



Õiguskantsler

Edgar Savisaar
linnapea
Tallinna linn
lvpost@tallinnlv.ee

Teie nr

Meie 30.06.2015 nr 7-8/141395/1502912

Seisukoht
Tallinna Inglise Kolledži rahastamine

Lugupeetud Edgar Savisaar

Teile teadaolevalt alustas õiguskantsler 2014. a omaalgatusliku menetluse eesmärgiga selgitada välja, kas Tallinna Inglise Kolledži õpilastele on tagatud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lg 1 tulenev õigus õppida munitsipaalkoolis ilma õppemaksuta.

Menetluse ajendiks oli nii meediast kui õiguskantsleri poole pöördunud isikutelt saadud teave, mille järgi Tallinna Inglise Kolledžis eeldatakse, et vanemad maksavad koolis süvendatult võõrkeelte (eelkõige inglise keele) õpetamise eest tasu.

Uurinud Tallinna Inglise Kolledžis toimuvat ja analüüsinud õigusakte leiab õiguskantsler, et kuna Tallinna Inglise Kolledži õppekava järgse õppe rahastamine pole kooli eelarve vahenditega kaetud, rikub Tallinna linn kooli pidajana põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 82 lg 3 esimest lauset, mille järgi katab munitsipaalkooli kulud kooli pidaja.

Õiguskantsler teeb ettepaneku rikkumine lõpetada ning katta edaspidi kõik kooli õppekava rakendamise kulud, kaasa arvatud õppekavas sätestatud mahus inglise keele ja C võõrkeele õpetamisega seotud kulud.

Järgnevalt on selgitatud ettepaneku põhjuseid.

[Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi PS) § 37 lg 1 järgi on õppimine kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta.

Põhiseadus ei sätesta täpsemaid nõudeid haridussüsteemi ülesehitusele ega hariduse sisunõudeid, need tuleb kehtestada seadusandjal. Seadusandja on [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (PGS) § 9 lg 2 sätestanud, et koolikohustuslik on isik, kes on saanud enne käimasoleva aasta 1. oktoobrit seitsmeaastaseks. Isik on koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Seega on laps kohustatud omandama põhihariduse (v.a juhul, kui ta saab enne kooli lõpetamist 17-aastaseks).

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Põhihariduse sisu puutuvalt sätestab [Eesti Vabariigi haridusseaduse](#) (HaS) § 2 lg 6, et riik kehtestab igale haridustasemele nõuded, mida nimetatakse riigi haridusstandardiks ning mis esitatakse riiklikes õppekavades. PGS § 15 lg 2 järgi kehtestab Vabariigi Valitsus põhihariduse standardi [põhikooli riiklikus õppekavas](#) (PRÕK) või põhikooli lihtsustatud riiklikus õppekavas. Seadusandja on täpsustanud PGS § 15 lg 3, et PRÕKs tuleb esitada ainevaldkonniti vähemalt PGS § 15 lg 3 nimetatud kohustuslike õppeainete ainekavad. Samas näeb PGS § 15 lg 4 ette võimaluse sätestada riiklikes õppekavades valikõppeaineid ning lg 5 järgi võib lõimitud aine- ja keeleõppe kasutamiseks, kutseõppe läbiviimiseks ja piirkondliku eripära või kooli omapära arvestamiseks hoolekogu nõusolekul ning riiklikes õppekavades sätestatud tingimustel ja korras muuta PGS § 15 lg 3 sätestatud õppeainete nimistut.

