

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSINSTITUUT

Janar Holm

**HARIDUSÕIGUSE TAGAMINE KOHUSTUSLIKU HARIDUSE TASEMEL JA  
SELLELE JÄRGNEVATEL HARIDUSTASEMETEL**

Magistritöö

Juhendaja külalisprofessor A. Reenumägi

2005

## SISUKORD

SISSEJUHATUS	4
1. Magistritöö aktuaalsus	4
2. Magistritöö eesmärk ja piirid	6
3. Magistritöö koostamise aluseks olev materjal	7
4. Magistritöö ülesehitus	8
I ÕIGUS HARIDUSELE – INIMÕIGUS JA PÕHIÕIGUS	10
1.1. Liberaalsed ja sotsiaalsed põhiõigused ning õigus haridusele	10
1.2. Haridusõigust puudutavad rahvusvahelised inimõiguste alased dokumendid	14
1.3. Õigus haridusele Eesti Vabariigi põhiseaduses	19
1.4. Järeldused	20
II RIIGI ÜLDISED KOHUSTUSED HARIDUSÕIGUSE TAGAMISEL	23
2.1. Hariduse arvestatavus	23
2.2. Hariduse kohandatavus	25
2.3. Hariduse kättesaadavus	29
2.4. Haridusele juurdepääs	34
2.4.1. Mittediskrimineerimine	34
2.4.2. Majanduslik juurdepääs	35
2.4.3. Füüsiline juurdepääs	36
2.5. Järeldused	38
III SUBJEKTIIVNE ÕIGUS HARIDUSELE KOHUSTUSLIKU HARIDUSE TASEMEL	41
3.1. Kohustuslik õppimine	41
3.1.1. Kooliiga ja koolikohustuslik iga	42
3.1.2. Koolikohustus ja selle täitmise kontroll	44
3.2. Õppemaksuta õppimise õigus riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides	48
3.2.1. Üldhariduskool	48
3.2.2. Õppemaks	49
3.3. Järeldused	53
IV SUBJEKTIIVNE ÕIGUS HARIDUSELE KOHUSTUSLIKU HARIDUSE JÄRGSETEL HARIDUSTASEMETEL	55
4.1. Kohustusliku hariduse järgsed haridustasemed	55
4.2. Õigus haridusele ning õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta	56
4.3. Õigus keskharidusele	59

4.3.1. Üldine kättesaadavus	59
4.3.2. Võrdne juurdepääs	61
4.3.3. Majanduslik juurdepääs – õppemaksuta õpe	63
4.4. Õigus kõrgharidusele	64
4.4.1. Võrdne juurdepääs	64
4.4.2. Majanduslik juurdepääs	67
4.5. Järeldused	69
V HARIDUSVABADUS	72
5.1. Õpetamisvabadus	74
5.2. Vabadus valida haridust	79
5.2.1. Vanemate otsustusõigus laste hariduse valikul	79
5.2.1.1. Vanemate vabadus ja kohustus tagada laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt omaenda veendumustele	81
5.2.1.2. Lapse õigused hariduse valikul	82
5.2.2. Õigus luua ja pidada erakoole	83
5.2.2.1. Järelevalve erakoolide tegevuse üle	86
5.2.2.2. Erakoolide rahastamine	89
5.3. Järeldused	95
KOKKUVÕTE	98
ENSURING THE RIGHT TO EDUCATION IN COMPULSORY AND POST- COMPULSORY EDUCATION. SUMMARY	107
KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU	112
Kasutatud kirjandus	112
Kasutatud normatiivmaterjal	115
Kasutatud kohtupraktika	120
KASUTATUD LÜHENDID	122

## SISSEJUHATUS

### 1. Magistritöö aktuaalsus

1948. aastal, praeguseks juba ligi 57 aastat tagasi, kinnitasid maailma riigid Inimõiguste Ülddeklaratsioonis, et õigus haridusele kuulub teiste inimõiguste hulka. Kaksikümmend kaheksa aastat varem jõustus Eesti Vabariigi esimene põhiseadus, mis garanteeris kooliealistele lastele maksuta ja sundusliku hariduse. Veel enne esimese Eesti Vabariigi põhiseaduse jõustumist andis Eesti Vabariigi Ajutine Valitsus 30. novembril 1918. aastal välja deklaratsiooni, milles kuulutati välja rahvakooli uued põhimõtted: üleüldine, sunduslik ja tasuta algharidus.<sup>1</sup> Loomulikult näeb õiguse haridusele ette ka kehtiv Eesti Vabariigi põhiseadus<sup>2</sup> (PS). Samuti puudutavad haridusõigust või selle õiguse elemente rohkemal või vähemal määral kõik olulisemad inimõiguste alased rahvusvahelised dokumendid.

PS preambula kohaselt on riigi üheks põhieesmärgiks Eesti rahvuse ja kultuuri säilimine läbi aegade. Haridus selle sõna kõige laiemas tähenduses on peamiseks mehhanismiks, mille kaudu kultuuri edasi kantakse ning mis annab inimestele võimaluse osaleda kultuuri kandva ühiskonna elus. Väikeriigis on hariduse kättesaadavus ning hariduse ühtne ja kõrge kvaliteet kultuuri säilimise ja riigi arengu tagamise peamiseks võtmeks.

Õigus haridusele on väga oluline õigus ka mitmetel teistel põhjustel. Paljud autorid on ühel meelel, et haridussüsteem loob eeldused inimese vabaks arenguks ja aluse väarikaks eluks ning on ühtlasi paljude inimõiguste kasutamise eeltingimuseks. Üksikisiku areng loob eelduse ka ühiskonna poliitiliseks, sotsiaalseks, kultuuriliseks ja majanduslikuks arenguks ning toimimiseks.

Haridusõiguse rakendamist ja juurdepääsu haridusele võib pidada lakmuspaberiks hindamaks ühiskonna demokraatia kvaliteeti - totalitaarsele ühiskonnale on omane kasutada haridust vahendina rahva jõuliseks "ajupesuks" ja võimule soodsa ideoloogia levitamiseks. Charles

---

<sup>1</sup> Haridus ja teadus. Võrguentsüklopeedia Estonica. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.estonica.org/est/lugu.html?menyy\\_id=820&kateg=4&alam=91&leht=6](http://www.estonica.org/est/lugu.html?menyy_id=820&kateg=4&alam=91&leht=6), 10. märtsil 2005.

<sup>2</sup> RT 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 64, 429.

Glenn<sup>3</sup> toob välja, et võrdleva konstitutsiooniõiguse ajalugu näitab selget seost mittedemokraatliku režiimi demokraatiaks transformeerumise ja haridusõiguste tähtsuse tõusu vahel.<sup>4</sup> Selleks, et inimene saaks nautida vabadust igas elusfääris, peab riik garanteerima igaihe õiguse vabale ja efektiivsele haridusele.

Haridusõiguse kasutamine ei ole privileeg. See õigus on tulenevalt inimõiguste universaalsest olemusest kõigil. Riik peab tegema hariduse kättesaadavaks ühtviisi võrdsetel alustel kõigile. Pole kahtlust, et hea haridus annab konkurentsieelise nende ees, kes haridusprotsessist erinevatel põhjustel kõrvale on jäänud või ei ole haridussüsteemi kõiki võimalusi täiel määral ära kasutanud.

