



Õiguskantsler

Annely Võsaste
Hariduse Tugiteenuste Keskus
Mai.Hansen@raad.tartu.ee

Teie 22.03.2022 nr 21.3-1.2/07839

Meie 07.06.2022 nr 7-6/220521/2203069

Lihtsustatud õppe rakendamine

Lugupeetud Annely Võsaste

Palusite õiguskantsleri hinnangut, kas Rajaleidja kooliväline nõustamismeeskond on lihtsustatud õppekava soovitades toiminud õiguspäraselt ja lapse parimate huvidega kooskõlas.

Rajaleidja nõustamismeeskond on seni soovitanud lihtsustatud riiklikku õppekava vaid eriarsti tuvastatud vaimse alaarengu diagnoosiga lastele ning muudel juhtudel on soovitatud vajaduse korral õpitulemuste vähendamist. Leian, et selline praktika on õiguspärane ja lapse parimate huvidega kooskõlas.

Meile teadaolevalt kavatseb Haridus- ja Teadusministeerium lihtsustatud riikliku õppekava rakendamise võimalusi laiendada.

Põhiseadus ja rahvusvaheline õigus

1. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (PS) § 37 lõige 1 näeb ette iga inimese subjektiivse õiguse õppida ning paneb kooliealistele lastele kohustuse õppida seadusega määratud ulatuses. Põhiseaduse kohaselt peab Riigikogu määrama, mis vanuses lastele on üldhariduskoolis õppimine kohustuslik. Riigikogu peab määrama ka õppimise mahu. Põhiseadus ei sätesta täpsemaid nõudeid kohustusliku õppe sisu kohta.

Põhiseaduse tõlgendamisel tuleb silmas pidada ka rahvusvahelisi õigusakte, mis käsitlevad õigust haridusele ja selle kättesaadavust ning mida Eesti peab järgima. Praegusel juhul tuleb arvesse võtta järgmisi sätteid:

- [majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti](#) artikli 13 lõige 1 ja lõike 2 punkt a (vt ka [ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldises kommentaaris nr 11 „Põhihariduse tegevuskavad”](#) punkt 6);
- [lapse õiguste konventsiooni](#) artikli 6 lõige 2, artikli 29 lõike 1 punkt a (vt [ka Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 1](#));
- [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) artikli 17 lõige 2;
- [puuetega inimeste õiguste konventsiooni](#) artikli 24 lõike 1 punkt b, artikli 24 lõike 2 punktid b kuni e.

Õiguskantsleri Kantselei

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

2. Kokkuvõttes saab nende sätete põhjal öelda, et põhiseadus ja rahvusvaheline õigus jätavad seadusandjale haridussüsteemi kujundamisel üsna avara otsustusruumi. Sellest olenemata peab kohustuslikuks tehtud õpe olema kvaliteetne, seejuures tuleb igale lapsele läheneda individuaalselt ja arendada iga lapse võimeid nii palju, kui see on võimalik.

Õppe korraldamise põhimõtted ja õppe kohandamine

3. Hariduspõhiõiguse realiseerimiseks on Riigikogu kehtestanud [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (PGS).

Põhihariduse standard kehtestatakse põhikooli riiklikus õppekavas ning lihtsustatud, toimetuleku- ja hooldusõppel olevate õpilaste jaoks põhikooli lihtsustatud riiklikus õppekavas. Põhikooli riikliku õppekava ning põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava kehtestab Vabariigi Valitsus (PGS § 15 lg 2). Seega täpsustatakse riiklike õppekavadega PGS-is sätestatud õppe korraldamise põhimõtteid.

Õppe korraldamisel lähtuvad riik, koolide pidajad ja koolid kaasava hariduse põhimõttest. Kvaliteetne üldharidus on võrdväärselt kättesaadav kõigile, sõltumata inimese sotsiaalsest ja majanduslikust taustast, rahvusest, soost, elukohast või hariduslikust erivajadusest (PGS § 6 p 1). Õpilaste vajadusi ja huve arvestatakse kooli õppekava kujundades ning individuaalseid õppekavu rakendades (PGS § 6 p 4).

