lg 3 ja 4.

⁴⁰ „Üheski riigis ei hakata õpilasi valima 7 aasta vanuses. PISA uuringus ei kajastu asjaolu, et mõned Eesti koolid korraldavad I klassi astujatele koolikatseid. Kui nii talitaks enamik koole, siis kajastuks see rahvusvahelises haridusvõrdluses väga negatiivselt. Õpilaste varajane selekteerimine toob üldjoontes kaasa riigi keskmise tulemuse languse.“ Imbi Henno. „[Õpilaste diferentseerimine ja haridussüsteemi edukus](#)“, Riigikogu Toimetised nr 30/2014.

⁴¹ K. Pöder, T. Lauri „[Kui avalik sektor käitub nagu erasektor: Tallinna koolivaliku kihistav mõju](#)“, Riigikogu Toimetised nr 27/2013.

⁴² K. Pöder ja T. Lauri tõdevad oma analüüsis, et „Erinevalt enamikust Euroopa riikidest, kus suurim koolivaliku probleem on see, et kõrge sotsiaalmajandusliku taustaga peredel on võimalik riiklikust haridussüsteemist ennast erakoolidesse välja osta, taastoodetakse Eestis ebavõrdsust riikliku süsteemi sees.“ (K. Pöder, T. Lauri „Kui avalik sektor käitub nagu erasektor: Tallinna koolivaliku kihistav mõju“, Riigikogu Toimetised nr 27/2013).

⁴³ McKinsey&Company. „[Kuidas maailma tulemuslikumad haridussüsteemid on jõudnud tippu](#)“. OECD 2007

loomiseks. Samuti tagavad maailma parimad haridussüsteemid selle, et ressursid ja rahastamine jõuaksid õpilasteni, kes seda kõige rohkem vajavad, mitte aga nendeni, kel seda sugugi tarvis pole.⁴⁴ Koolisüsteemides, millele on iseloomulik nõrkade või käitumisprobleemidega õpilaste suunamine teise kooli, kipub keskmine sooritus olema madalam ja ebavõrdsus suurem.⁴⁵

6. Kokkuvõtte ja soovitused

Eelöeldust tulenevalt pole Eesti põhikoolides alati tagatud iga lapse vajadusi arvestav kvaliteetne ja tasuta haridus, mis aitaks maksimaalselt välja arendada iga õpilase potentsiaali.

Käesolevas analüüsis sõnastatud probleemide valguses võiks seadusandja kaaluda, kas praegune ülesannete jaotus riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel võimaldab saavutada eesmärgi, mis tulenevad põhiseadusest ning mis on sõnastatud seadustes.

Kaaluda võiks:

- kohaliku omavalitsuse põhikoolide rahastamiskohustuse senisest selgemat ja ühemõttelisemat sätestamist, muuhulgas kooli õppekava rakendamisel ja tugipersonali osas. Põhiseadust arvestades on oluline selgelt ja kõigile arusaadavalt sätestada ulatus, milles põhiharidus on lapsele tagatud tasuta Näiteks väärrib kaalumist PGS § 82 lõikes 2 sätestatud rahastamiskohustuse sõnastus: „Munitsipaalkooli kulud katab kooli pidaja“. Kas see on piisav ja üheselt mõistetav või tuleb sõnastust täpsustada ja siduda selgete kohustustega?
- kas Eesti linnad ja vallad ning koolid on neile praegu antud autonoomia rakendamiseks valmis või tuleb seadusandjal (või täitevvõimul) kehtestada selgemad nõuded või standardid näiteks abipersonali kasutamise, individualiseeritud õppekava rakendamise või eriklasside moodustamise osas, mis tagaksid igale lapsele sobiva õpetuse;
- kuidas lõpetada õigusvastane olukord, kus nii riigi kui kohaliku omavalitsuse vaikival nõusolekul tegutsevad aastaid munitsipaal- ja erakooli sugemetega koolid, kus annetuse või õppetootuse nime all või näiliselt vabatahtliku huvitegevuse läbiviimise egiidi all kogutakse vanematelt sisuliselt õppemaksu. Kui aktsepteerida, et avalik-õigusliku kooli eelarve tulud moodustuvad muuhulgas laekumistest eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt ja annetustest (PGS § 82 lg 2), tuleks kaaluda, kas säte vajab täpsustamist. Seda eelkõige viisil, mis välistaks kooli õppekava järgse õppe rahastamise annetuste kaudu, sealhulgas, kui vanemate kaasrahastamine ei toimu läbi kooli eelarve, vaid muid skeeme kasutades;
- kuidas lahendada põhikooli koolikatsete ja koolivaliku teema Eesti haridussüsteemi kui tervikut silmas pidades, st lähtudes vajadusest tagada kõigile kvaliteetne haridus. Seejuures tuleb jälgida, et võimalike muudatuste korral ei kannataks laste huvid ega langeks olemasolevate koolide tase;
- kas riigi järelevalve munitsipaalkoolide üle on ka tegelikult tõhus ja asjakohane.⁴⁶ Ühelt poolt tähendab tõhus järelevalve, et järelevalvaja tegeleb probleemide lahendamisega

⁴⁴Ibid.

