



Õiguskantsler

Teie 06.07.2015 nr

Meie 07.09.2015 nr 6-5/150842/1503834

Vastus
Gümnaasiumi õppekohtade arv Tartu linnas

Lugupeetud avaldaja

Edastasite õiguskantslerile pöördumise, milles Teie esindatav palub õiguskantsleri arvamust, kas Tartu linn peab tagama kõigile piirkonna lastele, s.h haridusliku erivajadusega lastele, gümnaasiumikoha. Teie edastatud avaldusest võib aru saada, et avaldaja kahtleb Tartu Linnavolikogu 19.12.2013 määruse nr 4 „[Tartu linna munitsipaalpõhikooli ja -gümnaasiumi vastuvõtu tingimused ja kord](#)“ § 4 lg 1 õiguspärasuses, kuna selle sätte kohaselt tagab linn gümnaasiumis õppekohad 85 %-le Tartu linnas põhikooli lõpetavatele õpilastele, mitte kõigile põhikooli lõpetajatele. Täiendavalt luuakse selle sätte kohaselt juurde õppekohti mujal põhikooli lõpetanud õpilastele, mis avaldaja hinnangul pole mõisteta.

Õiguskantsler analüüsis avaldaja seisukohti ja õigusakte, kuid jõudis erinevalt avaldajast järeldusele, et Tartu linna otsus tagada gümnaasiumi õppekohad 85% Tartu linna põhikoolide lõpetajatele, mitte kõigile, ning otsus moodustada kohti teistest kohalikest omavalitsustest tulnud lastele, pole õigusvastane.

Seisukoht tugineb alljärgnevatele kaalutlustele.

Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lg 1 tulenevalt on kõigil õigus haridusele ning õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Sama paragrahvi lg 2 järgi kohustuvad riik ja kohalikud omavalitsused ülal pidama vajalikul arvul õppeasutusi, et haridus oleks kättesaadav. Neist sätetest saab järeldada, et avalik võim peab tagama õppekoha neile lastele, kellele põhiseadus paneb kohustuse koolis käia. Kuna põhiseadus ei sätesta üksikasjalikke nõudeid haridussüsteemi ülesehitusele, tuleb terviklik haridussüsteem luua seadusandjal ning ühtlasi otsustada, mida tähendab vajalik arv õppeasutusi erinevate haridustasemetel lõikes.

Põhikoolide ja gümnaasiumite tegevust reguleerivaks alusseaduseks on [põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#) (edaspidi PGS).

PGS § 9 lg 2 järgi on koolikohustuslik isik, kes on saanud enne käimasoleva aasta 1. oktoobrit seitsmeaastaseks ning koolikohustus kestab kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Et laps saaks oma koolikohustust täita, peab kohalik omavalitsus, kus laps elab, tagama talle koolikoha (PGS § 10 lg 2). Selleks määrab valla- või linnavalitsus lapsele elukohajärgse kooli. Elukohajärgne kool, mille kohalik omavalitsus on määranud lapsele koolikohustuse täitmise eesmärgil, peab lapse kooli vastu võtma (PGS § 27 lg 1). Lapse kooli vastuvõtmisele elukohajärgsesse kooli ei tohi seada tingimusi, nt ei või elukohajärgne kool valida lapsi teadmiste ja oskuste alusel.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Erinevalt põhikoolist, kus peavad õppima kõik vastavas vanuses lapsed, on gümnaasiumis õppimine vabatahtlik.

Gümnaasiumis omandatakse üldkeskharidus ning gümnaasiumis õppimise eesmärgiks on valmistada õpilast ette astumiseks eelkõige kõrgkooli, aga ka kutseõppeasutusse (PGS § 5 lg 2). Kuna gümnaasiumis käimine pole kohustuslik ning mitte kõik põhikooli lõpetajad ei soovi gümnaasiumisse astuda, ei pea riik ja kohalikud omavalitsused tagama gümnaasiumikohta kõigile põhikooli lõpetajatele.¹ Kui suurele arvule põhikooli lõpetajatest täpsemalt gümnaasiumikohta tagatakse, on poliitilise otsustamise koht² ning see võib ajas muutuda, sõltuvalt ühiskonna ja majanduse arengust. Kutseõpe on põhikooli lõpetaja jaoks gümnaasiumi kõrval alternatiivne võimalus, kus oma haridusteed jätkata.³