Eestis on juba mõnda aega üleval diskussioon hariduse rollist Eesti kultuuri ja majanduse jätkusuutlikkuse ning seeläbi ka riikluse tagajana. Kõigi Riigikogus esindatud erakondade programmides on haridussüsteemi arendamine keskseks prioriteediks.<sup>5</sup> Hariduse olulisust rõhutavad ka mitmed strateegilised dokumendid. Näiteks 19. novembril 1997. a tegi Vabariigi Presidendi Akadeemiline Nõukogu ühisavalduse “Õppiv Eesti”, kus on rõhutatud järgmist: “Haridus, kui rahvuslik rikkus, on meie tuleviku ja heaolu peamine allikas, mis tuleb sellisena tõsta ühiskonna hoole ja tähelepanu keskmesse”.<sup>6</sup> Ka Riigikogu 6. detsembri 2001. a otsusega heakskiidetud “Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegias 2002–2006”<sup>7</sup> nähakse tuleviku Eestit teadmispõhise ühiskonnana, kus uute teadmiste otsingutele suunatud uuringud, teadmiste ja oskuste rakendamine ning inimkapitali areng on majanduse ja tööjõu konkurentsivõime ning elukvaliteedi kasvu allikaks”. Tänapäeva teadmispõhise ühiskonna peamiseks väärtuseks ei ole enam finantskapital, vaid intellektuaalne kapital. Sellega seonduv

---

<sup>3</sup> Charles Glenn on Bostoni Ülikooli haridusajaloo ja –poliitika professor. Charles Glenn on paljude haridusajaloo ja võrdleva hariduspoliitika alaste uuringute autor: *The Myth of the Common School* (1988, 2002), *Choice of Schools in Six Nations* (1989), *Educational Freedom in Eastern Europe* (1994, 1995), *Educating Immigrant Children: Schools and Language Minorities in Twelve Nations* (1996). – Allikas: <http://www.lawandeducation.com/people/chglenn.html>.

<sup>4</sup> C. Glenn. *J. de Groof*. Finding the Right Balance. Freedom, Autonomy and Accountability in Education. Volume II, Lemma Publishers, 2002, p 51.

<sup>5</sup> Vt: Keskerakonna II programmi punktid 93-101. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.keskerakond.ee/index.php?main=119>, 10. märtsil 2005; Eestimaa Rahvaliidu programmi 6. peatükk. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.erl.ee/?leht=1&alam=2#prog6>, 10. märtsil 2005; Isamaaliidu programm. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.isamaaliit.ee/?id=31168>, 10. märtsil 2005; Eesti Reformierakonna programm – osa „Haridus ja Teadus“. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.reform.ee/seisukohad/info.html?id=5#6>, 10 märtsil 2005; Res Publica programmi punktid 16-21. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.respublica.ee/failid/RP\\_Programm2.doc](http://www.respublica.ee/failid/RP_Programm2.doc), 10. märtsil 2005; Sotsiaaldemokraatliku Erakonna manifest. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.sotsdem.ee/index.php?module=Public&action=Show&s=100168>, 10. märtsil 2005.

<sup>6</sup> Vabariigi Presidendi Akadeemilise Nõukogu 19. novembri 1997.a ühisavaldus “Õppiv Eesti”. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ise.ee/dokumendid/oppiveesti.htm>, 10. märtsil 2005.

<sup>7</sup> RT I 2001, 97, 606

sotsiaalne ja kultuuriline progress sõltuvad innovatsiooni, informatsiooni ja ideede loomisest ja haldamisest.

Loomulikult ei ole hariduse ja teadmispõhise ühiskonna diskussioon omane ainult Eesti Vabariigile. Nimetatud temaatika on aktuaalne ka Euroopa Liidu tasandil ning mujal maailmas. Euroopa Komisjon on ühes oma 1988. a raportis märkinud: “Kui Euroopal ei õnnestu investeerida täiendavalt oma inimressursi arendamisse, oskustesse, /.../ ei kasuta ta täiel määral ära oma konkurentsivõimet ja potentsiaali luua suuremat heaolu”<sup>8</sup>. Haridust ja inimressursi arengut laiemalt puudutab Euroopa Ülemkogu Lissaboni tippkohtumisel 2000. aastal vastu võetud dokument, mille kohaselt seati uueks strateegiliseks eesmärgiks kujundada Euroopast kõige konkurentsivõimelisem ja dünaamilisem teadmispõhine majandusregioon maailmas.<sup>9</sup>

Ülemaailmsel tasandil toimus 1990. aastal Jomtienis UNESCO poolt koordineeritud hariduskonverents, kus võeti vastu deklaratsioon “Haridus kõigile”, mille preambula kinnitab eelnevat: “haridus on hädavajalik vahend personaalseks ja ühiskondlikuks täiustumiseks”.<sup>10</sup>

Lähtudes eelnevast ning arvestades asjaolu, et haridusõiguse teemat ei ole Eestis varem terviklikult ja põhjalikult uuritud, on selle valdkonna näol tegemist olulise ja aktuaalse teemaga.

## **2. Magistritöö eesmärk ja piirid**

Magistritöö eesmärgiks on analüüsida Eesti Vabariigi poolt haridusõiguse rakendamiseks kasutusele võetud seadusandlike meetmete vastavust haridusõiguse tagamise üldtunnustatud printsiipidele ja standarditele. Magistritöö piiratud mahtu silmas pidades on piiritletud analüüsitava valdkondade ringi. Töös käsitletakse ainult kohustusliku hariduse ning sellele järgnevate haridustasemetega<sup>11</sup> seonduvat probleemistikku. Käesoleva magistritöö raamidest jäävad välja ümber- ja täiendõppe ning alushariduse valdkonnad, mis leiavad käsitlemist

---

<sup>8</sup> J.A. McMahon. Education and Culture in European Community Law. The Athelone Press, 1995, 17.

<sup>9</sup> European Council. Presidency conclusions. Lisbon 23th and 24th March 2000. Available: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm), 10 March 2005.

<sup>10</sup> UNESCO World Declaration on Education For All (1990). Available: <http://www2.unesco.org/wef/en-conf/Jomtien%20Declaration%20eng.shtm>, 10 March 2005.

<sup>11</sup> Rahvusvahelise haridusstandardite klassifikatsiooni (ISCED) skaala tasemed 1 kuni 6. International Standard Classification of Education ISCED 1997. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation. Available: [http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm), 10 March 2005.

ainult selles osas, mis on vajalikud teiste analüüsitavate haridustasemetega olemuse selgitamisel. Samuti ei ole magistritöö raame arvestades seatud eesmärgiks haridusalaste õigusaktide mõjude *ex post facto* analüüsi teostamist.

Püstitatud eesmärgi täitmiseks tuleb esmalt selgitada, milliseid meetmeid peab riik rakendama igapäevase haridusõiguse tagamiseks ning millistes küsimustes peab riik sekkumisest hoiduma, andes otsustusruumi üksikisikule. Samuti tuleb haridusõiguse tagatuse hindamiseks leida vastus küsimusele, milliseid üldiseid põhimõtteid tunnustatakse haridusõiguse tagamise eesmärkidena ning milliseid standardeid kasutatakse nende eesmärkideni jõudmiseks.

Haridus on väga mahuka sisuga ja mitmetähenduslik mõiste. Haridust on määratletud kui enese ja välismaailma ning nendevahelise seoste peegeldust, mille subjekt on omaks võtnud ja mida ta kasutab.<sup>12</sup> Haridussüsteem koosneb mitmetest alaosüsteemidest ja elementidest. Haritud inimeseks kujunemise ja harituna säilimisel on kõige kaalukam osa kodul, kuid lisaks kodule on oma roll koolil, teatril, kinol, kirjandusel, jne. Magistritöös kasutatakse mõistet „haridus“ kitsalt õppeasutustes toimuva tegevuse tähenduses, nii nagu seda on kasutatud ka Eesti Vabariigi haridusalastes õigusaktides.

### 3. Magistritöö koostamise aluseks olev materjal

Magistritöös on kasutatud erinevaid ingliskeelseid ja eestikeelseid allikaid. Eestikeelses teaduskirjanduses pole haridusõiguse üldised probleemid laiemat ja põhjalikumalt käsitletud leidnud. Samas tuleb esile tõsta eriti Belgia (Flaami), Rootsi ja USA teadlaste poolt viimastel aastatel välja antud haridusõigust puudutav teaduslik kirjandus. Eraldi saab ja tuleb autoritena välja tuua Jan de Groof<sup>13</sup>, Katarina Tomaševski<sup>14</sup> ja Charles Glenn. Rõhutamist väärib Jan de Groofi ja Charles Glenni teos „*Finding the Right Balance. Freedom, Autonomy and Accountability in Education*“, mis käsitleb haridusvabaduse teemat ning sisaldab paljude

---

<sup>12</sup> Ü. Vooglaid. Lastekodu kui kasvukeskkond. - SOS Lasteküla Eesti Ühing, 1999, lk 28.

