

Kontrollkäik Tapa Erikooli 23. novembril 2007

KOKKUVÕTE

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid Tapa Erikooli omal initsiatiivil 23.11.2007.a.

Tapa Erikool on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatav riigi põhikool kasvatare eritingimusi vajavatele noortele. Kooli õppekeel on vene keel. Tapa Erikooli saadetakse õpilane alaealise mõjutusvahendite seaduse § 6 lg 1 kohaselt alaealiste komisjoni taotlusel tehtud kohtumääruse alusel.

Kontrollimise hetkel õppis koolis 20 õpilast. Kooli nimekirjas on ka kolm õpilast, kes koolis ei viibinud. Nendest üks oli võetud vahi alla ja kaks olid koolist omavoliliselt lahkunud ning kuulutatud politsei poolt tagaotsitavateks. Kooli õpilaskodus on kohti 101 lapsele.

Õiguskantsler kontrollis Tapa Erikooli viimati 23.04.2003.a. Nimetatud kontrollkäigu läbiviimise ajal õppis koolis 73 õpilast. 2003.a. teostatud kontrollkäigu tulemusena tegi õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumile ettepaneku teostada kooli tegevuse üle senisest tõhusamat järelevalvet ning analüüsida õiguslikus regulatsioonis esinevaid puudusi.

(2) 23.11.2007.a. toimunud kontrollkäigu raames kontrollis õiguskantsler, kas kooli dokumentatsioon vastab nõuetele (3.1.), kas koolis järgitakse tervisekaitseõudeid (3.2.), kuidas on tagatud erikoolis õppivate asenduskodu laste õiguste kaitse (3.3.), milline on õpilaste toimetulek pärast erikoolist lahkumist (3.4.), millest on tingitud õpilaste vähenenud arv (3.5.) ning kas koolis on kõik vajalikud ametikohad täidetud (3.6.).

(3.1.) Erikooli dokumentatsiooni vastavus nõuetele

Kontrollimisel selgus, et Tapa Erikoolil puudus nõuetekohaselt kinnitatud arengukava. Tapa Erikooli arengukava oli arutatud koolinõukogu koosolekul 26.08.2005.a. ja 28.09.2006.a. ning see oli esitatud läbivaatamiseks Koolivõrgu Büroole.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi: PGS) § 3¹ lg 1 sätestab, et kooli järjepideva arengu tagamiseks koostab kool koostöös hoolekoguga ehk riigikooli puhul kooli nõukoguga ja õppenõukoguga kooli arengukava. Arengukava kinnitamise korra peab kooskõlas PGS § 3¹ lg 3 kehtestama kooli pidaja.

Haridus- ja Teadusministeerium ei olnud kehtestanud arengukava kinnitamise korda, mistõttu oli ka Tapa Erikooli arengukava kinnitamata. Arengukava projektis esitas Tapa Erikool omapoolse nägemuse kooli edasise arengu kohta, nähes muuhulgas ette võimaluse anda koolis tulevikus lisaks venekeelsele õppele ka eestikeelset õpet.

Arengukava kinnitamata jätmise oli otseselt tingitud asjaolust, et Haridus- ja Teadusministeerium on juba mitme viimase aasta jooksul kavandanud Eesti erikoolide reformi, kuid õigusakte reformide läbiviimiseks ei ole ministeerium välja töötanud.

Õiguskantsler on varasemate Tapa Erikoolis, Puiatu Erikoolis ja Kaagvere Erikoolis läbi viidud kontrollkäikude tulemusena teinud korduvalt Haridus- ja Teadusministeeriumile ettepanekuid täiendada erikoolide tegevust puudutavat seadusandlikku regulatsiooni ning tagada koolide arengukavade kinnitamine. Näiteks juhtis õiguskantsler ministri tähelepanu vajadusele kinnitada Kaagvere Erikooli arengukava juba 2003.a. ning sama ettepanekut oli õiguskantsler sunnitud kordama 17.01.2007.a. ministeeriumile esitatud märgukirjas.

16.02.2007.a. ülalmärgitud märgukirjale saadetud vastuses selgitas haridus- ja teadusminister, et kõigi erikoolide uued põhimäärused kinnitatakse ministri poolt hiljemalt 2007.a. märtsis, kuid vaatamata antud kinnitusele ei olnud Tapa Erikooli ega teiste erikoolide uusi põhimäärusi kinnitatud.