Ka jälgivad õpetajad, kuidas õpilane areneb ja koolis toime tuleb, ning vajaduse korral kohandavad õpet õpilase individuaalsete vajaduste ja võimete järgi (PGS § 37 lg 1). See tähendab, et igale õpilasele antakse võimalus õppida oma võimete kohaselt ja igaüks saab vajalikku tuge õpetajatelt, tugispetsialistidelt, abiõpetajatelt ja teistelt spetsialistidelt (PGS § 46 lg 9).

[Põhikooli riiklikus õppekavas](#) (edaspidi RÕK) on täpsustatud, et õpet kavandades ja ellu viies arvestatakse õpilase taju- ja mõtlemisprotsesside eripära, võimeid, keelelist, kultuurilist ja perekondlikku tausta, vanust, sugu, tervises seisundit, huvi ja kogemusi. Kasutatakse diferentseeritud õpiülesandeid, mille sisu ja raskusaste võimaldavad õpilastel jõukohaselt pingutades õppida, arvestades sealjuures igaühe eripära (RÕK § 5 lg 4 punktid 1 ja 8).

Õpilase võimete ja annete arendamiseks tuleb põhikoolis selgitada välja õpilase individuaalsed õpivajadused, valida sobivad õppemeetodid ning korraldada diferentseeritud õpet (RÕK § 16 lg 1).

Õpilase hariduslikust erivajadusest tulenevalt võivad riiklikes õppekavades sätestatud tingimustel nominaalne õppeaeg ja õppekoormus erineda PGS-is sätestatust (PGS § 15 lg 5). 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 koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel (PGS § 18 lg 2).

4. Haridus- ja Teadusministeeriumist ning Haridus- ja Noorteametist selgitati, et kuna õpitulemuste vähendamine või õppeainest vabastamine mõjutab suuresti lapse edasisi õpinguid, kehtib nõue, et kool saab õpitulemusi vähendada või asendada või õpilase kohustusliku õppeaine õppimisest vabastada ainult Rajaleidja koolivälise nõustamismeeskonna soovitusel. Niisugune tingimus on seatud selleks, et vältida üleliia kergekäeliselt tehtud standarditud kohandusi, mis võivad kitsendada õpilase tulevikuväljavaateid olukorras, kus tema võimed võivad muutuda.

Ministeerium ja amet selgitasid, et kõikides õppeainetes õpitulemuste vähendamine on erandlik soovitus. Üldjuhul ei ole piirialase vaimse võimekusega lapse intellektuaalne võimekus (kognitiivne võimekus) ühtlase tasemega, vaid võib erineda oskuste kaupa. Õpitulemuste vähendamisel võetakse aluseks see, kuidas laps saab hakkama õppekava omandamisega. Kui laps kõikidest tugimeetmetest hoolimata ei saa suuda omandada õppekava minimaalsel tasemel, on vaja õpitulemusi vähendada.

5. Eelnevast saab järeldada, et PGS-i ja RÕK-i kohaselt tuleb arvesse võtta iga lapse individuaalseid omadusi. Seadus kohustab lapse arengut pidevalt hindama ja kohandama õpet sellele vastavalt, vajaduse korral õppe sisu muutes. PGS ei sea piiri, kui suures ulatuses võib kohandusi teha. Seetõttu ei saa välistada, et õpitulemusi vähendatakse mitmes (põhi)aines ja kuni lihtsustatud õppekava tasemeni.

Lihtsustatud riikliku õppekava rakendamise otsus

6. [Põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava](#) (edaspidi LÕK) § 1 lõike 1 järgi kehtestab LÕK põhihariduse standardi intellektipuudega õpilastele. Lihtsustatud õpet rakendatakse kerge intellektipuudega õpilastele, toimetulekuõpet mõõduka intellektipuudega õpilastele ning hooldusõpet raske ja sügava intellektipuudega õpilastele (LÕK § 1 lg 2).