<sup>13</sup> Jan De Groof on Euroopa Kolledži professor (*College of Europe (Bruges)*) ning Euroopa Haridusõiguse ja – poliitika Assotsiatsiooni president. Ta on olnud paljude Euroopa, Ameerika Ühendriikide ja Lõuna Aafrika Vabariigi ülikoolide professor ja külalisprofessor. Jan de Groof on ajakirja - *European Journal of Education Law and Policy* – peatoimetaja. – Allikas: <http://www.lawandeducation.com/people/jdg.html>, 10 March 2005.

<sup>14</sup> Katarina Tomaševski on Lundi Ülikooli rahvusvahelise õiguse ja rahvusvaheliste suhete professor ning Kopenhaageni Ülikooli külalisprofessor. Alates 1998. aastast on Katarina Tomaševski ÜRO inimõiguste komisjoni haridusõiguse eriraportöör. Ta on kirjutanud mitmeid inimõiguste teematikat puudutavaid raamatuid: *Education Denied* (Zed Books, 2003), *Responding to Human Rights Violations* (Kluwer Law International, 2000), *Between Sanctions and Elections* (Pinter Publishers/Cassell, London, 1997), *Human Rights in Population Policies* (SIDA, Stockholm, 1994), *Development Aid & Human Rights* (Pinter Publishers, London, 1988), jne. – Allikas: <http://www.right-to-education.org/contact/kt.html>, 10 March 2005.

riikide, sh enamiku Euroopa riikide, haridussüsteemide analüüsi haridusvabaduse aspektist. Samuti tuleb magistritöö seisukohalt olulisena välja tuua Katarina Tomaševski poolt pakutud haridusõiguse tagatuse hindamise nelja standardi mudel (4-A skeem) ja sellega seonduv kirjandus.

Õigusaktidest kasutatakse magistritöös nii siseriiklikke kui ka rahvusvahelisi õigusallikaid (seisuga 10. märts 2005). Õigusaktidest on analüüsitud peamiselt olulisemaid rahvusvahelisi inimõiguste alaseid dokumente, Eesti Vabariigi põhiseadust ning peamisi haridusvaldkonna õigusakte. Magistritöö eesmärkide täitmiseks vajalikul määral on kasutatud ka Riigikohtu, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu praktikat. Samuti on allikana kasutatud Eurostati poolt väljaantud erinevaid Euroopa haridusstatistikat puudutavaid kogumikke. Töös on kasutatud analüütilist ning võrdlevat meetodit.

#### **4. Magistritöö ülesehitus**

Magistritöö on jaotatud viieks peatükiks. Iga peatükk lõpeb järeldustega, kus on välja toodud kõik vastava peatüki olulisemad seisukohad ja ettepanekud.

Esimeses peatükis leiab käsitlemist haridusõiguse positsioon liberaalsete ja sotsiaalsete põhiõiguste laiemas raamistikus. Haridusõiguse määratlemine ühte või teise põhiõiguste gruppi võimaldab piiritleda riigil lasuvate kohustuste iseloomu ja mahtu haridusõiguse tagamisel. Samuti on nimetatud peatükis vaatluse all haridusõiguse kajastumine rahvusvahelistes lepingutes ja PS-s ning analüüsitakse rahvusvahelistes inimõiguste alastes dokumentides haridusele kui inimõigusele omistatud väärtusi – hariduse omadusi, mis mõtestavad lahti haridusõiguse tagamise olulisuse. Hariduse kvaliteetide määratlemine on esimeseks eelduseks sellele, et mõista haridusõiguse sisu.

Teises peatükis määratletakse ja mõtestatakse nelja standardi – hariduse kättesaadavuse, haridusele juurdepääsu, hariduse arvestatavuse ning hariduse kohandatavuse - kaudu lahti riigi üldised kohustused haridusõiguse tagamisel. Samuti on nimetatud peatükis hinnatud nimetatud standardite kajastumist PS-s koos vastavate seostega haridusvaldkonda reguleerivatesse õigusaktidesse. Riigi üldiste kohustuste määratlemine haridusõiguse tagamisel võimaldab järgnevatel peatükkidel tegeleda haridusõiguse struktuuri ja selle elementide põhiprobleemidega.



Kolmas peatükk keskendub subjektiivsele haridusõigusele kohustusliku hariduse tasemel. Analüüsitakse kohustusliku haridusega seonduvaid peamisi küsimusi (kohustuslik õppimine, kooliiga, tasuta haridus) ning seda, milliseid seadusandlikke abinõusid on Eesti Vabariik subjektiivse haridusõiguse tagamiseks kohustusliku hariduse tasemel kasutusele võtnud.

Neljas peatükk hõlmab teist subjektiivse haridusõiguse elementi – subjektiivset haridusõigust kohustuslikule haridusele järgnevatel tasemetel. Vaatluse all on õigus keskharidusele ja kõrgharidusele ning nende õiguste seos teise PS-s toodud põhiõigusega – õigusega valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Ka siin antakse hinnang konkreetse valdkonna õiguslikule regulatsioonile.

Viimane, viies peatükk, puudutab haridusõiguse teist suurt struktuuri elementi subjektiivse haridusõiguse kõrval – haridusvabadust. Analüüsitakse küsimusi, mis seonduvad õpetamisvabadusega ning vabadusega valida sobivat haridust. Samuti hõlmab peatükk erakoolide loomist, pidamist ja rahastamist puudutavad peamisi probleeme ning hinnatakse haridusvabadust puudutavat siseriiklikku regulatsiooni.

# I ÕIGUS HARIDUSELE – INIMÕIGUS JA PÕHIÕIGUS

## 1.1. Liberaalsed ja sotsiaalsed põhiõigused ning õigus haridusele

Õigus haridusele on omandanud olulise tähenduse riigi rolli muutumisel, kui liberaalsuse kõrval tähtsustus ühiskonnas sotsiaalne mõõde. Selle tulemusena asetsid traditsiooniliste vabaduste kõrvale sotsiaalsed põhiõigused. Kui traditsioonilisi liberaalseid põhiõigusi on loetud 18. sajandist ja 19. sajandi esimesest poolest pärit ideedeks (nendest ideedest arenenuks), siis sotsiaalsete põhiõiguste teket tuleb näha sellel sajandil asetleidnud sotsiaalse-, kultuurilise- ja majandusliku arengu tulemusena. Traditsioonilised liberaalsed põhiõigused arenesid, leidsid tunnustuse ja rakendusid reaktsioonina sellele, et riik kuritarvitas sageli oma võimu kodanike suhtes. Liberaalsed põhiõigused võlgnevad tekkimise kodanike keeldumisele usaldada oma riiki, mida peeti isikute põhivabaduste piiramisel suurima ohu esindajaks. Seevastu sotsiaalsed põhiõigused põhinevad riigi usaldamisel.<sup>15</sup>

Põhiõigusi võib liigitada nende poliitilis-maailmavaatelse tekkeloo järgi liberaalseteks põhiõigusteks (klassikalised kodaniku- ja poliitilised õigused) ja sotsiaalseteks põhiõigusteks (majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurialased õigused).

