



Õiguskantsler

Jaanus Rooba  
direktor  
Tartu Maarja Kool  
jaanus.rooba@raad.tartu.ee

Teie 14.06.2012 nr

Meie 17.12.2013 nr 6-2/120901/1305258

## **Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Hooldusõppe nädalakoormus**

Lugupeetud Jaanus Rooba

Pöördusite minu poole mitme hooldusõpet pakkuva kooli ja Tartu Maarja Kooli lastevanemate nimel põhikooli lihtsustatud riiklikus õppekavas sätestatud hooldusõppe nädalakoormuse küsimuses. Täpsemalt palusite mul kontrollida Vabariigi Valitsuse 16.12.2010. a määruse nr 182 „Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava” lisa 3 punktide 4.5 ja 4.6 kooskõla põhiseaduse §-st 12 tuleneva võrdsuspõhiõigusega.

**Analüüsinud teie pöördumisi, haridus- ja teadusministri vastust minu teabe nõudmisele ning muud asja kohta kogutud teavet, olen seisukohal, et Vabariigi Valitsuse 16.12.2010. a määruse nr 182 „Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava” lisa 3 punktid 4.5 ja 4.6 on kooskõlas põhiseaduse §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega osas, milles hooldusõppe nädalakoormus kõigil kolmel arengutasandil ning lisa-aastatel on maksimaalselt 20 tundi.**

Alljärgnevalt selgitan lähemalt oma seisukohta. Selleks kirjeldan lühidalt menetluse asjaolusid (I) ning toon välja vaidlusalused õigusakti sätted (II). Pärast seda esitan oma seisukoha (III).

### **I Menetluse asjaolud**

1. Leidsite mulle saadetud pöördumistes, et hooldusõppe õpilased jäävad Vabariigi Valitsuse 16.12.2010. a määruse nr 182 „Põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava” lisa 3 (edaspidi nimetatud *hooldusõppe õppekava*) punktides 4.5 ja 4.6 sätestatud 20-tunnise nädalakoormuse tõttu kõigi teiste põhikooli õpilastega võrreldes ebavõrdsesse olukorda. Teie hinnangul eeldaks esimesest klassist kuni täiskasvanuks saamiseni ühesuguse madala õppekoormuse rakendamine, et raskema puudega õpilased ei arenegi. Tõdesite oma pöördumistes, et hooldusõppe õpilased on väga erinevad ja nende võimekus on erinev kogu kooliaja jooksul, mistõttu tuleb neid erinevalt, vastavalt võimekusele, ka õpetada. Teie hinnangul ei arvesta kehtestatud jäigad piirid inimese arengu võimalustega. Hooldusõppe õpilased vajavad järjepidevat arendamist, koolipäeva lühendamise (tundide võrdse jagunemise korral nädalas 4 tundi päevas) tähendab ühelt poolt

Õiguskantsleri Kantselei

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

lapsi õpetava ja arendava tegevuse lühenemist, teiselt poolt diskrimineerib see ka hooldusõppe õpilaste vanemaid võrreldes teiste laste vanematega, kuna väheneb vanema võimalust käia tööl ja suureneb vajadus lapsega tegeleda ja teda hooldada.

2. Pöördusin hooldusõppe nädalakoormuse küsimuses haridus- ja teadusministri poole teabe nõudmisega. Ministri vastusest toon välja alljärgneva.

3. Minister tõdes, et hooldusõppe õppekava järgi õppivatel õpilastel on hoolduse ja õppe eristamine keeruline. Kuna hooldusõppe laste õppimise võimekus ning vaimne- ja füüsiline võimekus on piiratud, on 20 tundi nädalas sellisel tasemel erivajadustega õpilaste maksimaalne optimaalne õppimisvõimekus.

4. Vastuseks küsimusele, millistest kaalutlustest lähtuvalt, sh millistele uuringutele tuginedes, on hooldusõppe õppekava punktides 4.5. ja 4.6 kehtestatud hooldusõppe õpilastele maksimaalselt 20-tunnine nädalakoormus, selgitas minister, et raske intellektipuudega õpilaste intellektuaalne tase on 2-4-aastaste laste tasemel ja sügava intellektipuudega õpilaste arengutase 0-2-aastaste laste tasemel ning sageli kaasnevad intellektipuudega ka muud puuded, nt liikumispuue, kõnepuue jne. Seetõttu erinevad nende õpilaste õppe- ja kasvatusesmärgid oluliselt põhikooli riikliku õppekava ja ka lihtsustatud riiklikus õppekavas sätestatud lihtsustatud ja toimetulekuõppe eesmärkidest.

