

## Õiguskantsleri kontrollkäik Kaagvere Erikooli 29.11.2006

### KOKKUVÕTE

Õiguskantsleri nõunikud teostasid 29.11.2006 ÕKS § 19 lg 1, §-de 27 ja 33 alusel omaalgatuse korras kontrollkäigu Kaagvere Erikooli. Kaagvere Erikool on Haridus- ja teadusministeeriumi hallatav põhikool kasvatus eritingimusi vajavatele õpilastele.

Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli arengukava, sisekorraeskirjad ja kodukord vastavad seaduses sätestatud nõuetele. Samuti kontrollis õiguskantsler, kas laste põhiõigusi piiratakse Kaagvere Erikoolis kooskõlas põhiseadusega.

#### **1. Koolil puudub kodukord**

Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli õppenõukogu on kinnitanud seaduses sätestatud nõuetele vastava kooli kodukorra ning kas see on õpilastele nähtavas kohas välja pandud.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 30 lõikest 1 tuleneb õppenõukogu kohustus kehtestada kooli kodukord. PGS § 30 lg 1<sup>1</sup> kohaselt (1<sup>1</sup>) paneb kool kodukorra välja õpilastele nähtavas kohas.

PGS § 32 lg 3 kohaselt rakendab kool abinõud vaimse ja füüsilise vägivalla ennetamiseks, tehes koostööd lastevanemate (eestkostjate, hooldajate), kooli pidaja ning vajadusel politsei ning teiste ametiasutuste ja ekspertidega. Õpilaste ning kooli töötajate vaimset või füüsilist turvalisust ohustavatest juhtumitest teavitamise ning nende juhtumite lahendamise kord määratakse kindlaks kooli kodukorras.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikooli õppenõukogu ei ole kooli kodukorda kehtestanud. Õppenõukogu on kehtestanud üksnes õpilaskodu kodukorra. Kuna koolil puudub hetkel kodukord, siis ei ole koolis kehtestatud ka vaimset või füüsilist turvalisust ohustavatest juhtumitest teavitamise ning nende juhtumite lahendamise korda. Seega ei ole PGS § 32 lõikest 3 tulenev nõue täidetud. PGS § 53<sup>3</sup> lg 3 kohaselt oleks Kaagvere Erikooli kodukord tulnud PGS § 32 lõikega 3 vastavusse viia hiljemalt 2004.aasta 1. septembriks.

#### **2. Koolil puudub arengukava**

Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli arengukava on kinnitatud ning kas see on avalikustatud kooli tegevuse kajastamiseks peetaval veebilehel.

Selleks, et tagada kooli järjepidev areng, tuleb koolil PGS § 3<sup>1</sup> lg 1 alusel koostöös hoolekogu ja õppenõukoguga koostada kooli arengukava. PGS § 31 lg 4 kohaselt korraldab kooli pidaja arengukava avalikustamise avaliku teabe seaduse alusel kooli tegevuse kajastamiseks peetaval veebilehel. PGS § 53<sup>3</sup> lg 1 kohaselt kinnitatakse PGS §-s 3<sup>1</sup> nimetatud kooli arengukava hiljemalt 2001. aasta 1. septembriks.

Kontrollimisel selgus, et koolil puudub kinnitatud arengukava, õiguskantslerile esitati üksnes arengukava tööversioon. Ühtlasi ei ole arengukava kättesaadav ka kooli veebilehel. PGS § 3<sup>1</sup>

lg 4 kohaselt korraldab kooli pidaja arengukava avalikustamise avaliku teabe seaduse alusel kooli tegevuse kajastamiseks peetaval veebilehel.

### **3. Probleemid kooli direktori käskkirjade seaduslikkusega**

**3.1** Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli direktori 25.10.2002 käskkirjaga nr 13 kinnitatud „Eraldusruumi põhimäärus” on kooskõlas põhiseaduse ja alaealise mõjutusvahendite seadusega (edaspidi AMVS).

PS § 20 lg 1 kohaselt on igal inimesel õigus vabadusele ja isikupuutumatusel. Vabaduse võib võtta ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras.

Seaduslik alus erikooli õpilase eraldusruumi paigutamiseks on sätestatud AMVS § 6<sup>2</sup> lg-s 1. AMVS § 6<sup>2</sup> lg 1 kohaselt võib kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli õpilase paigutada rahunemiseks eraldusruumi, kuid mitte kauemaks kui 24 tunniks. Eraldusruumi paigutamise kohta koostab kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli direktor või tema volitatud isik viivitamatult motiveeritud käskkirja, mille kooli direktor või tema volitatud isik teeb õpilasele allkirja vastu teatavaks käskkirja koostamise päeval.