19.03.2007.a. toimus Tapa Erikoolis erikoolide reformimise temaatikale pühendatud ümarlaud. Ümarlaul kinnitas Haridus- ja Teadusministeeriumi esindaja, et 2006.a. moodustati ministeeriumi sisene töörühm erikoolide arenguvajaduste kava koostamiseks. 2006.a. lõpul koostati dokument „Kontseptuaalsed alused” erikoolide tegevuse reformimiseks. Vaatamata eeltoodule ei olnud erikoolide tegevust reguleerivate õigusaktide eelnõusid kontrollkäigu läbiviimise ajaks välja töötatud.

Lapse õiguste konventsiooni (edaspidi: LÕK) artikkel 3 lg 1 sätestab, et igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes sotsiaalhoolekandeesutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb esikohale seada lapse huvid. Konventsiooni osalisriigid peavad kooskõlas LÕK artikliga 4 kasutusele võtma kõik vastavad seadusandlikud, administratiivsed ja teised abinõud, tagamaks konventsioonis tunnustatud õiguste täitmist. Vastavalt LÕK artikkel 28 lõikele 1 tunnustavad osalisriigid lapse õigust arengule ning seoses sellega rakendavad meetmeid, mis tagavad korrapärase koolikohustuse täitmise ja väljalangevuse vähenemise. Õigusrikkumise toime pandud lastele tuleb kooskõlas LÕK artikkel 40 lõikega 4 teha muuhulgas kättesaadavaks haridus ja kutseõpe.

Olukorras, kus erikoolide areng on peatunud seoses riigi täidesaatvate organite võimetusega läbi viia nimetatud koolide reformimist, ei ole ülalmärgitud laste õigused tagatud. Kuivõrd erikoolide reformi ei ole läbi viidud, õpivad kinnipidamisasutusest saanud lapsed koos tavakoolidest saanud lastega. Tegemist on olulise laste õiguste rikkumisega.

Tulenevalt eeltoodust, tegi õiguskantsler haridus- ja teadusministrile **märgukirjas ettepaneku tagada viivitamatult erikoolide tegevuse reformimist puudutavate õigusaktide eelnõude väljatoomine. Erikoolide tegevuse aluseid reguleerivate õigusaktide eelnõude väljatöötamine oli vajalik koolide järjepideva arengu tagamiseks. Tapa Erikooli puhul oli vajalik arengukava kinnitamine.**

Samuti tegi õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumile **ettepaneku kaaluda tulevikus erikoolide tegevuse reformimisel laste eripärade arvestamist, eraldades erikoolides kinnipidamisasutustest saanud õpilased ja tavakoolidest tulnud õpilased.**

(3.2.) Tervisekaitsenõuete järgimine koolis

Kontrollimisel selgus, et kooli õppetöökoja ruumid ei olnud vastavuses sotsiaalministri 29.08.2003.a. määrusega nr 109 kinnitatud „Tervisekaitse nõuded koolidele“. Samuti puudus koolil võimla. Tapa Erikooli direktor selgitas, et ruumide renoveerimise ning spordihoone

ehitamise plaanid on seiskunud seoses teadmatusega erikoolide süsteemi edasise reformimise osas.

Laste füüsilise arengu tagamiseks on vajalik kehaline aktiivsus. Kool peab kaasa aitama mitte üksnes laste vaimsele arengule, vaid ka füüsilisele arengule. Laste füüsilise arengu tagamiseks on põhikooli ja gümnaasiumi riiklikus õppekavas kohustuslike õppeainetena loetletud nii tööõpetus kui ka kehalise kasvatuse. Tööõpetuse ja kehalise kasvatuse tunnid peavad toimuma tervisekaitsenõuetele vastavates ruumides. Tööõpetuse ja kehalise kasvatuse võimaldamine erikoolides on laste eripära ja tausta arvestades eriti oluline.

Õiguskantsler tegi eeltoodu alusel Haridus- ja Teadusministeeriumile saadetavas märgukirjas ministrile **ettepaneku tagada viivitamatult Tapa Erikooli tööõpetuse ruumide renoveerimine ja võimla ehitamine.**

(3.3.) Asenduskodus elavate laste õiguste kaitse

Kontrollimisel märkis Tapa Erikool, et asenduskodudest pärinevate laste vastu ei tunne kõik asenduskodud huvi. Tallinna Lastekodu Kopli Keskuse ja Mustamäe Keskuse puhul oli esinenud juhtumeid, kus last ei soovitud võtta koolivaheajale ega tagatud talle riiete ning jalanõude olemasolu.