Õigusteoorias loetakse liberaalseid põhiõigusi – esimese põlvkonna õigusi – vabadusõigusteks riigi vastu, kuna need nõuavad riigi hoidumist üksikisiku puutumatus ja vabaduse kahjustamisest.<sup>16</sup> Kodaniku riigi vastu suunatud liberaalsete tõrjeõiguste puhul seisneb õiguse ese riigipoolsetest põhiõiguslike kaitsehüvede riivetest hoidumises.<sup>17</sup> Erialases kirjanduses on esitatud seisukoht, mille kohaselt on kodaniku- ja poliitiliste õiguste järgimist võrreldes sotsiaalsete põhiõigustega lihtsam hinnata, kuna need nõuavad riigilt üksikisikute õigustesse ja vabadustesse ning nende kasutamisse sekkumisest hoidumist ning igäühe õiguste ja vabaduste austamist (riigi negatiivne kohustus).<sup>18</sup>

Majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurialaseid õigusi, teise põlvkonna õigusi, mille hulka kuuluvaks loetakse üldiselt ka õigust haridusele, peetakse tihti pigem eesmärkideks või “programmilisteks” õigusteks kui subjektiivseteks õigusteks. Sotsiaalsed põhiõigused

<sup>15</sup> C. Glenn. *J. de Groof* (2002), Vol, II, p 94.

<sup>16</sup> G. Gori. *Towards an EU Right to Education*. Kluwer Law International, 2001, p 316.

<sup>17</sup> R. Alexy. *Põhiõigused Eesti põhiseaduses*. – *Juridica* eriväljaanne, 2001, lk 22.

<sup>18</sup> R. Maruste. *T. Sillaste*. Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja Inimõiguste kohus. Euroopa Nõukogu Tallinna Info- ja Dokumendikeskus, 1999, lk 11.

nõuavad riigilt positiivset tegevust (riiklikke poliitikaid ja tegevusprogramme) nagu raha eraldamine ja teenuste osutamine.<sup>19</sup> Riigi positiivne kohustus tähendab riigi kohustatust astuda samme ja/või luua tingimusi põhiseadusega tagatud õiguste ja vabaduste kasutamiseks.<sup>20</sup> Ka Robert Alexy on majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurialaseid põhiõigusi defineerinud kui üksikisiku nõudeõigusi riigi positiivsele tegevusele.<sup>21</sup> Riigi positiivsete kohustuse olemasolule sotsiaalsete põhiõiguste kasutamiseks tingimuste loomisel viitab ka 19. detsembri 1966. aasta majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti<sup>22</sup> (MSKÕP) art 2 lõige 1, mille kohaselt kohustub iga paktist osavõttev riik “rakendama olemasolevate ressursside piires maksimaalseid abinõusid selleks, et tagada igal vajalikul viisil, kaasa arvatud seadusandlikud abinõud, järk-järgult täielik käesolevas paktis tunnustatud õiguste teostamine”. Jan de Groof on tabavalt märkinud, et “sotsiaalsed õigused ei otsi vabadust riigi sekkumisest [omane liberaalsetele põhiõigustele – J.H] vaid vabadust riigi sekkumise kaudu”.<sup>23</sup>

Õigus haridusele oleks sisutu, kui riik käituks passiivsena ning ei looks maksusüsteemi ja õigussüsteemi kaudu tingimusi haridusõiguse tagamiseks. Riik ei saa üldise haridusõiguse tagamisel jääda lootma erasektori panusele. Robert Alexy toobki sotsiaalsete põhiõiguste ühe tunnuseks välja selle, et sotsiaalsetel põhiõigustel on muuhulgas ülesanne kompenseerida üksikisikute finantsressursside ja turu defitsiite.<sup>24</sup> Näiteks hariduse kättesaadavuse tagamine riigi vähese rahvaarvuga äärealadel ei ole mingil viisil seotud kasumlikkusega, mida eeldab erasektor oma tegevuse planeerimisel. Tagamaks hariduse üldise kättesaadavuse ja hariduse kvaliteedi võrdsetel alustel kõigile, on riigil positiivne kohustus efektiivse haridussüsteemi loomiseks.

Eelpooltoodud ranget jaotust liberaalseteks põhiõigusteks ja sotsiaalseteks põhiõigusteks ei peeta enam kooskõlas olevaks põhiõiguste kaasaegse olemusega. Kaasaegsete teooriate kohaselt ei ole liberaalsed- ja sotsiaalsed õigused niivõrd üks-üheselt jaotatavad.<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> A. Rosas., M.Scheinin. Inimõiguste kandjad ja kategooriad. - R. Hanski, M.Suksi (toim.). Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse. Sissejuhatav käsiraamat. OSCE, 2001, lk 49.

<sup>20</sup> K. Merusk. R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. AS Juura, 1998, lk 73.

<sup>21</sup> R. Alexy (2001), lk 68.

<sup>22</sup> RT II 1993, 10, 13.

<sup>23</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 95.

<sup>24</sup> “Sotsiaalsed põhiõigused on õigused millelegi, mida üksikisik, kui tal ainult oleks olemas piisavalt rahalisi vahendeid ja kui turul oleks olemas küllaldane pakkumine, võiks saada ka eraisikutelt”. - R. Alexy (2001), lk 75.

<sup>25</sup> G. Gori (2001), p 317.

Tegelikult ei ole ka päris õige väita, et liberaalsed põhiõigused vajavad üksnes negatiivseid meetmeid. Klassikaline liberaalne põhiõigus, nagu näiteks õigus elule, vajab positiivseid meetmeid tagamaks, et see õigus oleks üldse midagi väärt. Seega võib väita, et eluõiguse puhul ei ole vaja mitte üksnes takistada riiki tapmast inimest, vaid astuda ka samme selleks, et teised inimesed ei tapaks<sup>26</sup> ning haridusvabadusega tihedalt seotud liberaalse põhiõiguse - väljendusvabaduse – puhul ei ole ainult riigil vaja hoiduda arvamuste ja veendumuste sunniviisilisest muutmisest, vaid riigil on kohustus tagada ka see, et inimesed ei sunniks teisi muutma oma veendumusi.<sup>27</sup> 16. detsembril 1966. a vastuvõetud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises pakti<sup>28</sup> (KPÕP) art 2 lõikes 1 sätestatud õiguste austamise kohustus toob esile kodaniku- ja poliitiliste õiguste negatiivse laadi. Samas sättes toodud kohustus tagada liberaalsed põhiõigused toob aga esile kodaniku- ja poliitiliste õiguste positiivse laadi. See tähendab, et nagu majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste puhul, peavad riigid liberaalsete õiguste puhul võtma kasutusele tõhusaid meetmeid, jõustamaks paktis sätestatud õigusi ning andmaks üksikisikutele võimaluse teostada oma õigusi.<sup>29</sup>

Levinud tõlgenduse kohaselt käsitleb jagamatuse ja seotuse printsiip kõiki inimõigusi kui jagamatut tervikut ning ei anna seega teatavatele õigustele prioriteeti teiste ees.<sup>30</sup> Ehkki mõlemat liiki õiguste vahelised erinevused jäävad püsima, rõhutab printsiip nende teineteist täiendavat iseloomu, mis tähendab, et üht liiki õiguste teostamine sõltub suuresti teistest.<sup>31</sup> Tuginedes identsete MSKÕP ja KPÕP preambulate lõigetele 3<sup>32</sup> on inimõigused ühtsed ja jagamatud.<sup>33</sup> Seda kinnitab ka 1993. a Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) Inimõiguste Maailmakonverentsil vastu võetud deklaratsioon, mille kohaselt on kõik inimõigused universaalsed, jagamatud ja omavahel seotud.<sup>34</sup>

---

<sup>26</sup> L. Woods. Euroopa Liit ja inimõigused. - R. Hanski, M. Suksi (toim.) (2001), lk 281.

<sup>27</sup> Näiteks koolis õpetajapoolne surve õpilasele, mis ei ole kooskõlas vanemate veendumuste ja vaadetega. Vt lähemalt magistritöö punkt 5.2.1.

<sup>28</sup> RT II 1993, 11.

<sup>29</sup> The realization of economic, social and cultural rights. The realization of the right to education, including education in human rights. Economic and Social Council. Online. Available: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/>, 10 March 2005, art 6.