Kuna õpe gümnaasiumis pole kohustuslik ning on suunatud eelkõige neile, kel soov omandada kõrgharidus, ei kohaldu gümnaasiumiõppe suhtes PGS § 10 lg 1 sätestatud põhikooli õpilastele elukohajärgse kooli määramise regulatsioon ja seega pole ka koolil kohustust last vastu võtta. Erinevalt elukohajärgsest põhikoolist annab seadus gümnaasiumile võimaluse valida õpilasi nende teadmiste ja oskuste alusel. Täpsemalt sätestab PGS § 27 lg 3, et kõigil on võrdne õigus konkureerida gümnaasiumi astumiseks ning gümnaasiumi vastuvõtmisel võib hinnata isiku teadmisi ja oskusi, kuid vastuvõttingimused peavad põhinema objektiivsetel ja eelnevalt avalikustatud kriteeriumidel. Seadus ei täpsusta, kuidas ja mil määral sisseastujate teadmisi ja oskusi võib kontrollida, see on jäetud kooli otsustada. Gümnaasiumiõppe eesmärgist lähtuvalt on õpilaste oskuste hindamise eesmärgiks selgitada välja, kas gümnaasiumisse astuda sooviv õpilane tuleb kõigi eelduste kohaselt toime õppega gümnaasiumis. Õpe gümnaasiumis peab vastama [gümnaasiumi riiklikule õppekavale](#) ning olema sellisel tasemel, et õpilane oleks võimeline jätkama õpinguid kõrgkoolis. Mh on gümnaasiumi eesmärgiks, et õpilased leiaksid endale huvi- ja võimetekohase tegevusvaldkonna, millega siduda oma edasine haridustee (PGS § 5 lg 2). Gümnaasium peab olema suuteline pakkuma lisaks kohustuslikele õppeainetele ka valikõppeaineid gümnaasiumi riiklikus õppekavas sätestatud nõuete kohaselt (PGS § 7¹ lg 1). Seega pakuvad kõik gümnaasiumid teatud õppesuundi, see ongi õigusaktidele vastava kaasaja gümnaasiumi toimimise eesmärk ja vorm.

Erinevate valikõppeainetega (õppesuundadega) gümnaasiumite olemasolu võib olla põhjuseks, miks Tartu linn planeerib kohti ka teiste kohalike omavalitsuste põhikoolilõpetajatele. Valikuterohke ja kvaliteetse gümnaasiumihariduse pakkumine nõuab palju ressursi (nii raha kui inimesi) ning mitte iga kohalik omavalitsus ei suuda seda pakkuda. Seega on mõttekas teha kohalikel omavalitsustel selles osas koostööd. Teisalt on ka kooli pidaja huvitatud, et gümnaasiumis õpiks piisaval arvul õpilasi. Kui oma linna või valla põhikooli lõpetajaid pole piisavalt (kes õppida sooviksid ja kel oleks ühtlasi piisavad teadmised ja oskused), et gümnaasiumiklasse täita, on mõistlik võimaldada õppekohti teiste kohalike omavalitsuste õpilastele.

¹ [Portaali HaridusSILM andmetel](#) jätkas nt 2014. aastal 69% põhikooli lõpetajatest üldharidusõpinguid (gümnaasiumis), 27% suundus kutseõppesse ning 3% ei jätanud haridusteed.

² Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüüsis [„Eesti põhikooli- ja gümnaasiumivõrgu analüüs aastaks 2020“](#) selgitatakse lähemalt, kuidas tekib gümnaasiumivõrgu aluseks olev maakondlike kvootide prognoos ehk kuidas tuletatakse õpilaskohtade arv.

³ Vt [Haridus- ja Teaduministeeriumi aasta-analüüsi](#) lk 6: „Põhikoolilõpetajate jagunemine kutse- ja üldkeskhariduse vahel pole viimasel kümnel aastal oluliselt muutunud. Aasta 2020 eesmärgiks on jaotus 35/65, kuid viimasel viiel aastal on kutsehariduse valinud 26–28% ja üldkeskhariduse 72–74% põhikoolilõpetajatest. Kutsekeskharidusse astujate osaluse suurendamine on olnud eesmärk 10–15 aastat, kuid kunagi pole üle 30% põhikoolilõpetajatest kutseõpet valinud. [---] Vaadates kutseõppe lõpetanute hõivet ja palka, kerkib aina sagedamini küsimus, kas seatud siht on Eesti majandusmudelis õigustatud. [---] Meetmete kõrval, mis toetavad selle eesmärgi saavutamist, kaalume ka analüüsi, mis hindaks, kas seatud siht on Eesti tänases majandusmudelis mõistlik.“