Lastekaitse seaduse § 9 sätestab, et riik ja kohalik omavalitsus tagavad orbudele ning vanemliku hoolitsuseta lastele täieliku riikliku ülalpidamise, võimaluse õppida ja saada haridust. Vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse § 25 lõikele 2 korraldab kodust ja perest eraldatud lapse edasise elukoha, hooldamise ja kasvatamise valla- või linnavalitsus.

Üheks hoolekandetasutuse liikiks SHS § 18 alusel loetakse asenduskodu. Kooskõlas SHS § 15² lõikega 2 osutatakse lapsele asenduskodu teenust kuni 18. eluaastani. Asenduskodu teenuse osutamist rahastab riik ning tasu makstakse asenduskodule maavanemaga sõlmitud lepingu alusel. SHS § 15⁶ lg 1 näeb ette, et lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus on kohustatud asenduskoduteenuse halduslepingu muutmise vajaduse ilmnemisel lepingu tingimused üle vaatama, kaasates lepingu pooli ning tegema lepingusse pooltevahelisest kokkuleppes lähtuvad muudatused. Lepingu lõpetamine ennetähtaegselt on SHS § 15⁶ lõike 2 kohaselt võimalik, kui lepingu jätkamine on vastuolus lapse huvidega, laps sureb või kui teenuse osutaja tegevusluba lõpeb või kaotab kehtivuse.

Eeltoodust nähtub, et vanemliku hoolitsuseta lapse suunamine tähtajaliselt erikooli ei ole aluseks tema suhtes sõlmitud asenduskoduteenuse lepingu lõpetamiseks. Lapsel on endiselt õigus olla täielikul riiklikul ülalpidamisel ka erikoolis viibimise ajal. Asenduskodu ei ole lapse ajutine viibimiskoht, vaid lapse elukoht ja kodu. Sotsiaalhoolekande seaduse § 15¹ kohaselt on asenduskoduteenuse eesmärgiks lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste elutingimuste võimaldamine. Lapsele tuleb tagada riiete ja jalanõude olemasolu ning tagada talle võimalus veeta koolivaheaja oma asenduskodus.

Õiguskantsler juhtis eeltoodu alusel sotsiaalministrile saadetavas märgukirjas **ministri tähelepanu asjaolule, et erikoolis viibivad lapsed on endiselt täielikul riiklikul ülalpidamisel ning erikooli suunamise tagajärjel ei katke automaatselt side lapse ja talle asenduskodu teenust osutava isiku vahel. Puudustele lastekodude tegevuses juhtis**

õiguskantsler tähelepanu ka Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile saadetas pöörduises.

(3.4.) Õpilaste toimetulek pärast erikoolis viibimist

Kontrollimisel selgus, et Tapa Erikoolil oli äärmiselt vähe teavet selle kohta, kuidas tulevad nende õpilased toime pärast erikoolist lahkumist. Tapa Erikooli sotsiaalpedagoog oli laste edasise käekäigu kohta teinud järelepärimisi kohalikele omavalitsustele, kuid vastuseid järelepärimistele oli saabunud üksikuid. Tapa Erikooli esindajate selgituste kohaselt ei tegelenud kohalike omavalitsuste esindajad piisavalt erikoolist tagasi tulevate lastega. Lapse erikoolis viibimise ajal toimuvad sageli kontaktid lapsevanemate ja laste hooldajatega koolipoolse initsiatiivi alusel. Tapa Erikooli selgituste kohaselt oleksid mitmed perekonnad lapse erikooli saatmisel järel vajanud kohaliku omavalitsuse poolt sotsiaalset nõustamist ja abi, tagamaks lapse naasmine tavakooli. Koostöö erikoolide ja kohalike omavalitsuste vahel oli antud küsimuses nõrk.

Lastekaitse seaduse § 6 lg 1 kohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesandeks lapse abi ja kaitse korraldamine ning järelevalve. Lastekaitse seaduse § 24 lg 1 kohaselt on lapse arengu ja kasvu loomulikuks keskkonnaks perekond. Abi vajavate perekondade arvestust ja toetamist korraldab vastavalt lastekaitse seaduse § 6 lõikele 2 sotsiaaltalitus. Seega on kohaliku omavalitsuse kohustuseks korraldada laste kaitset ning vajadusel abistada ka lapse perekonda.

