

Vanu ja uusi mõisteid põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses

Anno Aedmaa

Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna juhataja

15. jaanuaril 2009 kiitis Vabariigi Valitsus heaks ning edastas Riigikogule uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) eelnõu, [1] mille eesmärk on põhikoolide ja gümnaasiumide tegevust käsitleva regulatsiooni ajakohastamine.

Uue tervikteksti kehtestamise vajaduse tingisid kehtivasse põhikooli- ja gümnaasiumiseadusesse tehtud rohked muudatused. Lisaks muudatustele vajab kehtiv seadus ka täiendamist. Olemasolevad normid on sageli mitmeti tõlgendatavad, tekitades koolielus ja koolisüsteemi korralduses asjatut segadust. Kehtiv seadus on ka normitehniliselt iganenud (nt puuduvad seaduse paragrahvidel pealkirjad). Nimetatud põhjustest lähtudes pidasid eelnõu ettevalmistajad otstarbekaks koostada täiesti uus põhikooli- ja gümnaasiumiseadus kohendades põhjalikult ka seaduse teksti ja struktuuri.

Põhikooli- ja gümnaasiumihariduse andmisega seonduvad küsimused on ilmselt südamelähedased igaühele meist. Oleme ju kõik koolis õppinud, koolis käivad meie lapsed, sugulased, tuttavad. Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 sätestab igaühe õiguse haridusele. Õigusega haridusele kaasneb ka kooliealiste laste kohustus õppida seadusega määratud ulatuses üldhariduskoolis, kusjuures riigi ja kohaliku omavalitsuse üldhariduskoolides peab see olema tagatud õppemaksuta. Haridusseaduse § 8 lõike 2 kohaselt on laps koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Olulise põhimõttena sätestab põhiseaduse § 37 lõige 5 ka hariduse andmise riigi järelevalve all. Riigil on nimetatud sättest tulenevalt mitte üksnes õigus, vaid ka kohustus tagada igaühele võimalus koolikohustust täita, hoolitsedes seejuures pakutava hariduse ühtlaselt kõrge kvaliteedi eest.

Selle ülevaate piiratud maht ei võimalda anda ammendavat ettekujutust kõikidest seadusemuudatustest. Pealegi on PGSi eelnõu Riigikogus menetlemise käigus olulisel määral teisenenud ning seda muudetakse veelgi. Seetõttu saab kõigest põhjalikumalt rääkida alles pärast eelnõu vastuvõtmist Riigikogus. Artikli koostamisel on lähtutud uue PGSi 01.06.2009 redaktsioonis kehtinud sõnastusest, mis annab võimaluse käsitleda mõningaid põhimõisteid.

Alustagem eelnõu pealkirjas sisalduvate terminite **põhikool** ja **gümnaasium** sisustamisest.

Kehtiva PGSi § 2 lõige 1 sätestab, et põhikool ja gümnaasium on ühtluskool, milles iga järgmine õppeaasta (klass) tugineb vahetult eelmisele ning võimaldab tõrgeteta ülemineku ühest koolist teise. Kehtivast õigusest tuleneb, et põhikooli ja gümnaasiumi võib moodustada ühe asutusena, samas võib luua ka eraldi põhikooli, mis loob õpilastele võimalused põhihariduse omandamiseks ning koolikohustuse täitmiseks, ning eraldi gümnaasiumi, mis loob võimaluse üldkeskhariduse omandamiseks.

Kehtiva PGSi § 2 lõikes 2 on nimetatud ka mõisteid algkool (sõltuvalt vajadustest ja võimalustest 1.–6. klass), lasteaed-alkool, lasteaed-põhikool; gümnaasium, mille juures on põhikooli klasse, ning põhikool ja gümnaasium, mis tegutsevad ühendasutusena (PGS § 2 lg 4).