AMVS § 6<sup>2</sup> lg 2 sätestab millistel asjaoludel võib õpilase eraldusruumi paigutada. Nimelt võib õpilase eraldusruumi paigutada üksnes juhul, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks.

„Eraldusruumi põhimääruse” punkti 1 kohaselt paigutatakse õpilane eraldusruumi kooli sisekorraeeskirjade jämeda rikkumise eest. Karistusruumi paigutamine toimub mitte hiljem kui 10 päeva pärast teo sooritamist või päevast, mil saadi teada õpilase süü.

AMVS § 6<sup>2</sup> lg-s 2 on sätestatud ammendav loetelu asjaoludest, mille esinemisel võib õpilase eraldusruumi paigutada. Kuna seadusandja ei ole ette näinud võimalust paigutada õpilane eraldusruumi kooli sisekorraeeskirjade rikkumise eest, on „Eraldusruumi põhimääruse” punkt 1 vastuolus seaduslikkuse põhimõttega.

Eelnevast nähtub, et Kaagvere Erikooli direktori 25.10.2002 käskkirjaga nr 13 kinnitatud „Eraldusruumi põhimäärus” on vastuolus alaealiste mõjutusvahendite seaduse ja põhiseadusega.

**3.2** Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli direktori 25.oktoobri 2002.a käskkiri nr 13 „Ergutused ja karistused” on kooskõlas alaealiste mõjutusvahendite seadusega.

AMVS § 6<sup>2</sup> lg 2 kohaselt võib õpilase eraldusruumi paigutada üksnes juhul, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks.

Käskkirja kohaselt rakendatakse koolis õpilase käitumise hindamiseks plusside ja miinuste süsteemi. Ka nimetatud käskkirjast nähtub, et eraldusruumi paigutamist kasutatakse Kaagvere Erikoolis karistusena. Kui õpilane on kogunud 150 miinuspunkti või rohkem, kuulub õpilane paigutamisele eraldusruumi, kusjuures 10 miinuspunkti vastab ühele tunnile. Samuti võib õpilase nimetatud käskkirja kohaselt eraldusruumi paigutada ka ühekordse tõsise korrarikkumise puhul.

Nagu eespool selgitatud, on eraldusruumi karistuslikul eesmärgil kasutamine vastuolus nii alaealiste mõjutusvahendite seaduse kui ka põhiseadusega. Seega on Kaagvere Erikooli direktori 25.oktoobri 2002.a käskkiri nr 13 „Ergutused ja karistused” alaealiste mõjutusvahendite seaduse ja põhiseadusega vastuolus.

Direktori käskkirjade õigusvastasusele juhtis õiguskantsler tähelepanu juba oma 2003. aasta detsembris läbiviidud kontrollkäigul, ometi ei ole kumbagi käskkirja käesolevaks hetkeks muudetud ega kehtetuks tunnistatud. Asjaolu, et kumbagi kõnealust käskkirja kooli direktori kinnitusel koolis enam rakendata, ei muuda käskkirju õiguspäraseks. Käskkiri on kehtiv seni, kuni seda ei ole muudetud või kehtetuks tunnistatud.

#### **4. Probleemid Kaagvere Erikooli sisekorraeeskirja seaduslikkusega**

Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikooli sisekorraeeskiri vastab seaduses sätestatud nõuetele.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikoolil puudub direktori poolt kinnitatud sisekorraeeskiri. Õiguskantslerile esitati sisekorraeeskirja tööversioon. Sisekorraeeskirja tööversiooni (edaspidi *sisekorraeeskiri*) 10. peatüki 1 punkti kohaselt paigutatakse õpilane eraldusruumi erikooli sisekorraeeskirjade jämeda rikkumise eest. Karistusruumi paigutamine toimub mitte hiljem, kui 10 päeva pärast teo sooritamist või päeva, mil saadi teada õpilase süü. Sisekorraeeskirja 10. peatüki punkt 1 on vastuolus nii alaealiste mõjutusvahendite seaduse kui ka põhiseadusega.

AMVS § 6<sup>2</sup> lg 9 p 2 kohaselt on õpilasel eraldusruumis viibimise ajal õigus kohtuda vanema, eestkostja või hooldajaga. Sisekorraeeskirjade peatüki 10 punktiga 11 on seda õigust alusetult kitsendatud. Sisekorraeeskirjade 10. peatüki punkt 11 kohaselt on vanemal, eestkostjal või hooldajal eraldusruumis viibiva lapsega kohtumiseks vajalik direktori luba.