5. Ministri sõnul peeti suurima lubatud nädalakoormuse kehtestamisega silmas, et vähemalt 20 tunni ulatuses nädalas peab nende lastega tegelema eripedagoog, rakendades spetsiifilisi eripedagoogilisi vahendeid ja võtteid.

6. Kuna hooldusõpet saavate laste tähelepanu- ja keskendumisvõime on äärmiselt väike, siis ei saa nende laste puhul rakendada tavapärast õppekorraldust. Minister märkis, et lisaks õpetajale osalevad hooldusõpet saavate laste õppekava kohases arendusprotsessis õpetaja abi, kasvataja, sotsiaaltöötaja või muu spetsialist. Eripedagoogi tegevus õpilastega peab vahelduma muude tegevustega, mida viivad läbi meditsiinitöötajad, sotsiaaltöötaja. Seega hariduse ja sotsiaalvaldkonna tegevus on nende õpilaste puhul tihedalt põimunud ning sageli raskesti eristatavad.

7. Küsimusele, kuidas on kõikide hooldusõppel olevate laste suhtes kuni 20-tunnist nädalakoormust rakendades tagatud, et ükski selle õppekava järgi õppija ei satu võrreldes teiste õppekavade järgi õppijatega halvemasse olukorda ning tema võimed arendatakse välja maksimaalselt, vastas minister, et kõigil hooldusõppe õpilastel on vajadusel võimalik üldharidussüsteemis osaleda 12 aastat, mis peaks tagama nende võimete maksimaalse arendamise. Minister selgitas, et kuna hooldusõppel olevad õpilased vajavad kogu ülejäänud elu pidevat vastava ettevalmistusega spetsialistide järelvalvet ning hooldamist, siis toimub ka nende puhul elukestev õpe ja areng.

8. Ministri vastusest tuleneb, et hooldusõppe õpilaste puhul pole eristatud nädalakoormust sõltuvalt õpingute kestusest/arengutasemest sarnaselt teiste riiklike õppekavade alusel õppivate õpilastega, kuna hooldusõppel olevate õpilaste eakohase arengu faasid on võrreldes teiste riiklike õppekavade alustel õppivate õpilastega nii väikesed ja seejuures väga individuaalsed. Näiteks mõni hooldusõppel olev õpilane võib jääda 0–1 aastase lapse arengu tasemele ning riiklikult arengutaseme normi kehtestada ei ole mõttekas. Iga lapse arengutaset hindavad koolis töötavad spetsialistid ja koostavad vastavalt sellele individuaalse õppekava.

9. Enne asjas seisukoha kujundamist külastasin kolme hooldusõpet pakkuvat kooli uurimaks laste õppekorraldust praktikas.

10. Kaasasin menetlusse erialaasjatundjana ka lastepsühhiaatri. Oma seisukohas selgitas lastepsühhiaater mulle mille poolest erinevad teineteisest raske ja sügava intellektipuudega isikud. Muu hulgas selgitas ekspert, et IQ taseme erinevus määrab erineva suutlikkuse omandada oskusi, saada aru korraldustest, täita korraldusi, ennast väljendada. Vaimse alaarenguga kaasneb erinevaid häireid ja haigusseisundeid, mis samuti mõjutavad olulisel määral iga konkreetse lapse arengut ja õpivõimekust. Ekspert märkis, et iga lapse võimed ja arengupotentsiaal on erinev. Diagnoos võimaldab arengudünaamikat prognoosida teatud määral. Raske või sügava vaimse alaarengu puhul esineb lapsel tavaliselt ka mõni muu häire või haigusseisund. Sagedasemad diagnoosid on eksperdi sõnul erinevad geneetilised sündroomid, epilepsia, neuroloogilised häired, autismispektrihäired, füüsilised puuded. Küllalt sageli on vaimne alaareng mitte juhtuv, vaid kaasuv diagnoos ning lapse arenguprognosis on suurel määral mõjutatud põhihaiguse kulust.