7. Intellektipuue ja vaimupuue on sünonüümid (Eesti Keele Instituudi [Sõnaveeb](#), vt ka [MTÜ Eesti Autismiliit](#), [Vaimupuudega Inimeste Tugiliit Vaimukad](#)). Meditsiinivaldkonnas kasutatakse intellekti peetunud või puuduliku arengu kohta mõistet *vaimne alaareng* ja vaimses alaarengus eristatakse neli raskusastet: kerge, mõõdukas, raske ja sügav (vt rahvusvaheline haiguste klassifikatsioon [RHK-10](#) alampeatükk F70-F73 vaimne alaareng). Vaimset alaarengut on pädev diagnoosima eriarst (psühhiaater).

8. Vaatamata sõnakasutuse erinevusele tuleb ka LÕK-is kasutatud mõisteid *kerge*, *mõõdukas*, *raske* või *sügav intellektipuue* mõista kui eriarsti kindlaks tehtud seisundeid. Pole tõendeid, et neil LÕK-i mõistetel on iseseisev tähendus. Haridusvaldkonna õigusaktid ei anna mitte ühelegi haridusvaldkonna organile (mh koolivälisele nõustamismeeskonnale, vt [määruse](#) § 6 lg 3) pädevust ega volitust hinnata õpilase intellektipuuet kergeks, mõõdukaks, raskeks või sügavaks. LÕK üksnes seob (eelnevalt tuvastatud) intellektipuude astmega kindla õppe rakendamise võimaluse. Kuigi [määruse](#) § 4 lõike 1 punktis 6 ei ole välistatud, et eripedagoog, logopeed või psühholoog võivad anda puude kohta oma hinnangu, saavad nad anda hinnanguid vaid oma pädevuse piires. Neil spetsialistidel pole pädevust tuvastada lapse intellektipuuet (vaimset alaarengut).

9. Ka ei viita LÕK-i eelnõu [seletuskiri](#) sellele, et LÕK-i mõistetel *kerge*, *mõõdukas*, *raske* või *sügav intellektipuue* on iseseisev või teistsugune (laiem) tähendus, kui on meditsiinivaldkonna mõistetel *kerge*, *mõõdukas*, *raske* või *sügav vaimne alaareng*. Seletuskirjast ei nähtu, et õppekava on mõeldud ka neile, kellel on küll raskusi RÕK-i omandamisega, kuid kellel pole intellektipuuet (vaimset alaarengut) tuvastatud (vt veel PGS-i [eelnõu 412 SE](#) juurde koostatud määruse hariduslike erivajadustega õpilaste klassis ning õpiabirühmas õppe ja kasvatus korraldamise alused eelnõu; selle [määruse](#) vastuvõtmisel koostatud [seletuskiri](#)).

10. Haridus- ja Teadusministeerium kui LÕK-i väljatöötamise eest vastutaja selgitas õiguskantsleri nõunikule (vt lisa), et kuna LÕK-i rakendatakse intellektipuudega õpilaste suhtes, saab seda õppekava soovitada üksnes õpilasele, kelle vaimne alaareng on kindlaks tehtud ja seeläbi leidnud kinnitust püsiva iseloomuga väiksem arengupotentsiaal ning et lihtsustatud õppekava

kasutamine on õigustatud.

11. Kokkuvõttes saab kehtivast õigusest järeldada, et Rajaleidja koolivälised nõustamismeeskonnad toimivad õiguspäraselt, kui soovivad LÕK-i üksnes neile õpilastele, kelle vaimse alaarengu on eriarst kindlaks teinud.

LÕK-i rakendamise laiendamise võimalused

12. Õppekava sisu ja selle rakendamise põhjendatuse küsimused on eelkõige pedagoogika-, mitte õigusvaldkonna küsimused. Teiselt poolt on Riigikogu PGS § 15 lõike 2 alusel volitanud Vabariigi Valitsust õppekavasid kehtestama ning need tuleb kehtestada kooskõlas PGS-i, põhiseaduse ja rahvusvahelise õigusega. Järelikult tuleb LÕK-i kasutamist laiendades arvestada, et iga lapse võimed tuleb võimalikult suurel määral välja arendada ja lähtuda seejuures tema individuaalsetest vajadustest. Kuna LÕK kitsendab õppimise võimalusi, ei peaks LÕK-i laialdasemat kasutamist võimaldama kergekäeliselt. LÕK-i tuleks rakendada vaid siis, kui lapse arenguvõime piirid on võimalikult täpselt kindlaks tehtud.