Arvestades eeltoodut, juhtis õiguskantsler Sotsiaalministeeriumile saadetas märgukirjas **ministeeriumi tähelepanu kohalike omavalitsuste töö puudulikkusele seoses erikoolides viibivate laste ja nende perekondadega.**

(3.5.) Õpilaste vähene arv erikoolis

Kontrollimisel selgus, et võrreldes varasemate aastatega oli kooli õpilaste arv märkimisväärselt vähenenud. Õpilasi suunati Tapa Erikooli peamiselt Tallinnast ja Ida-Virumaalt. Tapa Erikooli direktori sõnul oli õpilaste arvu vähenemise üheks põhjuseks erikooli suhtes levima hakanud eelarvamused. Eelarvamuste levimist soodustas asjaolu, et erikoolidesse suunati sageli kinnipidamisasutusest vabanenud lapsi.

Kehtiva alaealise mõjutusvahendite seaduse § 6 lg 2 kohaselt võib alaealiste komisjon taotleda kohtult õpilase suunamist erikooli, kui ta on juba toime pannud varasemaid õigusrikkumisi ning tema suhtes kohaldatud muud mõjutusvahendid ei ole olnud tulemuslikud ning suunamine erikooli toimub alaealise kasvatusliku järelevalve huvides. Seega saadetakse kohtu poolt erikooli need õpilased, kes on juba toime pannud mitmeid õigusrikkumisi, kuigi Tapa Erikooli esindajate sõnul võiks paljude laste huvides olla nende erikooli saatmine ainuüksi juba siis, kui nad ei täida koolikohustust. Teisalt muutis erikooli suunamise keeruliseks asjaolu, et kehtivate õigusaktide kohaselt õpivad tavakoolist tulnud lapsed koos kinnipidamisasutusest vabanenud õpilastega. Seesugune koosviibimine ei taga pedagoogiliselt häid tulemusi ega aita kaasa õpilaste resotsialiseerumisele.

Justiitsministeeriumi poolt tellitud ja Eestis läbi viidud uuringu¹ kohaselt on viimastel aastatel koolikohustust mittetäitvate laste arv suurenenud ning koolikohustuse mittetäitmise ilmnemisel ei sekkuta õigeaegselt.

Haridusseaduse (edaspidi: HaS) § 8 lg 1 sätestab, et õppimine on kooliealistel lastel õigusaktides kehtestatud ulatuses kohustuslik. Kooskõlas HaS § 8 lõikega 5 reguleeritakse õigusaktidega koolikohustuse täitmise ja koolikohustuslike laste arvestamise korda. Eeltoodust lähtuvalt on riik kohustatud tagama õigusaktide kaudu koolikohustuse täitmise. Ühe meetmena peab riik tagama erikoolide tegevuse reguleerimise ning vastavuse tegelikele vajadustele ühiskonnas.

LÕK artikkel 40 lg 4 sätestab, et õigusrikkumise toime pannud laste suhtes kohaldatavad erinevad abinõud peavad tagama lastele sellise kohtlemise, mis garanteerib neile heaolu ja on vastavuses nii nende olukorraga kui ka nende poolt toime pandud õigusrikkumisega. Kinnipidamisasutustest ja tavakoolidest erikooli saabunud õpilaste koos õppimine ja elamine ei ole vastavuses nende laste olukorraga ega ka nende poolt toime pandud õigusrikkumiste raskusega.

Õiguskantsler tegi haridus- ja teadusministrile märgukirjas **ettepaneku tagada viivitamatult erikoolide tegevuse reformimist puudutavate õigusaktide eelnõude väljatoomine. Alaealise mõjutusvahendite seaduse muutmise osas tegi õiguskantsler ministrile ettepaneku analüüsida senisest põhjalikumalt neid meetmeid, mida kohaldatakse koolikohustust mittetäitvate laste suhtes.**

(3.6.) Vajalike ametikohtade täidetud erikoolis

Kontrollimisel selgus, et Tapa Erikoolis oli täitmata kehalise kasvatusõpetaja ametikoht. Samuti töötas koolis tähtajalise töölepingu alusel kaks tööinstruktorit, kelle keeleoskus ei vastanud nõuetele. Tapa Erikooli direktor selgitas, et puuduvate töötajate tööle võtmisel on muuhulgas olnud takistuseks halvad töötingimused ehk võimla ning renoveeritud tööõpetuse ruumide puudumine.

Olukorras, kus õpilased ei saa osaleda kehalise kasvatusõpetuse tundides kvalifitseeritud pedagoogi juhendamisel, ei olnud tagatud laste õigus saada täisväärtuslikku haridust.