Samuti ei vasta sisekorraeeskirja 10. peatüki 5 punktis sätestatud eraldusruumi põrandapinna suurus sotsiaalministri 08.02.2002 määrusega nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded” sätestatud nõuetele.

Sisekorraeeskirja 10. peatüki punktid 1, 2 ja 11 on vastuolus AMVS §-ga 6<sup>2</sup> ning punkt 5 on vastuolus sotsiaalministri 08.02.2002 määrusega nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded”.

#### **5. Probleemid põhiõiguste piiramisega**

Õiguskantsler kontrollis, kas laste põhiõigusi piiratakse Kaagvere Erikoolis kooskõlas põhiseadusega.

PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust. Vastavalt Riigikohtu praktikas kasutusel olevale põhiõiguste piiramise üldisele kontrolliskeemile peab põhiõiguste piirang olema ette nähtud Riigikogu poolt vastu võetud piisavalt selgelt sõnastatud seadusega (formaalne põhiseaduspärasus), piirangul peab olema legitiimne eesmärk, piirang peab olema eesmärgi saavutamiseks sobiv ja

vajalik ning piirangu raskus peab olema vastavuses taotletava eesmärgi olulisusega (materiaalne põhiseaduspärasus).<sup>1</sup>

Põhiõiguste- ja vabaduste piirangud kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste koolis on sätestatud alaealiste mõjutusvahendite seaduses. Õpilaste liikumisvabadust on piiratud AMVS § 6<sup>1</sup> lg 7 alusel. AMVS § 6<sup>1</sup> lg 7 kohaselt on õpilasel pideva kasvatusliku järelevalve teostamiseks keelatud lahkuda kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli territooriumilt, välja arvatud kooli põhimääruses sätestatud juhtudel. Seega on koolil õigus võtta tarvitusele meetmeid selleks, et takistada õpilaste loata lahkumist kooli territooriumilt. Kuid need meetmed peavad olema proportsionaalsed ehk sobivad, vajalikud ja mõõdukad.

AMVS § 6<sup>2</sup> lg 1 alusel võib kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli õpilase paigutada rahunemiseks eraldusruumi, kuid mitte kauemaks kui 24 tunniks. Kuid AMVS § 6<sup>2</sup> lg-s 2 on sätestatud ka tingimused, millal võib õpilase eraldusruumi paigutada. Õpilase võib eraldusruumi paigutada üksnes juhul, kui on otsene oht enesevigastuseks või vägivallaks teiste isikute suhtes ning suusõnaline rahustamine ei ole osutunud küllaldaseks.

Eraldusruumi paigutatud õpilane peab AMVS § 6<sup>2</sup> lg 7 kohaselt olema koolitöötaja pideva järelevalve all. Samuti on sotsiaalminister oma 08.02.2002 määrusega nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded” kehtestanud, millistele tingimustele peab eraldusruum vastama.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikoolis paigutatakse distsipliini rikkunud õpilane karistuseks R-osakonda. R-osakonda paigutatakse ka kõik esmakordselt kooli saanud õpilased. Nimetatud osakonnas piiratakse oluliselt PS § 20 lg-s 1 sätestatud põhiõigust vabadusele ja isikupuutumatussele. Nimelt on R-osakonnas viibivad õpilased lukustatud oma tuppa. Oma toast tohib õpilane väljuda üksnes koolitöötaja juuresolekul.

Kontrollimisel selgus, et lapsed viibivad R-osakonnas kauem kui 24 tundi. Samuti ei ole lukustatud toas viibivad lapsed koolitöötaja pideva järelevalve all. Ühtlasi selgus, et R-osakonna tubades ei ole tualettruume. Õiguskantsleri nõuniku vastuvõtul käinud laste sõnul on seetõttu tualettruumi kasutamisega probleeme, kuna koolitöötaja ei pruugi õpilase hüüdmist läbi ukse kuulda. R-osakonna ruumid ei vasta sotsiaalministri 08.02.2002 määrusega nr 33 „Eraldusruumi ja selle sisustuse tervisekaitse- ning ohutusnõuded” kehtestanud nõuetele. Eeltoodust lähtudes ja arvestades, et laste oma tuppa lukustamisel ei järgita ka AMVS § 6<sup>2</sup> lg-s 2 sätestatud nõudeid, ei saa oma tuppa lukustamist käsitleda lapse eraldusruumi paigutamisenä AMVS § 6<sup>2</sup> lg 1 mõttes. Ka kooli direktor kinnitas, et lapse oma tuppa lukustamist ei käsitleta eraldusruumi paigutamisenä.