Vastusena küsimusele, kas ja kuidas võib sügava ja raske intellektipuudega laste õppimisvõime ajas muutuda ning millest see sõltub, selgitas ekspert, et raske ja sügava vaimse alaarenguga laste õpetamine on tihedalt seotud taastusraviga, erinevate arendavate tegevustega, otsest õpetamist ravitegevusest eristada on üsna formaalne. Ekspert tõdes, et raske ja sügava vaimse alaarenguga laste enesealgatus on väga vähene või ei avaldu praktiliselt üldse, seetõttu vajavad nad millegagi tegelemiseks alati täiskasvanu abi, kes nendega sihipäraselt tegeleb, suunab ja juhendab.

## **II Vaidlustatud sätted**

11. Hooldusõppe õppekava punktid 4.5 ja 4.6 sätestavad:

„[---]

4.5. Hooldusõppes on nädalakoormus kõigil kolmel arengutasandil maksimaalselt 20 tundi.

4.6. Lapsevanema poolt hiljemalt 9. klassi esimesel poolaastal esitatud põhjendatud taotluse alusel võib õppenõukogu otsusega pikendada õpilase õppeaega kahe õppeaasta võrra kuni 20 nädalatunni ulatuses igal õppeaastal. Täiendavate õppeaastate kohustuslike ja valikainete kohta koostatakse jätkuvalt õpilasele individuaalne õppekava.

[---].”

## **III Minu analüüs**

12. Asjas on põhiküsimus, kas hooldusõppe õpilaste maksimaalselt 20-tunnine nädalakoormus kõigil kolmel arengutasemel on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) §-s 12 sätestatud võrdsuspõhiõigusega.

Küsimusele vastamiseks selgitan esmalt võrdsuspõhiõiguse sisu ning hindan, kas käesoleval juhul on seda põhiõigust riivatud (punktid 13-17). Seejärel analüüsin, kas põhiõiguse riivel on olemas põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk (punktid 18-21) ning kas riivet põhjustav meede on selle eesmärgi suhtes proportsionaalne (punktid 22-38).

### Võrdsuspõhiõigus ja selle riive

13. PS § 12 sätestab võrdsuspõhiõiguse ning selle põhiõiguse kaitseala riivega on tegemist siis, kui leiab aset võrdses seisundis olevate isikute erinev kohtlemine.<sup>1</sup> Säte hõlmab ka õigusloome võrdsuse põhimõtet, mis tähendab, et ka seadused peavad kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.<sup>2</sup> Siiski pole võrdsuspõhiõigus piiramatult õigus. Võrdsuspõhiõiguse riive (erinev kohtlemine) on lubatud, kui sellisel erineval kohtlemisel on põhiseadusega kooskõlas olev eesmärk<sup>3</sup> ning erinevat kohtlemist põhjustav meede või abinõu on selle eesmärgi suhtes proportsionaalne.<sup>4</sup>

14. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi nimetatud PGS) § 9 lõike 2 järgi on koolikohustuslik isik, kes on saanud enne käimasoleva aasta 1. oktoobrit seitsmeaastaseks.<sup>5</sup> Seega on koolikohustuslikud kõik nimetatud vanuses lapsed, kaasa arvatud puudega lapsed.

15. Käesoleval juhul moodustavad ühe isikute grupi põhikooli õpilased, kes õpivad põhikooli riikliku õppekava ning põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava lihtsustatud ja toimetuleku õppes. Teise grupi moodustavad põhikooli õpilased, kes õpivad põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava hooldusõppe õppekava järgi.

16. Kahte gruppi ühendavaks asjaoluks on see, et tegu on mõlemal juhul PGS § 9 lõike 2 mõttes koolikohustuslike isikutega, mistõttu saab neid minu hinnangul vaadelda kui võrreldavaid isikute gruppe.