13. Mõistagi on õppija individuaalsete vajadustega arvestamine ja õppe kohandamine tömahukas protsess ning peale õpetaja peavad õpilasele abi ja tuge pakkuma teised spetsialistid, sealhulgas abiõpetajad. PGS-i kohaselt on võimalik korraldada ka LÕK-i ja RÕK-i piirialale jääva õpilase õpet ilma LÕK-i rakendamata, nii et õpe oleks lapsele jõukohane. Põhikooli pidaja peab hoolitsema, et põhikoolis oleksid kvalifitseeritud õpetajad, et koolis oleks turvalisuse, tervisekaitse ja õppekava nõuetele vastav õppekeskkond ning võimalused õpilase arengu toetamiseks (PGS § 7 lg 1). Kui õpetajal pole koolis võimalik saada vajalikku tuge abiõpetajatelt, puudub sobilik õppevara, tugispetsialistid vms, ei ole küsimus mitte selles, et LÕK-i rakendamine oleks lapse parimates huvides, vaid selles, et riik, kooli pidaja ja kool ei taga lapsele ettenähtud tuge ja vajalikke kohandusi ning seetõttu kannatab lapse õpe.

14. Haridus-ja Teadusministeeriumi sõnul on siiski lapsi, keda on näiteks piirialase vaimse võimekuse ja mõne psüühilise häire koosmõju tõttu väga keeruline õpetada. Sel juhul on õpetaja seisukohast lihtsam valida valmis õppekava, kui kohandada seda lapsest lähtuvalt. Ministeerium on teinud ettepaneku, et õppekavade muutmise eelnõus täiendataks LÕK-i rakendamise aluseid (vt lisa).

Põhikooli lõputunnistuse hinnete tähendus

15. Õigustatud on küsimus, kui usaldusväärne on selline põhikooli lõputunnistus, millest ei ole võimalik välja lugeda, et õpilase õpitulemusi on vähendatud. Küsimus on ka selles, kuidas saab sel juhul järgmise taseme õppeasutus teavet õpilase tegelike teadmiste ja oskuste kohta. Õigusaktid lubavad nii gümnaasiumil (PGS § 27 lg 5) kui ka kutseõppeasutusel ([määruse](#) § 3 lg 1 p 4) selgitada enne inimese kooli vastuvõtmist välja tema teadmiste ja oskuste tase. Selleks korraldatakse näiteks gümnaasiumisse astuvatele õpilastele katseid ja vestlusi. Ka kutseõppeasutused korraldavad sisseastumisel vestlusi ja katseid(teste) eriti sel juhul, kui tegu on populaarsema või keerukama erialaga või kui on tegu haridusliku erivajadusega õpilasega. Kui peaks selguma, et õpilaskandidaadi teadmised ja oskused ei vasta soovitud eriala tasemele, tuleb kutseõppeasutusel noort nõustada sobiva eriala valikul ([määruse](#) § 4 lg 1, [määruse](#) § 3 lg 1 p 2)

Kutseõppeasutusest selgitati õiguskantsleri nõunikule, et kutseõppeasutus peab oluliseks anda õppimisvõimalus ja amet ka sellele õpilasele, kellel on olnud põhikoolis õppimisega raskusi.

Seetõttu ei tähenda lüngad põhikooli õppekava omandamisel tingimata seda, et õpilast vastu ei võeta või et ta koolist välja langeb, vaid kool rakendab tugimeetmeid lünkade tasandamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Lisa: Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Haridus- ja Noorteameti kiri õiguskantslerile

Koopia: Haridus- ja Teadusministeerium, Haridus- ja Noorteamet