Lukustatud ruumi paigutamise näol on tegemist väga intensiivse põhiõiguse vabadusele ja isikupuutumatussele piiranguga. Lisaks seaduslikule alusele peab sellise piirangu kohaldamiseks olema ka väga mõjuv põhjus.

Sellise piirangu rakendamise õigust ei ole seadusandja kasvatus eritingimusi vajavate õpilaste kooli direktorile andnud. Seega piiratakse Kaagvere Erikoolis õpilaste põhiõigust vabadusele ja isikupuutumatussele seadusliku aluseta. Lisaks sellele, et laste mõjuva põhjuseta lukustatud ruumi paigutamiseks puudub seaduslik alus, on selline praktika ka inimväärikust alandav ja ilmselgelt ebaproportsionaalne.

---

<sup>1</sup> Vaata näiteks RKPJKo 6.03.2002 nr 3-4-1-1-02, RT III 2002, 8, 74.

## **6. Laste keelatud töödel rakendamine**

Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikoolis järgitakse õpilaste tööle rakendamisel sotsiaalministri 29.08.2003 määrusega nr 109 on kehtestatud „Tervisekaitseõudeid koolidele“.

Nimetatud määruse § 3 lg 1 kohaselt käsitletakse kooli ruumidena õpperuume, õpperuumi abiruume, aulat, söögisaali, tervishoiuteenuse osutamise ruume, taastusruume ja koridore, võimlemissaali abiruume, riidehoiuruume, tualett- ja duširuume, abipersonali ruume ning õpilaskodu ruume.

Sama määruse § 10 lg 4 kohaselt ei tohi õpilasi rakendada tualettruumide puhastamisel ning põrandate, valgustite ja akende pesemisel.

Kaagvere Erikooli direktori 25.10.2002 käskkirjaga nr 13 kinnitatud õpilaskodu kodukorra kohaselt koristab kasvandik oma tuba ise. Täpsustatud on, et õpilane peseb toa põranda ja võtab tolmu.

Sotsiaalministri määruse kohaselt on õpilaste rakendamine põrandate pesemisel keelatud ning erandit ei ole tehtud ka õpilaskodu ruumide suhtes. Ehkki sotsiaalminister teatas oma 26.07.2006 kirjas nr 13.1-10/3003, et Sotsiaalministeerium kaalub nimetatud määruse muutmist selliselt, et lastel oleks lapsevanema nõusolekul lubatud õpilaskodus oma toa põrandat pesta, kehtib käesoleval hetkel määrus siiski muutmata kujul ja seda tuleb täita.

Seega on õpilaste rakendamine õpilaskodu põrandate pesemisel Kaagvere Erikoolis käesoleval hetkel vastuolus sotsiaalministri 29.08.2003 määruse nr 109 „Tervisekaitseõudeid koolidele“ § 10 lõikega 4.

## **7. Probleemid kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate institutsioonide poole pöördumise võimalusest teavitamisega**

Õiguskantsler kontrollis, kas õpilasi on teavitatud võimalusest pöörduda kaebusega kooli juhtkonna tegevuse peale kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate institutsioonide poole. Samuti kontrollis õiguskantsler, kas kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate asutuste kontaktandmed on õpilastele nähtavas kohas välja pandud.

PGS § 33 kohaselt on õpilasel ja tema vanematel õigus õppenõukogu otsusega nõustumatuse, samuti õpetamist ja kasvatamist puudutavate vaidlusküsimuste korral pöörduda kooli hoolekogu ja kooli üle riiklikku järelevalvet teostava ametiisiku poole. Kool paneb kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate asutuste kontaktandmed välja õpilastele nähtavas kohas.

Haridusministri 29.05.2000 määrusega nr 14 kinnitatud „Kooli õppenõukogu pädevus ja tegutsemise kord“ § 11 lg 1 kohaselt on õpilasel või lapsevanemal (eestkostjal) õppenõukogu otsusega mittenõustumisel õigus pöörduda riikliku järelevalve ametniku poole otsuse läbivaatamiseks viie tööpäeva jooksul arvates otsusest teadasaamisest.

AMVS § 6<sup>3</sup> lõikes 1 on sätestatud, et kui õpilane või tema seaduslik esindaja leiab, et õpilasele seaduse või selle alusel kehtestatud õigusaktiga antud õigusi on rikutud või vabadusi piiratud, on õpilasel või tema seaduslikul esindajal õigus esitada vaie haridus- ja teadusministrile või maavanemale.