<sup>30</sup> Vt põhiõiguste jagamatuse ja seotuse põhimõttest. - H. J. Steiner. P. Alston. International human rights in context. Law, politics, morals. Clarendon Press, Oxford, lk 256-269.

<sup>31</sup> K. Drzewicki. Inimõiguste rahvusvahelikustamine ja õiguslikustamine. - R. Hanski, M. Suksi (toim.) (2001), lk 43.

<sup>32</sup> MSKÕP ja KPÕP preambulate lõikes 3 on sätestatud: "... tunnistades, et vastavalt inimõiguste ülddeklaratsioonile võib vaba inimisiku ideaal, kes ei tunne hirmu ega puudust, teoks saada ainult siis, kui luuakse tingimused, kus igaüks võib kasutada oma majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurialaseid õigusi samuti kui oma kodaniku- ja poliitilisi õigusi".

<sup>33</sup> T. Jasudowicz. The Legal Character of Social Rights. Social Rights as Human Rights. A European challenge. Institute for Human Rights. Abo Akademi University, 1994, p 31.

<sup>34</sup> The Vienna Declaration and Programme of Action adopted at the World Conference on Human Rights, U.N. doc. A/CONF. 157/24. Online. Available: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/11viedec.html>, 10 March 2005.

Ületamaks liberaalsete ja sotsiaalsete põhiõiguste eelpooltoodud alustel eristamisega kaasnevaid probleeme on riigile erialakirjanduses pandud kolmekordne kohustus põhiõiguste – ja vabaduste tagamisel - kohustus austada põhiõigusi, kohustus kaitsta põhiõigusi ja kohustus täita põhiõigusi. Esimene tase, kohustus austada põhiõigusi, keelab riigil endal käituda tunnustatud põhiõigustele ja -vabadustele vastu. See tähendab, et riik peab hoiduma põhiõiguste ja -vabaduste teostamisse sekkumisest või nende piiramisest (sisuliselt negatiivne kohustus). Teine tasand, kohustus kaitsta põhiõigusi, nõuab riigilt teatavate toimingute tegemist – seadusandluse või teiste meetmete kaudu – hoidmaks ära ja keelamaks individuaalsete põhiõiguste ja -vabaduste rikkumist kolmandate isikute poolt. Kolmas tasand puudutab kohustust täita põhiõigusi. Seda kohustust saab iseloomustada programmilise kohustusena ja see rakendub pikaajalises vaates. Üldiselt nõuab selle kohustuse täitmine rahalisi vahendeid, mida eraisikud üksinda ei suuda leida.<sup>35</sup>

See kohustuste liigitus on rakendatav nii majanduslikele, sotsiaalsetele ja kultuurialastele õigustele kui ka kodaniku- ja poliitilistele õigustele. See näitab, et teatava õiguse realiseerimine võib nõuda kas riigi sekkumist või mittesekkumist – sõltumata põhiõiguse ja -vabaduse liigist.<sup>36</sup> Ka õigus haridusele nõuab oma keerukast struktuurist tulenevalt riigilt nii sekkumist kui ka mittesekkumist, seda seetõttu, et see õigus sisaldab nii vabadusõiguse struktuurielemente (näiteks õpetamisvabadus) kui ka sotsiaalse põhiõiguse struktuurielemente (näiteks õigus tasuta haridusele). Riigi kohustus austada õigust haridusele, keelab riigil luua põhjendamatuid piiranguid isikutele nende haridusvajaduse rahuldamisel (vabadus valida haridust) ning isikutepoolset haridusvõimaluste loomisel, mis lähtuvad erinevatest vaadetest haridusele (õpetamisvabadus, õigus luua ja pidada erakoole). Täitmaks oma kohustust kaitsta õigust haridusele, peab riik looma tingimused haridusõiguse üldiseks tagamiseks hoidmaks ära haridusõiguse rikkumise kolmandate isikute poolt. Nimetatud kahte esimest riigi kohustust – austada ja kaitsta õigust haridusele - tagab PS § 13 lõige 1, mille kohaselt on igal inimesel õigus riigi ja seaduse kaitsele. See säte hõlmab nii kaitset riigi eest kui ka õigust riigipoolsele kaitsele.<sup>37</sup> Riigi kolmas kohustus - kohustus täita õigust haridusele on puhtalt sotsiaalset aspekti esindav kohustus. Riik peab looma keskkonna ja tingimused selleks, et õigus haridusele oleks efektiivne. Nende nõuete täitmiseks peab riik leidma rahalised vahendid, looma õigusliku keskkonna, tekitama tugistruktuurid, jne.

---

<sup>35</sup> F. Coomans. Clarifying the Core Elements of the Right to Education. The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights. Netherlands Institute of Human Rights, 1995, passim.

<sup>36</sup> F. Coomans (1995), p 12.

<sup>37</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm, vln. Tallinn, 2002, § 13, komm 2.

Nagu eelnevalt viidatud, sisaldab haridusõiguse sisemine struktuur nii liberaalse põhiõiguse elemente kui ka sotsiaalse põhiõiguse elemente. Ühelt poolt nõuab haridusõiguse realiseerimine riigipoolset tegevust hariduse kättesaadavaks ja juurdepääsetavaks tegemisel. See viitab riigi positiivsele kohustusele. See on sotsiaalne aspekt. Teiselt poolt on isikutel vabadus valida riigi asutatud õppeasutuste ja erakoolide vahel ning vanematel vabadus kindlustada oma lastele haridus vastavalt oma veendumustele. Need haridusõiguse elemendid iseloomustavad selle õiguse liberaalset aspekti.<sup>38</sup> Sellega seoses tuleb riigi üldiste kohustuste määramisel haridusõiguse tagamisel arvestada nii haridusõiguse liberaalseid kui ka sotsiaalseid aspekte.

Katarina Tomaševski on seisukohal, et haridusõiguse puhul ei saa liberaalsete põhiõiguste ja sotsiaalsete põhiõiguste vahele tugevat eraldusjoont tõmmata. Tegemist on ühe mündi kahe küljega – sotsiaalsed põhiõigused ja liberaalsed põhiõigused on haridusõiguse puhul tihedalt läbi põimunud.<sup>39</sup>

Erialakirjanduses kasutatakse haridusõiguse kahest jaotust: subjektiivseks õiguseks haridusele ja haridusvabaduseks. Neid kahte mõistet loetakse haridusõiguse tuummõisteteks<sup>40</sup>. Subjektiivne õigus haridusele hõlmab õigust kohustuslikule haridusele ja õigust kohustuslikule hariduse tasemele järgnevale haridusele.<sup>41</sup> Haridusvabadus jaguneb omakorda õpetamisvabaduseks ja õiguseks valida haridust, millest viimane viitab igapäevase (sh vanemate) õigusele valida haridust, mis vastab nende religioossetele ja filosoofilistele veendumustele ning õigusele luua erakoole.<sup>42</sup> Subjektiivset õigust haridusele võiks nimetada haridusõiguse sotsiaalseks mõõtmeks ja haridusvabadust haridusõiguse liberaalseks mõõtmeks.

## **1.2. Haridusõigust puudutavad rahvusvahelised inimõiguste alased dokumendid**

Rahvusvahelises õiguses leidis õigus haridusele tunnustuse alles peale teist maailmasõda – kui Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) Peaassamblee deklareeris 10. detsembril 1948. aastal, et inimõiguste kaitsmine on riikide piire ületav küsimus. Inimõiguste

---

<sup>38</sup> F. Coomans (1995), p 12.

<sup>39</sup> K. Tomaševski. Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Right to education primers No. 3. Swedish International Development Cooperation Agency, 2001, p 12.

<sup>40</sup> G. Gori (2001), p 314.

<sup>41</sup> G. Gori (2001), p 320.

<sup>42</sup> G. Gori (2001), p 334.