Uue PGSi eelnõu kohaselt tegutsevad munitsipaalpõhikool ja gümnaasium üldjuhul eraldi asutustena. Ühendasutusena tegutseva põhikooli ja gümnaasiumi moodustamine eeldab teatud tingimuste täitmist: see kas tuleneb koolis rakendatavast õppevormist, regionaalsetest iseärasustest või õppekavast, mis eeldab mõne ainevaldkonna varasemat õpet põhikooli esimeses ja teises astmes või süvendatud õpet põhikooli kolmandas astmes (uue PGSi § 4 lg 2). Ühtlasi näeb eelnõu ette volitusnormi Vabariigi Valitsusele täpsustatud tingimuste kehtestamiseks (uue PGSi § 4 lg 3). Eelnõus on loobutud algkooli ja lasteaed-algkooli nimetamisest eraldi koolitüübina. Küll aga sätestab eelnõu § 6 lõige 2, et kui põhikoolis ei toimu kolmanda astme õpet, kasutatakse tema nimetuses sõna *algkool*. Kui koolieelne lasteasutus ja põhikool, kus kolmanda astme õpet ei toimu, tegutsevad ühendasutusena, nimetatakse seda kooli *lasteaed-algkooliks*.

Huvipakkuv on termin **kooli pidaja** (uue PGSi § 2 lg 2). Kehtiv PGS kasutab korduvalt nimetust *kooli pidaja* (nt PGS § 3¹ lg 3, § 13 lg 1 p 1, § 28 lg 3 jne), kuid ei ava selle sisu. Tagantjärele on raske hinnata, mis ajendas kehtiva PGSi koostajaid seda terminit kasutama. Võib vaid arvata, et selle kasutuselevõtt oli tingitud põhiseaduse § 37 lõike 2 sõnastusest, mille kohaselt peavad riik ja kohalik omavalitsus ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Põhiseaduse mõtte kohaselt on riigikooli puhul kooli pidajaks riik, munitsipaalkooli puhul kohalik omavalitsus. Sellest lähtub ka eelnõu § 2 lõige 2, mille kohaselt munitsipaalkooli pidajaks on vald või linn, riigikooli pidajaks riik.

Võib tunduda, et küsimus kooli pidaja määratlemisest on lõplikult lahendatud. Tegelikult see nii pole. 2008. aastal tõusis kooli pidaja mõiste määratlemine päevakorda seoses Keila Linnavalikogu otsustega, millega lõpetati munitsipaalkoolidena tegutsenud Keila Algkooli ja Keila Keskkooli tegevus ja anti need sisuliselt üle kohaliku omavalitsuse moodustatud Keila Hariduse Sihtasutusele. Niisugust praktikat taunis aga õiguskantsler, kes oma 30.06.2008 Keila Linnavalitsusele antud õiguspärasuse järgimise soovitusel [\[2\]](#) asus seisukohale, et kohalik omavalitsus ei saa talle seadusega pandud kooli pidamise ülesannet delegeerida eraõiguslikule juriidilisele isikule, sest see ei taga piisavalt õpilaste õigust saada kvaliteetset ja tasuta haridust. Teisisõnu, kui seadus sätestab riigi ja kohaliku omavalitsuse kooli pidajana, siis peab õiguskantsleri hinnangul olema kooli pidaja kas riik, vald või linn.

Teistsugusele seisukohale samas asjas asus Tallinna Halduskohus oma 26.05.2009 otsuses haldusasja nr 3-08-1962 kohta. Kohus leidis, et põhiseaduse § 37 sätestatud kohustus pidada üleval vajalikul arvul õppeasutusi tähendab õppeasutuse kulude katmist. Põhiseaduse § 37 ei sätesta, mil viisil peaks kohalik omavalitsus nimetatud kohustust täitma, mistõttu on omavalitsusel õigus talle põhiseadusega pandud kohustust täita ka eraõiguslike juriidiliste isikute kaudu.

Nagu eelnevatest seisukohtadest nähtub, võib põhiseaduses sätestatud kooli pidaja kohustusi tõlgendada erinevalt ning seetõttu on ka eelnõus välja pakutud kooli pidaja mõiste määratlemine vaid üks võimalik viis, kuidas põhiseaduse § 37 sätet sisustada.