Kontrollimisel selgus, et õpilasi teavitatakse avalduste ja kaebuste esitamise korrast üksnes kooli saabudes esmase vestluse käigus. Samuti selgus, et kooli üle riiklikku järelevalvet teostavate asutuste kontaktandmeid ei olnud õpilastele nähtavas kohas välja pandud.

## **8. Probleemid õpilasesinduse moodustamisega**

Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikoolis on moodustatud õpilasesindus.

PGS § 31 p 2 kohaselt on õpilasel õigus moodustada koolis õpilasesindus, samuti moodustada ühinguid, klubisid, stuudioid ja ringe, mille sihid ja tegevus ei ole vastuolus kooli ja kodu kasvatustaotlustega. PGS § 32 lg 1 kohaselt on õpilasmavalitsus õpilaste õigus kooskõlas seadusega iseseisvalt otsustada ja korraldada õpilaselu küsimusi, lähtudes õpilaste huvidest, vajadustest, õigustest ja kohustustest. PGS § 32 lg 2 kohaselt on õpilaskonnal õpilasmavalitsuse teostamiseks õigus valida õpilasesindus, kes esindab õpilaskonda koolisisestes suhetes ning suhetes rahvuslike ja rahvusvaheliste organisatsioonide, asutuste ja isikutega.

PGS § 32 lõikest 3 tuleneb, et õpilasesinduse ülesanded ja valimise korra sätestab õpilasesinduse põhimäärus, mille kiidab heaks kooli hoolekogu (nõukogu) ning kinnitab direktor.

Kontrollimisel selgus, et koolis ei ole moodustatud õpilasesindust. Seega ei ole Kaagvere Erikooli õpilastele tagatud PGS § 31 punktis 2 sätestatud õigust moodustada õpilasesindus.

## **9. Probleemid arstiabi kättesaadavusega**

Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikoolis õppivatele lastele on arstiabi kättesaadav.

Haridusministri 15.09.1999 määrusega nr 48 on kinnitatud „Õpilaskoduga erivajadustega laste kooli ja sanatoorse kooli meditsiinipersonali miinimumkoosseis”. Nimetatud määruses on sätestatud, et kasvatuse eritingimusi vajavate laste koolis, kus õpib kuni 50 õpilast, on ette nähtud 0,25 arsti ametikohta ja 0,25 õe ametikohta. Eelnevast nähtub, et kasvatuse eritingimusi vajavate laste koolis peab olema nii kooliarst kui ka kooliõde.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikoolis ei ole kooliarsti ega kooliõde. Samuti puudub Kaagvere Erikoolis kooliarsti kabinet. Kooli direktori sõnul toimetatakse haigestunud õpilased perearsti vastuvõtule. Kuid kooliarstil on lisaks haigestunud õpilaste ravimisele ka teisi ülesandeid, mis on sätestatud sotsiaalministri 24.08.1995 määrusega nr 51 „Koolitervishoiu korraldamine” kinnitatud kooliarsti tööjuhendis. Muuhulgas on kooliarsti ülesanneteks haigusi ennetav töö, tervisekasvatustöö, dispanseerne töö ja kutsenõustamine.

Kooliarsti puudumisel võivad nimetatud ülesanded jääda täitmata ja seetõttu ei pruugi arstiabi Kaagvere Erikoolis õppivatele lastele piisaval määral kättesaadav olla.

## **10. Probleemid kooli veebilehega**

Õiguskantsler kontrollis, kas Kaagvere Erikoolil on avaliku teabe seaduses ja põhikooli- ja gümnaasiumi seaduses sätestatud nõuetele vastav veebileht.

Kontrollimisel selgus, et Kaagvere Erikoolil puudub avaliku teabe seaduses ja põhikooli- ja gümnaasiumi seaduses sätestatud nõuetele vastav veebileht. Kooli veebilehe vahendusel ei ole kättesaadavad kooli tegevuse alusdokumendid nagu arengukava, sisekorraeeskiri ja kodukord. Seevastu on kooli veebilehel kättesaadavad direktori käskkirjad, mis on seadusega vastuolus ja mida kooli direktori sõnul enam ei rakendata. Selliste käskkirjade avaldamine kooli veebilehel on eksitav ja annab kooli tegevuse kohta väär informatsiooni.

Avaliku teabe seaduse § 31 lg 3 kohaselt on Riigikantselei, ministriumid ja maavalitsused kohustatud kasutusele võtma abinõud hallatavate riigiasutuste poolt veebilehtede pidamiseks. Eelnevast nähtub, et Haridus- ja teadusministeerium ei ole Kaagvere Erikooli nõuetekohase veebilehe pidamisel piisavalt abistanud.