Õiguskantsler soovitas eeltoodu alusel Tapa Erikooli direktoril **jätkata kvalifitseeritud kehalise kasvatusõpetaja otsinguid.**

(4) Kontrollkäigu tulemusena pöördus õiguskantsler laste põhiõiguste senisest paremaks tagamiseks märgukirjadega haridus- ja teadusministri ning sotsiaalministri poole. Puudustele lastekodude tegevuses juhtis õiguskantsler tähelepanu ka Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametile saadetavas pöördumises.

Haridus- ja Teadusministeerium selgitas õiguskantsleri märgukirjale saadetud vastuses, et erikoolide reformimise küsimuses loodud töökomisjon peaks tegema oma ettepanekud erikoolide tegevuse ja infrastruktuuride kaasajastamiseks ministeeriumi juhtkonnale hiljemalt 2008. aasta esimesel poolel. Pärast otsuse vastuvõtmist alustatakse erikoolide tegevust

¹ Uuring „Alaealiste probleemkäitumine ja alaealiste komisjonide tegevus“, kättesaadav internetis http://www.meis.ee/pictures/Alaealiste_komisjoni_uuring_MindPark.pdf

reguleerivate eelnõude väljatöötamist ning kinnitatakse erikoolide arengukavad. Erikoolide süsteemi reformimisel kavandatakse võimalused tavakoolist ja vanglatest tulnud alaealiste eraldamiseks. Samuti seatakse eesmärgiks tagada erikoolide parem koostöö kohalike omavalitsustega.

Teisalt märkis Haridus- ja Teadusministeerium oma vastuses, et riigieelarvelised vahendid Tapa Erikooli spordihoone ehitamiseks ja töökodade renoveerimiseks puuduvad. Haridus- ja Teadusministeerium kavandab vahendite taotlemist Euroopa Liidu struktuurifondidest või Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi kaudu. Otsus vastavate investeeringute planeerimise osas tehakse 2008.a. jooksul.

Sotsiaalministeerium teatas õiguskantsleri märgukirjale saadetud vastuses, et ministeeriumi hoolekande osakonnal on kujunenud traditsiooniks viia läbi infopäevi maavalitsuste lastekaitset korraldavatele ametnikele. Õiguskantsleri märgukirjas tõstatatud küsimused võetakse 2008.a. veebruaris toimuva infopäeva päevakorda selleks, et juhtida maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste tähelepanu vajadusele korraldada senisest paremini eestkostesutuste tegevust ning tagada asenduskodudest erikoolidesse saadetud laste igakülgne riiklik ülalpidamine.

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet selgitas õiguskantslerile, et Tallinna asenduskodud on keeldunud erikoolide laste vaheajale vastuvõtmisest, kuna vaheajale lubamist peaks otsustama alaealiste komisjon. Vastava õigusliku seisukoha kujundamisel on Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet tuginenud Haridus- ja Teadusministeeriumi poolt antud seadusetõlgendusele.

Eeltoodust lähtuvalt pöördus õiguskantsler Haridus- ja Teadusministeeriumi poole täiendava järelepärimisega, paludes ministeeriumil selgitada, millistest õigusaktidest lähtuvalt peaks ministeeriumi arvates erikooli suunatud lapse vaheajale lubamise küsimust lahendama alaealiste komisjon. Alaealise mõjutusvahendi seaduse § 6¹ lg 7 kohaselt on lapsel õigus lahkuda erikooli territooriumilt kooli põhimääruses sätestatud juhtudel.

Haridus- ja Teadusminister märkis oma vastuses järelepärimisele, et erikoolis viibiva lapse lubamiseks koolivaheajale ei ole õigusaktide alusel vajalik alaealiste komisjoni nõusolek. Lähtudes Haridus- ja Teadusministeeriumi vastusest, pöördus õiguskantsler Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti poole teistkordse ettepanekuga tagada, et Tallinna asenduskodudest erikoolidesse suunatud lastel võimaldataks veeta koolivaheaegu nende asenduskodus.

Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet vastas, et teavitab Tallinna Lastekodu vajadusest võtta erikoolide lapsi asenduskodusse vastu koolivaheaegadeks. Ühtlasi soovitas Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet Tallinna Lastekodul korraldada oma tööd selliselt, et vähemalt paar nädalat enne koolivaheaja algust võtaks kasvataja ise kooliga ühendust leppimaks kokku lapse koju tuleku võimalustes ja tingimustes.

Ettepanekute täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes alates vastavate ettepanekute tegemisest.