⁴⁵Imbi Henno. „Õpilaste diferentseerimine ja hariduse edukus“, Riigikogu Toimetised nr 24/2011.

⁴⁶ Tulenevalt PGS § 84 lg 1 teostab haldusjärelevalvet kooli õppe- ja kasvatustegevuse üle Haridus- ja Teadusministeerium või valdkonna eest vastutava ministri ülesandel kooli asukohajärgne maavanem, mis mh tähendab lg 2 järgi temaatilise järelevalve teostamist lähtuvalt konkreetseks õppeaastaks seatud prioriteedi raames. Nt 2014/2015 õppeaasta [prioriteediks](#) oli lapse ja õpilase individuaalsete vajaduste ja võimete arvestamine õppe- ja kasvatustegevuses. Eesmärk oli hinnata, kuidas on igale lapsele ja õpilasele loodud arenguks vajalik eakohane, turvaline, positiivselt mõjuv ning arendav õppe- ja kasvukeskkond. Vt nt viimase aja järelevalve tulemusi Harju maavalitsuse kodulehel: <http://harju.maavalitsus.ee/haridusasutustes-jarelevalve-teostamine>. Selline kontroll hõlmab siiski vaid väikest hulka koole ning prioriteedid varieeruvad õppeaastate lõikes. Seadus võimaldab läbi viia ka järelevalvemenetlust üksikjuhtumite osas, kuid õiguskantsleri praktika näitab, et need juhtumid on harvad. Õiguskantsler andis oma 30.04.2014 [märgukirjas](#) hinnangu koolieelsete lasteasutuste järelevalvele, kuid selles välja toodu probleeme saab üldjuhul laiendada ka munitsipaalkoolidele.

intensiivselt ja järjepidevalt, järelevalve meetodid on asjakohased ja järelevalvaja kompetents piisav. Teiseks tuleb hinnata, kas riigil on piisavalt mõjutusvahendeid ja hoobasid, mille kaudu tagada järelevalve käigus tuvastatud õigusrikkumiste kõrvaldamine.⁴⁷

Kuigi ka Riigikohus on põhiseadusele viidates väljendanud seisukohta, et põhihariduse andmise kohustus on riigi ja kohaliku omavalitsuse ühine ülesanne⁴⁸, ei saa kõike eelnevat silmas pidades välistada, et see seisukoht vajab muutmist riigi senisest oluliselt suurema pädevuse ja vastutuse suunas. Rahvastik paikneb Eestis äärmiselt ebaühtlaselt ning kohalike omavalitsuste haldussuutlikkus on väga erinev. Ka valdade sundliitmine ei pruugi viia tulemuseni, kus on kooli pidamiseks piisavalt lapsi ja ressursse. Samas ei tohi riik aktsepteerida olukorda, et põhihariduse tase, sealhulgas koolides pakutavad tugiteenuste võimalused, on kooliti väga erinevad.

Kuna eespool välja toodud probleemid – kohustuste jagamine kooli rahastamisel, hariduse jätkuv kihistumine, mittepiisav individuaalne lähenemine lapsele – pole uued, võib see muu hulgas viidata ka praegu kehtiva kaasvastutuse süsteemi olemuslikele puudustele, mida polegi võimalik praeguste regulatsioonide raames kõrvaldada. Seetõttu pole ühe võimaliku lahendusvariandina välistatud, et edaspidi käsitleb Eesti põhihariduse tagamist riigielu ülesandena. Nagu eelnevalt öeldud, pole lapsevanema ja lapse seisukohalt vahet, milline avaliku võimu tasand vastutab kvaliteetse ja tasuta põhihariduse kättesaadavuse eest ning koos sellega sisustab põhiseaduses sätestatud normi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Aigi Kivioja 693 8428; Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee
Kristi Paron 693 8411; Kristi.Paron@oiguskantsler.ee
Olari Koppel 693 8420; Olari.Koppel@oiguskantsler.ee

⁴⁷ Eelnõude infosüsteemis on kättesaadav [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellest tulenevalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus](#), kus muu hulgas sisaldub kava muuta senist haldus- ja riiklikku järelevalvet. Dokumentis tõdetakse, et riikliku ja haldusjärelevalve korraldus ei ole tõhus ning järelevalve kvaliteet ja jõudlus on piirkonniti väga ebaühtlane.

⁴⁸ RKPJK28.10.2014 otsus asjas nr [3-4-1-26-14](#), p 53.