17. PGS § 25 lõike 2 järgi on põhikooli õpilase suurim lubatud nädala õppekoormus õppetundides 1. klassis 20; 2. klassis 23; 3. ja 4. klassis 25; 5. klassis 28; 6. ja 7. klassis 30; 8. ja 9. klassis 32. Nimetatud säte kohaldub nii põhikooli riikliku õppekava järgi õppijatele kui ka põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava järgi lihtsustatud ja toimetuleku õppes õppijatele. Hooldusõppe õppekava järgi õppijatel on aga õppekoormus kogu põhikooli ulatuses maksimaalselt 20 tundi nädalas. Seega kohtleb õppekava nädala õppekoormuse osas põhikooli õpilasi erinevalt sõltuvalt õpilasele kohalduvast õppekavast.

Nagu öeldud, pole erinev kohtlemine mitte alati lubamatu. Põhiseadusega kooskõlas oleval erineval kohtlemisel peab olema legitiimne eesmärk ning erinev kohtlemine sel eesmärgil ei või teisiti koheldud isiku jaoks kaasa tuua ebaproportsionaalseid tagajärgi.

### Riive legitiimne eesmärk

18. Kuna võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooniga põhiõigus<sup>6</sup>, on lubatud seda riivata igal eesmärgil, mis pole põhiseadusega otseselt keelatud.

19. Ministri selgituse kohaselt on 20-tunnise õppekoormuse puhul silmas peetud tegevust, mida viib nende lastega nädala jooksul läbi eripedagoog, rakendades spetsiifilisi eripedagoogilisi

<sup>1</sup> RKPJK 07.06.2011. a otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 36.

<sup>2</sup> RKPJK 26.09.2007. a otsus asjas nr 3-4-1-12-07, p 19; RKHK 20.10.2008. a otsus asjas nr 3-3-1-42-08, p 25.

<sup>3</sup> RKÜK 07.06.2011. a otsus asjas nr 3 -4-1-12-10, p 31.

<sup>4</sup> RKÜK 07.06.2011. a otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 35.

<sup>5</sup> Erandid sellest reeglist sätestab seadus: PGS § 7 lõige 4 järgi võib laps kooli minna ühe õppeaasta võrra varem ning PGS § 9 lõike 3 järgi võib laps koolikohustuse täitmist alustada ühe õppeaasta võrra hiljem.

<sup>6</sup> RKÜK 07.06.2011. a otsus asjas nr 3 -4-1-12-10, p 31.

võtteid.<sup>7</sup> Kuna hooldusõpet saavate laste tähelepanu- ja keskendumisvõime on äärmiselt väike ning traditsioonilise õppekorralduse rakendamine pole võimalik, peab otsene õppetegevus, st vaidlusalustes sätetes reguleeritud õpe eripedagoogi juhendamisel, vahelduma muude tegevustega: sotsiaalteenuste, rehabilitatsiooni, raviga.<sup>8</sup> Võrreldes toimetulekuõppel olevate lastega, ning seda enam lihtsustatud õppel ja riikliku õppekava järgi õppivate lastega, pole hooldusõppe õpilased suutelised väga pikka aega keskenduma mõtestatud õppetegevusele, kuid õppe mahu määramisel on just oluline õpilase võimekus akadeemilises õppetöös osaleda arvestusega, et jääks aega puhkuseks ja muuks tegevuseks.

20. Eeltoodud selgitustest saab järeldada, et hooldusõppe õpilaste õppetöö nädalakoormuse piiramise eesmärgiks oli tagada hooldusõppe õpilastele nende õppetöös osalemise potentsiaali arvestav nädalakoormus. **Lisaeesmärgiks** saab minu hinnangul pidada riigi soovi kasutada nii raha kui inimesi võimalikult optimaalselt ja efektiivselt.<sup>9</sup> Kuna koolipäeva kestel moodustab spetsiifiline eripedagoogiline juhendamine vaid osa läbiviidavatest tegevustest, on otstarbekas eripedagoogide tegevuse finantseerimiseks ja eripedagoogide töökoormuse määratlemiseks seada õigusaktidega selged raamid.

21. Õpilastele jõukohase õppekoormuse reguleerimise vajadus ning raha ja inimeste optimaalse kasutamise vajadus on mõlemad minu hinnangul põhiseadusega kooskõlas olevad eesmärgid.