Neid seadusandja suuniseid silmas pidades sätestab PRÕK muu hulgas § 15 lõikes 3 põhikooli kohustuslike õppeainete nädalatundide arvu kooliastmete kaupa. PRÕK § 15 lg 4 annab lisaks kohustuslike õppeainete nädalatundide arvule igale koolile võimaluse määrata nõ vaba nädala tunnimahu kasutamine. Sama sätte lg 5 aga kordab PGS § 15 lg 5 mõtet, et kool võib mh kooli omapära ja piirkondliku eripära arvestamiseks ning lõimitud aine- ja keeleõppe (sealhulgas keelekümbeluse) kasutamiseks kooli hoolekogu nõusolekul muuta riikliku õppekava kohustuslike õppeainete ja läbivate teemade nimistut (sealhulgas liita ning ümber kujundada õppeaineid) ning muuta tunnijaotusplaani, tagades oma kooli õpilastele riiklikus õppekavas määratud üldpädevuste, õpitulemuste ning õppe- ja kasvatusesmärkide saavutamise kooliastmete lõpuks.

Igas konkreetses koolis toimub õpe kooli õppekava järgi, mille kool PGS § 17 lg 1 järgi riiklike õppekavade alusel koostab ja milles eelkõige tuuakse välja kooli eripärast tulenevad valikud riiklike õppekavade raames.¹ PRÕK § 24 lg 2 järgi peetakse kooli õppekava koostades silmas kooli ja paikkonna eripära, kooli töötajate, lastevanemate ja õpilaste soove ning kasutatavaid vaimseid ja materiaalseid ressursse. Sama sätte lg 6 p 2 järgi esitatakse kooli õppekava üldosas õppekorralduse alused – tunnijaotusplaan õppeaineti ja klassiti, sealhulgas PRÕK § 15 lg-s 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.

Kokkuvõtvalt nähtub nimetatud sätetest, et põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ning selle alusel kehtestatud põhikooli riiklik õppekava ei määra koolides toimuva õppe sisu ja korraldust detailselt ja lõplikult iga kooli jaoks, vaid see otsustatakse kooli õppekava raames. Igal koolil on võimalus riiklike õppekavadega antud piirides valida oma koolile mõni õppesuund – olgu selleks võõrkeel, matemaatika, loodus, muusika jne (kõnekeeles sageli süvaõpe), kasutades selle väljaarendamiseks nõ vabade tundide arvu, võimalust õppeaineid lõimida ja ümber kujundada. Saab öelda, et kooli õppekavas välja toodud kooli eripärast tulenevad valikud riiklike õppekavade raames moodustavad orgaanilise osa kooli õppekavast, kooli õppekavas tehtud valikuid, olgugi, et nende kehtestamisel on lähtutud lastevanemate soovidest, ei saa käsitada õppekavavälise õppena või huvitegevusena. Õpilase jaoks, kes koolis õpib, on kohustuslik

¹ [Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seotud teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 340 SE](#) algataja seletuskirjas selgitatakse PGS § 17 lg 1 tähendust järgmiselt „Paragrahvi 17 lõige 1 sõnastatakse järgmiselt: „Riiklike õppekavade alusel koostab kool õppekava (edaspidi kooli õppekava), mis on koolis õpingute alusdokument ja milles eelkõige tuuakse välja kooli eripärast tulenevad valikud riiklike õppekavade raames.“ Muudatuse eesmärk on vähendada riikliku õppekava formaalse ümberkirjutamise ohtu. Lisaks rõhutada kooli õppekava keskse mõttena just kooli eripärast tulenevate valikute väljatoomise võimalust ja vajadust ning suunata koole keskendumale kooli õppekava koostamisel eelkõige sellele. Kooli omapära, piirkonna vajadused, kooli töötajate ning vanemate ja laste soovid peaksid väljenduma kooli õppekava üldosas, kus mõtestatakse oma kooli seisukohalt lahti riikliku õppekava üldosa erinevad aspektid.“

osaleda õppes, mis kooli õppekava (kooli õppetegevuse alusdokumendi) järgi talle kohaldub, mh süvendatud keeleõppetundides, kui kooli õppekava seda ette näeb. Ka valikaine, kui õpilane selle valib, muutub nõ tavaliseks õppeaineks, mille õpitulemuste saavutamist kool nõuab ja kontrollib. Õpilase kohustusele osaleda kooli õppekava järgses õppes vastab kooli ja kooli pidaja kohustus tagada võimalus õppekava järgset õpet saada. Kaasa arvatud võimaldada valikaine õppimine, kui õpilane selle aine valib.