Ülddeklaratsiooni<sup>43</sup> art 26 lõige 1 esimese lause kohaselt on igal inimesel õigus haridusele. Komitee, mis töötas Inimõiguste Ülddeklaratsiooni ettevalmistamisel art-ga 26, leidis, et: “Kõigi õigus haridusele on vaieldamatu. Õigus jagada inimkonna pärandit ei saa keelata kellelegi. Ilma hariduseta ei saa inimene ennast arendada, mis on inimese elu eesmärgiks ja kõige olulisemaks ühiskonna toimimise eelduseks. Haridus on arengu üheks olulisemaks eeltingimuseks”.<sup>44</sup> Inimõiguste Ülddeklaratsioon sisaldab ka haridusvabaduse olulisemaid struktuurielemente: art 26 lõikest 3 tulenev vanemate otsustav sõna lapse hariduse valikul ning artiklist 18 lähtuv õigus kuulutada oma usku ja veendumusi nii üksi, kui ka koos teistega avalikult või eraviisiliselt õpetamise kaudu. Artikkel 26 lõikes 2 on määratletud väärtused ja tingimused, millele haridus on suunatud: „Haridus peab olema suunatud inimeseksuse täielikule arendamisele ning inimõigustest ja põhivabadustest lugupidamise suurendamisele“. Viidatud lõike teise lause kohaselt peab haridus aitama kaasa vastastikusele mõistmisele, sallivusele ja sõprusele kõigi rahvaste, rassiliste ja usuliste rühmituste vahel ning soodustama ÜRO tegevust rahu säilitamisel.

Viidatud lõikes eristuvad selgelt hariduse individuaalne väärtus ja kollektiivne väärtus. Kui Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 26 lõige 2 esimese lause esimene pool puudutab hariduse tähendust, mis seondub individuaalse väärtusega – inimese areng, siis sama lõike esimese lause teine pool ja teine lause viitavad haridusele kollektiivse väärtuse vaatepunktist.

Hariduse individuaalne väärtus - inimese areng hariduse põhifunktsioonina - leiab käsitlemist ja esiletõstmist John Stuart Milli ja Immanuel Kanti poolt, kes on hariduses näinud esmajärjekorras just vahendit inimesele täiusepüüdluse realiseerimiseks. John Stuart Mill on haridust iseloomustanud järgmiselt: “haridus sisaldab kõike, mida meie ise teeme ja mida teised teevad meie jaoks - eesmärgiga tuua meid lähemale meie loomuse täiustumisele”. Immanuel Kanti järgi on “hariduse eesmärk areneda, saavutamaks kogu võimalikku täiust, milleks inimene on võimeline”.<sup>45</sup>

Jan de Groof ja Charles Glenn on samuti seisukohal, et ilma hariduseta ei saa isik arendada oma isiksust, mis on inimese elu eesmärgiks ja kõige olulisemaks ühiskonna aluseks. Haridus on arengu (isiku ja ühiskonna – J.H) üheks olulisemaks eeltingimuseks.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> Inimõiguste ülddeklaratsioon. 10.12.1948. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.eihr.ee/Est/DekIEST.html>, 10. märtsil 2005.

<sup>44</sup> C. Glenn. *J. de Groof* (2002), Vol II, p 52.

<sup>45</sup> E. Durkheim. *Education and sociology*. Simon and Schuster, 1993, p 62.

<sup>46</sup> C. Glenn. *J. de Groof* (2002), Vol II, p 52.

Huvitava paralleeli saab siin tuua seisukohaga, mille kohaselt eksisteerivad inimõigused seetõttu, et eksisteerib isiklikule arengule orienteeritud inimene. Arengule orienteeritud isiku arenguks on vajalikud tingimused, mis takistavad tema elukeskkonna kahjustamist ning võimaldavad tema potentsiaali realiseerumist.<sup>47</sup> Sellega seonduvalt rõhutan eraldi inimõiguste ülddeklaratsioonis nimetatud hariduse rolli inimõigustest ja põhivabadustest lugupidamise suurendajana. Inimõigustest lugupidamise eelduseks on võime neist aru saada ning neid „nautida“. Inimõigustest ja põhivabadustest lugupidamine loob omakorda eeldused selleks, et isik austaks ka teiste inimeste inimõigusi.

Püüdes määratleda inimest on USA sotsioloogid Alex Inkeles ja David H. Smith asunud seisukohale, et inimese definitsiooni oluline element on teadlikkus kaasinimeste väärkusest ja teiste inimeste väärkuse austamine.<sup>48</sup> Kindlasti ei ole liialdus just eelnevale tuginedes väita, et haridus on õigusriigi toimimise hädavajalikuks eelduseks.

Iga inimese õigust haridusele on tunnistanud ka MSKÕP art 13 lõikes 1 ja ÜRO peaassamblee poolt 20. novembril 1989. a vastu võetud lapse õiguste konventsiooni<sup>49</sup> (LÕK) art 28 lõikes 1. Sarnaselt Inimõiguste Ülddeklaratsioonile nimetab ka MSKÕP vanemate vabaduse ja esmaõiguse oma lastele kooli valikul, kuid lisaks sellele kohustab pakt osavõtvaid riike austama vanemate õigust tagada oma laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt omaenda veendumustele (art 13 lg 3). See on oluline uus rõhuasetus. Vabaduse kõrval valida kooli, annab pakt vanematele õiguse nõuda, et nende veendumustele vastav usuline ja kõlbeline kasvatus ei tohi valitud koolis kahjustatud saada. Oluline erinevus võrreldes Inimõiguste Ülddeklaratsiooniga on ka see, et MSKÕP art 13 lõige 4 kaitseb üksikisikute ja asutuste õigust luua ja juhtida õppeasutusi.

Suures osas on MSKÕP-s sõnastatud hariduse väärtused sarnased Inimõiguste Ülddeklaratsioonis toodud väärtustega. MSKÕP art 13 lõige 1 täiendab Inimõiguste Ülddeklaratsiooni määratlust kahest aspektist: haridus peab tagama isiku väärkustunde ning haridus peab andma kõigile võimaluse olla vaba ühiskonna kasulikuks liikmeks. „Elluastuja“ sotsialiseerimine ning toimetulek on peamiseks hariduse eesmärgiks ka Emile Durkheimi järgi: “Haridus on täisealise generatsiooni mõju neile, kes ei ole veel valmis iseseisvaks eluks.

---

<sup>47</sup> M. Piechowiak. Mis on inimõigused? Inimõiguste mõju ja nende õigusväline põhjendus. - R. Hanski, M. Suksi (toim.) (2001), lk 18.

<sup>48</sup> J. Zajadlo. Inimväärrikus ja inimõigused. - R. Hanski, M. Suksi (toim.) (2001), lk 25-26.

<sup>49</sup> RT II 1996, 16, 56.



Hariduse eesmärk on kutsuda esile ja arendada lapse teatud füüsilisi, intellektuaalseid ja moraalseid seisundeid, mida nõuavad temalt nii ühiskond, kui ka konkreetne elukeskkond /.../”.<sup>50</sup> Analoogselt on hariduse lahtimõtestamisele lähenenud ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Kohtuasjas *Campbell and Cosans v. United Kingdom* defineeris kohus mõistet „haridus“ järgmiselt: “/.../ protsess, mille jooksul täiskasvanud annavad edasi oma uskumusi, kultuuri ja teisi väärtusi noortele, kusjuures õpetamine on suunatud teadmiste üleandmisele ja intellektuaalsele arengule”.<sup>51</sup>

LÕK art 29 lõike 1 kohaselt on haridus lisaks Inimõiguste Ülddeklaratsioonis ja MSKÕP-s toodud hariduse väärtustele, suunatud ka lapse austuse kasvatamisele lapse vanemate, tema kultuuriidentiteedi, keele ja väärtuste, tema elukohamaa rahvuslike väärtuste, tema sünnimaa ning looduskeskkonna vastu lugupidamise kasvatamisele. LÕK sisuliselt rõhutab ja täpsustab vastastikuseks mõistmiseks eelduste loomise funktsiooni.