#### Riive proportsionaalsus

22. Riive proportsionaalsuse hindamisel tuleb „[---] kaaluda ühelt poolt võrdsuspõhiõigusesse [---] sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt [---] eesmärgi tähtsust. Seejuures kehtib põhimõte: mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda mõjuvamad peavad olema riivet õigustavad põhjused [---].“<sup>10</sup>

23. Esiteks on riive intensiivsust hinnates minu arvates ilmne, et hooldusõppe õpilaste 20-tunnine nädala õppekoormus ei kujuta endast absoluutset takistust hariduse saamisel. Õpilastel on võimalik kuni 20 tundi õpet eripedagoogi juhendamist nädalas saada. Seega pole tegu maksimaalselt intensiivse riivega.

24. Riive intensiivsuse astme hindamisel on oluline silmas pidada, et kõigil lastel on võrdne õigus nende potentsiaalile vastavale maksimaalsele arengule.<sup>11</sup> Muu hulgas sisaldab see õigus endas õigust haridusele, mis iga lapse vaimsed ja kehalised võimed maksimaalselt võimalikult välja arendab.<sup>12</sup> Kuna aga kõik inimesed on sünnipäraselt erinevate eelduste ja võimete ja ei tähenda eeltoodud eesmärgi saavutamise vajadus, et kõigi suhtes tuleb alati ühesuguseid abinõusid rakendada. Näiteks ei oleks intellektipuudega lapse maksimaalne areng tagatud, kui kaasata laps tavakooli tavaklassi ning pakkuda talle sama metoodika ja sisuga õpet nagu kõigile

<sup>7</sup> Hooldusõppe õppekava punkti 4.4 järgi korraldatakse õppetegevus üldjuhul õpperühmadena, kus arvestatakse iga lapse arengutaset ja individuaalsust ning kus on tagatud individuaalne lähenemine. Õppetööd rühmas viivad läbi õpetaja (eripedagoog) ja abiõpetaja(d).

<sup>8</sup> Käesoleva asja raames ma ei hinda, kas, kuidas ja mis mahus peaksid hooldusõppe õpilastele olema lisaks haridusteenusele tagatud sotsiaal- ja meditsiinivaldkonna teenused. Mulle teadaolevalt on Haridus- ja Teadusministeerium koostöös Sotsiaalministeeriumiga välja töötamas hariduslike erivajadustega õpilaste õppekorralduse kontseptsiooni, mille kohaselt luuakse muu hulgas keeruka haridusliku erivajadusega õpilastele osutatavate haridus-, tervishoiu-, rehabilitatsiooni- ja sotsiaalteenuste sidustatud mudel ja selle rakenduskava aastateks 2014–2020.

<sup>9</sup> RKÜK 07.06.2013. a otsus asjas nr 3-4-1-12-10, p 42.

<sup>10</sup> RKPJK 05.08.2001. a otsus asjas nr 3-4-1-2-01, p 17.

<sup>11</sup> Lapse õiguste konventsiooni artikkel 6 lõige 2.

<sup>12</sup> Lapse õiguste konventsiooni artikkel 29 lõige 1 punkt a.

teistele klassi õpilastele. Sellisest õppest poleks lapsele kasu, ehkki formaalselt koheldaks teda teistega võrdselt. Järelikult pole õige ilma pikemata väita, et kui ühtede õpilaste jaoks on võimetekohane õppida koormusega 20-32 tundi nädalas sõltuvalt põhikooli klassist, siis selline koormus peaks olema võrdse kohtlemise nõudest tulenevalt kohaldatav kõigile põhikooli õpilastele.<sup>13</sup>

25. Põhikooli riikliku õppekava ja põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava järgi õppijaid eristab üksteisest vaimse arengu tase. Näiteks kui toimetulekuõppekaval õppiva mõõduka intellektipuudega lapse vaimse arengu tase jääb 4-7 aastase lapse tasemele<sup>14</sup>, siis hooldusõppe õppekaval õppiva raske või sügava intellektipuudega lapse vaimse arengu tase jääb 0-4 aastase lapse tasemele.