Põhiseaduse § 37 tekstiga on tihedalt seotud ka **koolikohustuse** mõiste, millele viitasin artikli alguses. Nagu kooli pidaja mõistel nii puudub haridusseaduses ka klassikaline koolikohustuse määratlus. Selle saab kaudselt tuletada haridusseaduse § 8 lõigete 2 ja 3 põhjal. Neid kaht sätet ühendades võib jõuda järeldusele, et koolikohustus on jooksva aasta 1. oktoobriks seitsmeaastaseks saanud lapse õppimiskohustus kuni põhihariduse omandamiseni või tema 17-aastaseks saamiseni.

Kuna koolikohustuse sisuks on üldhariduses osalemine kuni põhihariduse omandamiseni või lapse 17-aastaseks (uue PGSi § 16 lõike 1 kohaselt 18-aastaseks) saamiseni, siis on ka mõistetav koolikohustuse täitmise üksikasjalikuma regulatsiooni lisamine. Uue PGSi eelnõus on koolikohustuse täitmise seonduvad küsimused leidnud senisega võrreldes oluliselt põhjalikumat kajastamist.

Koolikohustuse täitmise problemaatikat on käsitletud ka Riigikontroll, koostades 2007. aastal auditi „Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus“ [3], milles juhtis tähelepanu puudustele olemasolevates seadustes. Muu hulgas viitas Riigikontroll puudusena ka regulatsiooni ebatäpsusele: seadus ei sisalda koolikohustuse mittetäitmise mõistet ega eri poolte kohustusi seoses koolikohustuse täimisega. Kuigi koolikohustuse täitmise parandamise meetmeid kasutatakse laialdasemalt ning need on muutunud mitmekesisemaks, ei ole asjaomased näitajad (katkestamine, puudumised) oluliselt paranenud.

Puuduste kõrvaldamiseks on uue PGSi 3. peatükis senisest tunduvalt põhjalikumalt käsitletud koolikohustuse mõistet ja selle mittetäitmise korral kohaldatavaid meetmeid. Eelnõu sisaldab koolikohustuse täitmise negatiivse määratluse, sätestades, keda saab lugeda **koolikohustuse mittetäitjaks** (eelnõu § 16 lg 4). Koolikohustuse mittetäitmise mõiste määratlemine aitab täpsustada õpilase kohustusi ja annab selged juhised, milliste nõuete täitmist õpilastelt oodata. Samuti aitab koolikohustuse mittetäitmise määratlemine eri pooltel (koolil, kohalikul omavalitsusel, lapsevanemal) võtta õigel ajal meetmeid, et aidata raskustesse sattunud õpilastel põhiharidust omandada. Lisaks võimaldab see koguda riigil teavet selle kohta, kui paljudel õpilastel on risk põhiharidust mitte omandada.

Koolikohustuse mõiste raames väärrib taas märkimist põhiseaduse § 37, mille lõige 3 sätestab, et laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Selline õigus võib aga teatud juhtudel sattuda konflikti koolikohustuse põhimõttest tuleneva vanemakohustusega võimaldada lastel põhihariduse omandamisest osa võtta. Põhiseaduse kommentaarides [4] on märgitud, et vanemate õigused ei ole selles küsimuses, hoolimata sõna *otsustav* kasutamisest absoluutsed. Vanemad ei saa näiteks otsustada, et lapsele haridust üldse ei anta, sest see oleks vastuolus põhiseaduses ühiskondlikust huvist lähtuvalt kehtestatud koolikohustuse nõudega. Riigi ühepoolset sekkumist selles küsimuses aitab tasakaalustada riigile pandud kohustus pakkuda tasakaalustatud haridust, samuti ei saa välistada vanemate kaasaraäkimisõigust muudes hariduse andmisega seonduvates korraldusküsimustes.