[Haridus- ja Teadusministeerium selgitas](#), et Tallinna Inglise Kolledži (TIK) õppekava ja tunnijaotusplaani vastab põhikooli riikliku õppekava sisunõuetele, õpilaste nädalakoormust ei ole suurendatud. TIK õppekavas on mh valitud vabade tundide ja õppe ümberkorralduste arvel rohkem inglise keele tunde, põhikooli III kooliastmes lisandub kolmas, C võõrkeel.² Ka [Teie 16.01.2015 seisukohast](#) nähtub, et TIK õppekava on õigusaktidega kooskõlas.³

Selleks, et kool saaks kehtestatud õppekava rakendada, peavad koolil olema piisavad rahalised vahendid. PGS § 82 lg 2 järgi moodustuvad kooli eelarve tulud eraldistest riigi- ja valla- või linnaeelarvest, laekumistest eraõiguslikelt juriidilistelt isikutelt, annetustest ning kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekavavälisest tegevusest saadud tuludest. PGS § 82 lg 11 järgi ei tohi kooli õppekava alusel munitsipaal- või riigikoolis toimivas põhi- või keskkharidusõppes osalemise eest õpilastelt või vanematelt nõuda kaasrahastamist. Koolis korraldatava tegevuse puhul, mis ei ole kooli õppekava osa (õppekavavälise tegevuse), võib kulusid katta kooli põhimääruses sätestatud tingimustel ja korras õppekavavälises tegevuses osalejate kaasrahastamisega. Kui arvestada ka, et PGS § 82 lg 3 esimese lause järgi katab munitsipaal- või riigikooli kooli pidaja ning teise lause järgi määratakse valdadele ja linnadele riigieelarvest igal aastal toetust seaduses nimetatud kulude katmiseks, saab neist sätetest järeldada, et kohustus tagada kooli õppekava, mille osaks on ka nõ süvaõpe ja valikainete õpe, rakendamiseks vajalik raha lasub kooli pidajal. Kooli tegevuse vabatahtlik lisarahastamine sihtasutuse kaudu või vanemate poolt otse pole keelatud.

Õiguskantslerile saadetud 16.01.2015 kirjas selgitasite, et kooli õppekava kinnitamine kuulub kooli kompetentsi ning Tallinn sellesse protsessi ei sekku. PGS § 17 lg 2 järgi kehtestab kooli õppekava kooli direktor. Samas antakse õppekava ja selle muudatused enne kehtestamist arvamuse andmiseks kooli hoolekogule, õpilasesindusele ja õppenõukogule. Kuna kooli hoolekogus on ka kooli pidaja esindaja (PGS § 73 lg 2), siis on linnal võimalus kooli plaanidest teada saada ja esitada kooli pidaja seisukoht õppekava osas, mh kuidas on õppekava koostamisel silmas peetud kasutatavaid vaimseid ja materiaalseid ressursse (PRÕK § 24 lg 2). Teisisõnu, kooli õppekava kehtestab küll direktor, kuid kuna kooli eelarve peab õppekava rakendamist

² Kooli õppekavas toodud mahus inglise keele õppe ja C võõrkeele õppe tulemusi hinnatakse koolis kehtestatud [hindamisjuhendist](#) lähtuvalt, kusjuures PGS § 29 lg 1 p 6 järgi on hindamise eesmärgiks mh anda alus õpilase järgmisse klassi üleviimiseks ning kooli lõpetamise otsuse tegemiseks. Nii inglise keele õppele kui C võõrkeele õppele kohalduvad [kooli kodukorra](#) sättest teavitamise tingimuste ja korra kohta (kodukorra punkt 4), mh kajastub hinne klassitunnistusel. Kooli inglise keele ainekavad kajastavad kogu kooli õppekavas sätestatud õppeaine mahtu ning õpilane peab õpitulemused saavutama kogu ainekava mahus. Seega pole võimalik jagada koolis toimuvat inglise keele õpet nõ kohustuslikuks ja õppekava väliseks või huviringiõppeks. C võõrkeel on kooli õppekava järgi valikaine, kuid kooli õppekavas sätestatud valikaine puhul pole tegu õppekavavälise tegevuse või huviringiga.