26. See asjaolu tingib esiteks erinevuse õppe sisus. Kui toimetuleku õppekava õpilaste õppe põhiülesanne on toetada mõõduka intellektipuudega õpilase arengut ning tema kujunemist isikuks, kes tuleb eluga toime tuttavates tingimustes, teeb võimetekohast praktilist tööd ja teab oma kuulumisest oma rahva ja Eesti kodanike hulka (toimetuleku õppekava punkt 1.1), siis hooldusõppe põhiülesanne on sügava ja raske intellektipuudega lapsel olemasolevate funktsioonide ja oskuste säilitamine ja arendamine, et tagada harjumuspäras keskkonnas tema potentsiaalile vastav järjest iseseisvam toimimine (hooldusõppe õppekava punkt 1.1).

27. Põhikooli õpilaste, muu hulgas toimetuleku ja hooldusõppe õppekavadel õppivate õpilaste, erinev vaimse arengu tase ja sellest tulenev erinev õppe eesmärk tingib erineva õppe korralduse. Õppe korralduse üheks osaks on õppetundide mahu kindlaks määramine. Üks põhjustest, miks õppe koormus õigusaktides fikseeritakse, on tagada, et see vastaks lapse arengu tasemele. Nii sätestab sotsiaalministri 27.03.2001. a määruse nr 36 „Tervisekaitseõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele” § 6 lõige 1, et kooli päevakava koostamisel tuleb arvestada õpilase vanusest ja füsioloogilistest iseärasustest tulenevat tervise seisundit, töövõimet ning õpivalmidust, õppeainete raskust ning õppeülesannete täitmiseks sobivaid õppeviise ja –meetodeid.<sup>15</sup> Reeglina lapse tähelepanu ja keskendumise võime ajas kasvab, seega ka suutlikkus ilma tervist kahjustamata õppes osaleda.<sup>16</sup> Seetõttu leian, et erineva vanuse ja vaimse arengu tasemega õpilaste erinevat õppekoormust saab pidada põhimõtteliselt põhjendatuks.

28. Mis puudutab õppekoormuse täpseid numbreid, siis tõden, et seadusandjal on konkreetse õppekorralduse paikapanemisel, sh õppe mahu kehtestamisel, suur kaalutusõigus.<sup>17</sup> Minu hinnangul pole põhikooli nädalakoormus (20-32 tundi) üheselt ja täpselt teaduslikult põhjendatav. Pole võimalik vastata, miks on esimese klassi laps võimeline õppima nädalas just

<sup>13</sup> PGS § 25 lõikega 2 võrreldes vähendatud õppekoormus ei kohaldu vaid hooldusõppe õpilaste suhtes. PGS § 15 lg 5 ja § 18 näevad ette võimaluse, et õpilase (mh haridusliku erivajadusega) õppekoormust võib muuta (suurendada või vähendada) tulenevalt õpilase individuaalsest vajadusest.

<sup>14</sup> RHK-10 järgi on vaimne alaareng intellekti peetunud või puudulik areng, mis iseloomustub oskuste puuduliku arenguga. Sellega kaasneb kõikide intelligentsuse tasandite - tunnetuse, kõne, mootorika ja sotsiaalse suhtlemise madal tase. [http://www.kliinikum.ee/psyhhiatriakliinik/lisad/ravi/ph/70vaimne\\_alaareng.htm](http://www.kliinikum.ee/psyhhiatriakliinik/lisad/ravi/ph/70vaimne_alaareng.htm). vt ka Maailma Tervishoiuorganisatsiooni kodulehel oleva RHK-10 selgitusi vaimse alaarengu kohta, otsetee: <http://apps.who.int/classifications/icd10/browse/2010/en#/F70-F79>.

<sup>15</sup> Vt ka Tervisekaitseameti sihtuuring „Kooli päevakava ja õppekorraldus. Ranitsa (koolikoti) raskus” kokkuvõtet, otselink uuringu juurde: [http://www.terviseamet.ee/fileadmin/dok/Keskkonnatervis/haridus\\_ja\\_sotsiaal/sihtuuring\\_ranitsa\\_raskus.pdf](http://www.terviseamet.ee/fileadmin/dok/Keskkonnatervis/haridus_ja_sotsiaal/sihtuuring_ranitsa_raskus.pdf).