Uue ja huvitava terminina võib nimetada uue PGSi §-s 22 toodud **õpikeskkonda**, millega tähistatakse vaimset, füüsilist ja sotsiaalset keskkonda, kus õpilane õppekava alusel õpib ning mis peaks toetama õpilase füüsilist, vaimset ja sotsiaalset arengut. Konkreetsemad nõuded õpikeskkonnale õppeaine eripärast lähtuvalt täpsustatakse riiklikus õppekavas. Õpikeskkonna mõiste seadusesse toomisega astub uus PGS sammukese edasi senisest PGSist, mille § 32 kohaselt tagab kool õpilasele tema koolis viibimise ajal vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse. Õpikeskkonna mõiste seadusesse lisamisega üritatakse rohkem tähelepanu pöörata õpikeskkonnale kui tervikule, rõhutades näiteks senisest enam vajadust korraldada kooli elukorraldust ning parandada inimestevahelisi suhteid ja nende kaudu kujunevat sotsiaalset kliimat.

Turvalise õpikeskkonna tagamise eesmärgil on uude PGSi lisatud eraldi 6. peatükk, mis käsitleb vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse tagamist koolis. Viimastel aastatel on see

teema nii Eestis kui ka teistes riikides muutunud järjest aktuaalsemaks: on ju tegemist ka valdkonnaga, kus koolis õppivate õpilaste, aga ka ülejäänud koolipere põhiõiguste ja -vabaduste riive risk on eriti kõrge. Nõnda näiteks on vastakaid arvamusi tekitanud koolimajast sisse-välja liikumise kontrollimine ja piiramine ning jälgimisseadmete kasutamine.

Käsitledes ohtu vaimsele ja füüsilisele turvalisusele ning tervise kaitset, on võetud uue PGSi §-s 52 kasutusele termin **hädaolukord**. Hädaolukorrana käsitatakse sündmust või sündmuste ahelat, mis ohustab koolis viibivate isikute elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju.

Kehtiva PGSiiga võrreldes on ehk huvipakkuv ka koolis rakendatavate **mõjutusmeetmete** ammendava loetelu esitamine eelnõu §-s 55. Kehtiva PGSi § 30 lõige 2 sätestas, et õpilasele avaldatakse tunnustust ja laistust haridus- ja teadusministri määruses, kooli põhimääruses ja kooli kodukorras ettenähtud korras. Viidatud haridus- ja teadusministri määruses^[5] oli aga kehtestatud vaid tunnustamise kord, mistõttu määras iga kool mõjutusmeetmed siiani iseseisvalt kooli põhimääruses ja kodukorras. Uue PGSi eesmärk on erisuguste mõjutusmeetmete ühtlustamine ning nende ammendava loetelu esitamine.

Uues PGSi sisalduvate uute mõistete tutvustust kokku võttes tasub märkida, et vaatamata siin esitatud uutele terminitele ei ole uue seaduse näol tegu üldhariduse õiguslike aluste ja mõistetepagasi totaalsete reformiga. Seaduse eesmärk on ennekõike Eesti põhikooli- ja gümnaasiumihariduse kõrge taseme hoidmine ning Eesti koolisüsteemi arendamine, et anda lastele ja noortele võimaluse omandada maailma parim haridus just nimelt Eestis.

[1] "Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse" eelnõu 412 SE. Arvutivõrgus. Kättesaadav Riigikogu veebilehel:

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=516358&u=20090615103111,
15.06.2009

[2] Õiguskantsleri 30.06.2008.a. kiri nr 7-8/080469/00804682 "Soovitus õiguspärasuse järgimiseks". Arvutivõrgus. Kättesaadaval:

http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/01_Soovitus_Keila_Linnaavalitsusele_tagada_Keila_linna_algkooli_ja_g_mnaasiumi_olemasolu_juuli_2008.pdf, 15.06.2009

[3] Riigikontrolli audit „Koolikohustuse täitmine ja selle tagamise tulemuslikkus“. Arvutivõrgus. Kättesaadav: http://www.riigikontroll.ee/upload/failid/ka_koolikohustus_27.08.2007_lopp.pdf, 15.06.2009

[4] Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. – Tallinn, AS Juura, 2008, § 37 p 4.2.

[5] Haridus- ja teadusministri **9. veebruari 2006. a määrus nr 8 "Õpilaste tunnustamise kord"**. Arvutivõrgus. Kättesaadaval: <http://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=12832125>,
15.06.2009