Liberaalsete põhiõiguste kaitset puudutavas KPÕP-s ei ole õigust haridusele nimetatud, kuid dokumendist leiab haridusvabaduse põhimõtte, mis sisaldub ka MSKÕP-s. KPÕP art 18 lõike 4 kohaselt kohustuvad riigid austama vanemate vabadust tagada oma laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt oma veendumustele.

Kui Inimõiguste Ülddeklaratsioon ja sellele järgnenud teised asjakohased rahvusvahelised dokumendid määratlevad ja kaitsevad ühelt poolt kodaniku- ja poliitilisi õigusi ja vabadusi ning teisalt majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi õigusi, siis Euroopa inimõiguste konventsioon<sup>52</sup> (edaspidi EIÕK) on suunatud peamiselt kodaniku- ja poliitiliste õiguste kaitsele.<sup>53</sup> Vaatamata sellele sisaldab neli aastat peale Inimõiguste Deklaratsiooni vastuvõtmist allkirjastatud EIÕK esimese protokolliga art 2 haridust puudutava sätet: “Kedagi ei või jätta ilma õigusest haridusele”. Sealhulgas peab vastavalt sama artikli teisele lausele austama riik vanemate õigust tagada lastele nende enda usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus. Artikli 2 esimene lause erineb teiste lepingute vastavatest sätetest selle poolest, et see õigus on formuleeritud negatiivselt. Euroopa Inimõiguste Kohus on sisustanud art 2 esimese lause järgmiselt: „Sidudes ennast kohustusega mitte jätta kedagi ilma õigusest haridusele, tagavad ühinenud riigid igapähele oma

---

<sup>50</sup> E. Durkheim (1993), p 71.

<sup>51</sup> *Campbell and Cosans vs United Kingdom*. 25.02.1982. Publication of the Court of Human Rights, Series A, Vol. 48.

<sup>52</sup> RT II 2000, 11, 57.

<sup>53</sup> R. Maruste. T. Sillaste. (1999), lk 6.

territooriumil juurdepääsu sellel ajahetkel tegutsevatele õppeasutustele ning läbitud õpingute tunnustamise“.<sup>54</sup>

Kodaniku- ja poliitilisi õigusi kaitsvat EIÕK-i täiendab haridusõiguse kontekstis sotsiaalseid ja majanduslikke õigusi kaitsev Euroopa Nõukogu liikmesriikide poolt allkirjutatud parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta<sup>55</sup> (PTESH) art 17 lõige 1 punkt 1, mis puudutab õigust haridusele. Nimetatud sätte kohaselt kohustuvad lepingupooled otseselt või koostöös avalik-õiguslike ja eraõiguslike organisatsioonidega rakendama kõiki asjakohaseid ja vajalikke meetmeid eesmärgiga tagada eelkõige otstarbekohaste institutsioonide ning teenuste loomise ja säilitamise kaudu, et lastel ja noortel, arvestades nende vanemate õigusi ja kohustusi, oleks võimalik saada vajalikku haridust. PTESH art 10 lõikes 1 on eraldi nimetatud õigus kutseõppele.

2000. aastal Nizzas allkirjastatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>56</sup> art 14 lõige 1 kinnitab samuti kõigi õigust haridusele. Sama artikli lõike 3 kohaselt tunnistavad allkirjutanud riigid ka vabadust asutada demokraatia põhimõtetest lähtudes haridusasutusi ja vanemate õigust tagada oma lastele nende usuliste, filosoofiliste ja pedagoogiliste veendumuste kohane haridus ja õpetamine.

Lisaks viidatud lepingutele tuleks kindlasti veel välja tuua Ameerika Riikide Organisatsiooni poolt vastu võetud Ameerika Inimõiguste Konventsiooni Lisaprotokoll Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuurialaste Õiguste Valdkonnas „San Salvadori Protokoll“ (1988)<sup>57</sup> ja Aafrika Ühtsusorganisatsiooni poolt vastu võetud Aafrika Laste Õiguste ja Heaolu Harta (1990)<sup>58</sup>. Mõlemas dokumendis on üheselt viidatud üldisele haridusõigusele.<sup>59</sup>

Eesti on ühinenud KPÕP-ga, MSKÕP-ga, EIÕK-ga, LÕK-ga ning PTESH-ga. Vastavalt PS §-le 123 on need lepingud Eesti õigussüsteemi osaks. Paraku eksisteerib üks oluline rahvusvaheline haridusõigust puudutav dokument, millega Eesti ei ole ühinenud. Selleks on

---

<sup>54</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen Case*. 07.12.1976. Publication of the Court of Human Rights, Series A, Vol 23.

<sup>55</sup> RT II 2000, 15, 93.

<sup>56</sup> OJ C 364/01, 18.12.2000.

<sup>57</sup> Additional Protocol to the American Convention on Human Rights „Protocol of San Salvador“. 17.11.1988. – Online. Available: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/a-52.html>, 10 March 2005.

<sup>58</sup> African Charter on the Rights and Welfare of the Child. 11.07.1990. – Online. Available: [http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/instr/afri\\_3.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/instr/afri_3.htm), 10 March 2005.

<sup>59</sup> Vt Ameerika Inimõiguste Konventsiooni Lisaprotokolli Majanduslike, Sotsiaalsete ja Kultuurialaste Õiguste Valdkonnas „San Salvadori Protokoll“ art 13 lõige 1 ja Aafrika Laste Õiguste ja Heaolu Harta art 11 lõige 1.

1960. aasta UNESCO konventsioon diskrimineerimise vastu hariduses.<sup>60</sup> Nimetatud konventsioon keelab igasuguse diskrimineerimise, mis puudutab haridusõiguse realiseerimist. ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee on 2002. aastal soovitanud Eestil nimetatud konventsiooniga ühineda.<sup>61</sup> Konventsioonist ei tulene nõudeid, mida Eesti ei suudaks täita, või veel enam, mida veel ei täidaks. Siiani ei ole Eesti konventsiooniga ühinenud, kuid Haridus- ja Teadusministeeriumi andmetel toimuvad ettevalmistused ühinemiseks. Konventsiooniga liitumisega väljendaks Eesti selget kuulumist isikute põhiõigusi- ja vabadusi austavate ja väärtustavate riikide hulka. Samuti laiendaks ühinemine konventsiooniga kaitstud väärtuste kandepinda ning annaks toetuse nende levikuks kogu maailmas.

### 1.3. Õigus haridusele Eesti Vabariigi põhiseaduses

Õigus haridusele on ka üks põhiõigustest PS põhiõiguste- ja vabaduste hulgast. Haridusõigusele on pühendatud PS paragrahv 37. PS § 37 lõike 1 esimese lause kohaselt on igal inimesel õigus haridusele.<sup>62</sup> Liia Hänni on Põhiseaduse Assamblee istungil põhjendanud nimetatud sätte lisamist põhiseaduse teksti järgmiselt: “See tähendab riigi kohustust korraldada Eesti ühiskond nii, et haridus oleks väärtustatud ja igale inimesele garanteeritud juurdepääs haridusele”.<sup>63</sup> PS § 37 näeb veel ette kohustusliku ja õppemaksuta õppimise kooliealistele lastele, riigi- ja kohaliku omavalitsuse kohustuse tagada hariduse kättesaadavus, õiguse avada ja pidada erakoole, õiguse saada eestikeelset õpetust ning riigi kohustuse teostada järelevalvet hariduse andmise üle.

Ka Eesti Vabariigi 1920. a põhiseadus<sup>64</sup> ja 1938. a põhiseadus<sup>65</sup> puudutavad õigust haridusele. Neis ei ole õigust haridusele selgesõnaliselt määratletud, kuid samas on seal esitatud mõned olulisemad haridusõigusega seonduvad elemendid. 1920. a põhiseaduse §-i 12 teise lause

---

<sup>60</sup> UNESCO Convention Against Discrimination in education. 15.12.1960. – Online. Available: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/plcde.html>, 10 March 2005.