<sup>16</sup> Vt näiteks Eesti Arst 2005, 85(5) artikkel „Eesti koolilaste kognitiivne võimekus algklassides”, veebis kättesaadav aadressil: [http://www.eesti-arst.ee/static/files/083/eesti\\_koolilaste\\_kognitiivne\\_voimekus\\_algklassides.p](http://www.eesti-arst.ee/static/files/083/eesti_koolilaste_kognitiivne_voimekus_algklassides.pdf)  
[df](http://www.eesti-arst.ee/static/files/083/eesti_koolilaste_kognitiivne_voimekus_algklassides.pdf).

<sup>17</sup> RKPJK 21.01.2004. a otsus asjas nr 3-4-1-7-03, p 39.

20 tundi, mitte aga 19 või 21 tundi.<sup>18</sup> Tegu on kokkuleppeliste numbritega, ehkki nende kujunemise aluseks on teadmised lapse arengu seaduspärasustest ning nõue, et lapsele peab jääma päeva jooksul aega ka puhkamiseks, kodutööks ning muudeks tegevusteks.<sup>19</sup>

Seega tuleks eeltoodut arvestades vastata järgnevalt küsimusele, kuivõrd riivab hooldusõppe õpilaste õigust võrdselt kohtlemisele maksimaalselt esimese klassi lapse tasemele vastava nädalakoormuse kehtestamine kogu põhikooli jooksul.

29. Minu arvates tuleb sellele küsimusele vastamisel lähtuda asjaolust, et hooldusõppe õpilane jääb oma vaimset arengult 0-4 aastase lapse tasemele ning selle taseme piires areneb iga laps vastavalt oma isiklikule potentsiaalile, kuigi tema tegeliku vanusega kaasvalt on suurenenud tema elukogemus. Hooldusõppes on kogu õpe jaotatud kolmeks arengutasemeks, kuid arengutase ei sõltu lapse vanusest ega koolis viibitud ajast, vaid sõltub iga konkreetse lapse võimetest ja oskustest. Laps võib oma arengus minna esimeselt arengutasemelt järgmistele, kuid see ei pruugi tema individuaalse arengupotentsiaali tõttu nii minna ning ta jääbki vaid esimesele või teisele astmele. Laps võib ka erinevates tegevusvaldkondades olla erineval arengutasemel. Samuti on võimalik, et halvenev tervis tingib tagasimineku arengus.

30. Eeltoodust on näha, et hooldusõppe õpilase õppes osalemise võimekus pole sama, mis põhikooli riikliku õppekava järgi õppijatel. Ka põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava lihtsustatud ja toimetuleku õpilastega võrreldes on hooldusõppe õpilaste vaimsed võimed tagasihoidlikumad. Lisaks on neil lastel reeglina tõsisemad terviseprobleemid. Seetõttu ei saa minu hinnangul pidada võrdsuspõhiõigust kuigivõrd riivavaks asjaolu, et hooldusõppe õpilaste nädalakoormus jääb esimese klassi lapse, st 7-8-aastase lapse tasemele.

Vaatamata eeltoodule võib tekkida küsimus, kuidas on tagatud sellise lapse võimetekohane areng, kes osutub oma arengupotentsiaalilt teistest võimekamaks.

31. Kui õppetöö käigus ilmneb, et lapse vaimse arengu tase vastab pigem toimetuleku õppekavale kui hooldusõppe omale, on võimalik taotleda nõustamiskomisjonilt soovitus õppekava muutmiseks. Kuigi hooldusõpet pakkuvate koolide külastamise käigus selgus, et sellised juhtumid pole sagedased, on neid siiski ette tulnud. Kui aga spetsialistide arvates on hooldusõppe lapse vaimse arengu taset arvestades õige valik, kuid laps areneb oma õppekava piires hästi ja on kõigis või mõnes tegevusvaldkonnas võimekam oma kaasõpilastest, on lahenduseks lapsele järjest keerukamate ülesannete andmine. Koolide külastuse käigus nägin, et ka ühe klassi piires oli õpilastel märgatavalt erinev arengutase ja oskused. Vastavalt sellele olid õpilastele planeeritud tegevused ja anti ülesandeid. Oli õpilasi, kes tegelesid ülesannetega, mis teistele klassikaaslastele jõukohased polnud. Sarnaselt toimitakse ka teiste õppekavade alusel õppivate laste arendamisel. Seega ka 20-tunnise nädalakoormuse juures on võimalik õpilase individuaalset võimekust välja arendada. Märgin, et hooldusõppe õpilastel on võimalik põhikoolis õppida kokku 12 aastat (hooldusõppe õppekava punkti 4.6 järgi on võimalik õppeaega pikendada 2 õppeaasta võrra ning PGS § 54 alusel veel ühe lisa-aasta võrra). See loob hooldusõppe õpilasele võimaluse saada kokkuvõtvalt õpet teiste õppekavade alusel õppijatega võrreldavas mahus.