Kokkuvõtvalt on eelnevast näha, et tänapäeval pole gümnaasium enam nõ automaatne põhikooli jätk, vaid põhikooli lõpetaja seisab valiku ees, kas ta soovib ja on võimeline jätkama oma haridusteed tema huvidele ja kalduvustele vastava õppesuunaga gümnaasiumis, et siis edasi suunduda kõrgharidusõppesse, või leiab endale sobiva suuna kutseõppes. Ka viimasel juhul on võimalik keskharidus omandada.⁴

Vajab rõhutamist, et konkreetse õpilase õigusi ei saa riivata mitte Tartu linna kehtestatud gümnaasiumikohtade määr, vaid see, kas otsus, millega õpilast kooli vastu ei võetud, oli õiguspärane või mitte. Kuna otsus, millega isik võetakse või ei võeta õpilaseks, on haldusakt, siis saab seda vaidlustada vaideorganisi või halduskohtus. Otsuse õiguspärasuse kontrollija peab välja selgitama, kas konkreetset juhul oli isiku kooli vastuvõtmisest keeldumine kooskõlas õigusaktidega, mh, kas otsuse tegemisel järgiti kaalutusreegleid ja võrdse kohtlemise nõuet.

Avaldaja soovist lähtuvalt selgitan eraldi ka puudega lapse (st PGS § 46 lg 1 mõttes haridusliku erivajadusega õpilase) gümnaasiumiõppesse asumise võimalusi. Mõistagi on puudega õpilasel sarnaselt kõigi teiste põhikooli lõpetajatega õigus kandideerida gümnaasiumiõppesse. Samas tuleb silmas pidada, et gümnaasiumi eesmärk ja õppe korralduse põhimõtted on ka puuetega õpilaste jaoks samad: gümnaasium pole kohustuslik, eesmärgiks on valmistada õpilasi ette eelkõige kõrgkooli minekuks. Seetõttu peab ka puudega õpilane olema valmis oma teadmisi ja oskusi tõendama, et saaks selgeks tema valmisolek ja suutlikkus gümnaasiumiõppega toime tulla. Nagu öeldud eespool, ei kohaldu gümnaasiumi suhtes PGS § 10 lg 1 sätestatud elukohajärgse kooli regulatsioon (elukohajärgne kool on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse mõttes lapsele määratud põhikool), seega ei kohaldu puudega õpilase gümnaasiumiõppe suhtes ka avalduses viidatud PGS § 47 lg 1, mille järgi õpib haridusliku erivajadusega õpilane üldjuhul elukohajärgse kooli tavaklassis.

Eelnev ei tähenda, et kui puudega õpilane on leidnud oma huvidele vastava õppesuunaga gümnaasiumi ning ta teadmised ja oskused võimaldavad gümnaasiumisse õppima asuda, ei peaks kool õpilase erivajadusega arvestama. Õpilase erivajadusest lähtuvalt saab teha muudatusi või kohandusi õppeajas, õppe sisus, õppeprotsessis, õpikeskkonnas või taotletavates õpitulemustes. Teatud juhtudel tuleb koostada individuaalne õppekava (vt [gümnaasiumi riiklik õppekava](#) § 13).

Kõike kokku võttes võib öelda, et põhikoolil ja gümnaasiumil on erinev eesmärk ning erinevad on ka avaliku võimu kohustused õppe tagamisel: põhiharidus on kohustuslik ning selle kohustuse täitmise võimaldamiseks määratakse lapsele elukohajärgne põhikool. Gümnaasium on vabatahtlik ja kutseõppe kõrval üks võimalikest valikutest pärast põhikooli. Avalik võim ei pea tagama gümnaasiumikohti kõigile soovijatele, vaid õppima saavad need, kelle teadmised ja oskused võimaldavad gümnaasiumihariduse omandamist. Järelikult pole alust pidada Tartu linna otsust tagada gümnaasiumikoht mitte kõigile, vaid 85 %-le linna põhikooli lõpetajatest, õigusvastaseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Tartu Linnavalitsus

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁴ Vt täpsemalt [kutseõppeasutuse seadus](#).