³ Erinevalt Haridus- ja Teadusministeeriumist leidsite, et TIK on suurendanud õpilaste nädalakoormust üle lubatud piiri. Ministeeriumi sõnul on TIK selgitanud, et üldiselt kasutatav tunnijaotusplaan ei võimalda kirjeldada üksikasjalikult üldõpetuslikku õpet, mida TIKs rakendatakse ning tundide lihtsummeerimisel annab tunnijaotusplaan tegelikult plaanist erineva tulemuse. Soovitan Teil paluda, et TIK annaks Teile üksikasjalikke selgitusi, kuidas õpilaste nädalakoormus koolis tegelikult kujuneb.

võimaldama, eelarve aga kinnitab kooli pidaja (PGS § 82 lg 10), peavad kool ja kooli pidaja kooli õppekava koostamisel koostööd tegema.⁴

Kuna Tallinn ei rahasta TIK õppekava rakendamist täies mahus, on see kaasa toonud süsteemi tekkimise, kus õppekava järgset õpet finantseerivad vanemad. Täpsemalt kogub [sihtasutus](#) õppetootuse nime all lapsevanematelt raha, millest suurem osa kulub (inglise keele) õpetajatele palga maksmiseks (sihtasutuse ja õpetaja vahelise lepingu alusel) kooli õppekavas ette nähtud tundide andmise eest. Vanemate makstavat raha on nimetatud annetuseks. Lastevanemate, kelle lapsed õpivad TIKs, tasutavat raha saab vaadelda annetusena vaid osaliselt, st osas, milles see ei kulu raha maksnud pere lapsele kohalduva kooli õppekava järgse õppe kulude, nagu nt õpetaja palk, katmiseks. St summat, mis kulub nt kooli traditsiooniliste ürituste läbiviimise toetamisele, õpilastele konkurssidel või võistlustel osalemiseks stipendiumi maksmisele, saab annetusena vaadelda.

Kokkuvõtvalt järeldub kõigest eelnevast, et TIK õppekava on koostatud lähtuvalt igale koolile õigusaktidega antud võimalusest valida koolile õppesuund (nö süvaõpe) vabade tundide arvu, õppeainete lõimimise ja ümberkujundamise arvel. Kooli õppekavas sätestatud nö süvaõppe kulud tuleb katta Tallinn linnal, kui TIK pidajal. Kuna TIK õppekava osaks oleva süvaõppe puhul pole tegu õppekava välise või huviringi õppega, on keelatud nõuda õpilaste vanematelt raha nende tundide läbiviimiseks, kuid vanemate vabatahtlikud annetused kooli sihtasutusele koolielu edendamiseks on lubatud.

Arvestades, et TIK õppekava rahastamise probleem on vaid üks põhihariduse põhiseaduses nõutaval moel kättesaadavaks tegemisega seotud probleemidest, jätkab õiguskantsler selle teema laiemat analüüsi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁴ Kooli pidaja õigus ja võimalus sekkuda kooli direktori tegevusse nähtub ka PGS §-st 71. Nii sõlmib töölepingu direktoriga linnapea või tema volitatud isik, mis ühtlasi tähendab kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse §-s 66¹ sätestatud teenistusliku järelevalve laienemist direktori tegevusele (arvestades mõistagi PGS-st tulenevaid piiranguid). Ka sõltuvad mitmed direktori otsustused kooli pidaja seatud raamidest, nt eelarvevahendite kasutamine põhimääruses antud volitustest (PGS § 71 lg 2 p 3).