<sup>18</sup> Näiteks Soomes õpivad lapsed põhikoolis nädalas üldjuhul (minimaalselt) 19-30 tundi (<http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/perusopetus/?lang=en>); enne kehtivat põhikooli- ja gümnaasiumiseadust oli suurim lubatud nädala tundide arv põhikoolis 34.

<sup>19</sup> Kogu koorikorra sisaldab palju muidki kokkuleppelisi arve: klasside suurus, vahetunni pikkus, tunni pikkus jne.

32. Kõike eelnevat kokku võttes leian, et võrdsuspõhiõiguse riive, mille kohaselt kohaldatakse hooldusõppe õpilastele maksimaalselt 20-tunnist nädala õppekoormust kogu põhikooli jooksul, on väheintensiivne.

Järgnevalt hindan võrdsuspõhiõiguse riive eesmärgi tähtsust riigi jaoks.

33. Nagu selgitasin, on riivel kaks eesmärki: esiteks hooldusõppe õpilastele jõukohase ja tema tervist hoidva õppekoormuse sätestamine ja teiseks raha ning inimeste aja optimaalne kasutamine.

34. Esimese eesmärgi vajalikkus tuleneb eespool nimetatud tõsiasiast, et lastel on tulenevalt vanusest ja vaimse arengu tasemest erinev suutlikkus õppetöös osaleda. Liiga madala õppekoormuse tulemusena ei arene lapse võimed välja maksimaalselt võimalikul tasemel. Liiga suure koormuse tagajärjeks on aga laste vaimse ja füüsilise tervise probleemid. Seega on lapse huvisid silmas pidades tegu olulise eesmärgiga.

35. Teine eesmärk - raha- ning inimeste aja optimaalne kasutamine – tuleneb riigi kohustusest kasutada avalikku raha otstarbekalt ja tulemuslikult ning luua haridussüsteem, mis on jätkusuutlik ja toimiv. Seadusandja peab haridussüsteemi planeerides arvestama, et hariduse andmine on väga kulukas avalik teenus.<sup>20</sup> Riik saab luua vaid sellise süsteemi, mille käigushoidmine on jõukohane. Kui hooldusõppe õpilase õpetamiseks ja arendamiseks peavad õpilasega päeva jooksul tegelema mitmed erinevad spetsialistid, on seadusandja õigustatud selle asjaoluga kulutuste planeerimisel arvestama nii, et jaotus erinevate teenuste vahel oleks optimaalne.

36. Lisaks raha otstarbeka kasutamise vajadusele on riigil õigustatud huvi kasutada võimalikult optimaalselt eripedagoogide aega. On teada, et selle ala spetsialiste napib, mistõttu on mõttekas rakendada neid tööle optimaalses mahus.

37. Kokkuvõtvalt on riive eesmärkidega arvestamine riigile väga oluline.

38. Riive proportsionaalsuse hindamisel jääb seega ühele kaalukaasile väheintensiivne võrdsuspõhiõiguse riive ning teisele kaalukaasile riigile olulised eesmärgid. Seepärast pole mul alust pidada kuni 20-tunnise õppekoormuse kehtestamist hooldusõppe õpilaste õigust ebaproportsionaalselt riivavaks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Haridus- ja Teadusministeerium (avaldajate tuvastamist võimaldavate andmeteta)

<sup>20</sup> Kulud haridusele moodustasid valitsussektori kogukuludest 2010. aastal 6,8% ja 2011. aastal 6,5% SKP-st, sealhulgas kulud üldharidusele 2,7% ja 2,5% SKP-st (Eelnõude Infosüsteem, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseaduse muutmise seaduse eelnõu, toimik 13-1436, eelnõu seletuskirja lk 2, otselink eelnõu lehele: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/87fe86d4-347a-4f37-b44a-e649df0dcb17>).