<sup>61</sup> ÜRO rahvusvahelise konventsiooni rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta artikli 9 alusel esitatud liikmesriikide aruannete arutamine. Rassilise diskrimineerimise komitee lõppmärkused. ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee 61. istung 5.-23. august 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://web-static.vm.ee/static/failid/231/rass.diskr.kom.soovitused\\_est.pdf](http://web-static.vm.ee/static/failid/231/rass.diskr.kom.soovitused_est.pdf), 10. märtsil 2004.

<sup>62</sup> RT 1992, 26, 349.

<sup>63</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Õigusteabe AS Juura, 1997, lk 527.

<sup>64</sup> RT 1920, 113/114.

<sup>65</sup> RT 1937, 590, 71.

kohaselt on õpetus kooliealistele lastele sunduslik ja rahvakoolides maksuta.<sup>66</sup> Analoogne tasuta kohustuslikku haridust puudutav säte on ka 1938. a põhiseaduse § 22 lõikes 1. Seega oli 1920. a põhiseaduse kohaselt kooliealistel lastel õigus tasuta kohustuslikule haridusele. Samas ei puuduta 1920. a põhiseadus õigust võrdsele juurdepääsule kohustuslikule haridusele järgnevatel haridustasemetel ning samuti ei puuduta nimetatud põhiseadus haridusvabadusega seonduvaid küsimusi. Seevastu 1938. a põhiseadus toob sisse haridusvabadusega seonduva õiguse asutada ja pidada erakoole. 1938. a põhiseaduse § 22 lõike 3 kohaselt võidakse seaduse alusel avada ja ülal pidada erakoole ja –õppeasutisi. Nimetatud lõige on sarnane 1992. a PS § 37 lõike 2 teise lausega. Sarnaselt 1920. a põhiseadusega ei ole 1938. a põhiseaduses reguleeritud õigust võrdsele juurdepääsule haridusele kohustuslikule haridusele järgnevatel haridustasemetel ning vanemate õigust valida oma lapsele nende usuliste, filosoofiliste ja pedagoogiliste veendumuste kohane haridus.

Eesti Vabariigi 1992. a põhiseaduses toodud õigus haridusele nagu ka teised põhiõigused on riikliku õiguskorra olulisteks osisteks. Samal ajal on PS-s toodud põhiõigused ka Eesti õigussüsteemi ülesed. Robert Alexy kohaselt on üheks aluseks, miks põhiõigused ületavad riiklikkuse – substantiaalne põhjus. Nimelt ei mahu põhiõigused riiklikesse raamidesse, sest nad sisaldavad inimõigusi. Inimõigused kehtivad aga nende positiveerimisest olenemata universaalselt.<sup>67</sup> Universaalsus ise tuleneb väärikuse ja õiguste sünnipärasusest.<sup>68</sup> Rahvuslikud põhiõigused on demokraatlike põhiseadusriikide põhiseadustes positiveeritud subjektiivsed õigused, mis kujutavad endast katset transformeerida inimõigused positiivsesse õigusse.<sup>69</sup> Seega on ka PS § 37 lõikes 1 toodud põhiõigus - õigus haridusele - sisult inimõigus.

#### 1.4. Järeldused

Kokkuvõttena saab esile tuua järgmised olulisemad seisukohad ja järeldused:

1. Isikute õigus haridusele on üks põhiõigustest järgmistes olulisemates inimõiguste alastes dokumentides: Inimõiguste Ülddeklaratsioon, MSKÕP, KPÕP, LÕK, EIÕK, PTESH, Euroopa Liidu põhiõiguste harta, Ameerika Riikide Organisatsiooni „San

<sup>66</sup> 1933.a referendumil vastuvõetud 1933.a põhiseadus, mida formaalselt võiks lugeda 1920.a põhiseaduse täienduseks, muutis 30 1920.a põhiseaduse paragrahvi. 1920. a põhiseaduse §-12 33.aasta põhiseadusega ei muudetud. Seega on 1920. a ja 1933. a põhiseaduse §-id 12 samasisulised. – Vt ka: R.Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Õigusteabe AS Juura, 1997, lk 31.

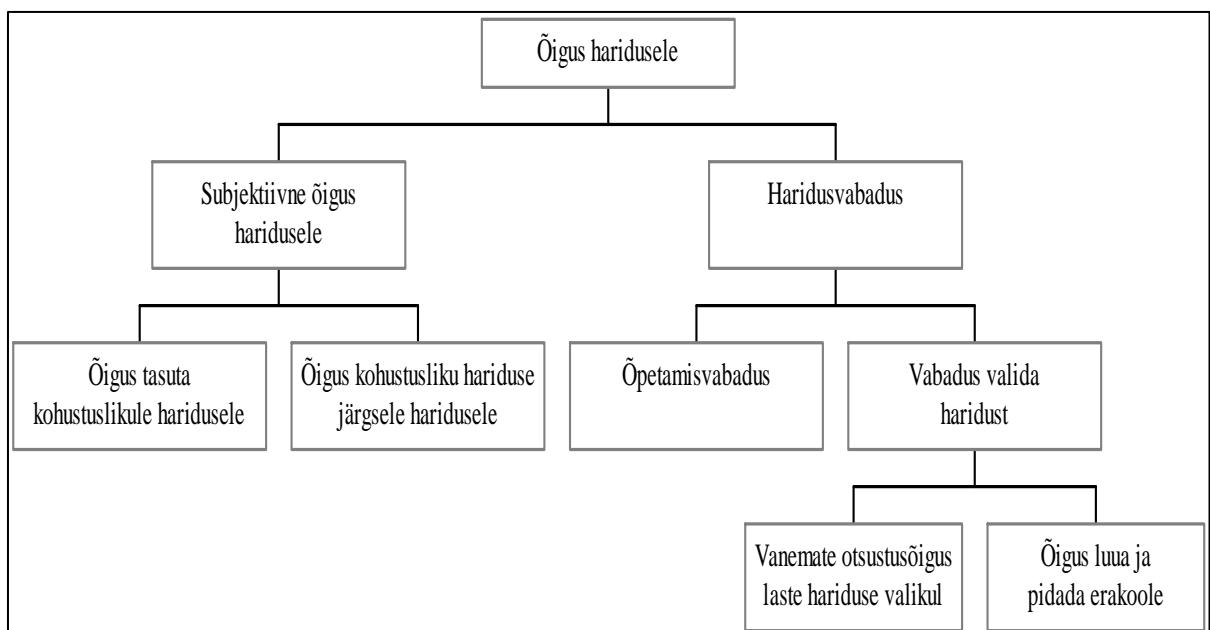
<sup>67</sup> R. Alexy (2001), lk 5.

<sup>68</sup> M. Piechowiak. Mis on inimõigused? Inimõiguste mõju ja nende õigusväline põhjendus. - R. Hanski, M.Suksi (toim.) (2001), lk 14.

<sup>69</sup> M. Borowski. Ad rem ja ad acta - põhiõigused ja inimõigused. - Juridica, 2001, 1, lk 3.

Salvadori Protokoll“ ning Aafrika laste õiguste ja heaolu harta. Õigus haridusele on ka üks põhiõigustest PS II peatükist. Õigust haridusele käsitlesid ka 1920. a põhiseadus ja 1938. a põhiseadus.

2. Mitmetes rahvusvahelistes dokumentides on määratletud väärtused ja tingimused, millele haridus peab vastama ning millele haridus on suunatud. Rahvusvahelistes inimõiguste alastes dokumentides toodud hariduse määratlused annavad haridusõiguse lahtimõtestamisele ja haridusõiguse tagatuse hindamisele selge sisu ja suuna ning neist lähtuvad ka demokraatlikud riigid haridusõiguse väärtustamisel ja sisustamisel.
3. Rahvusvaheliste dokumentide alusel on eristatavad hariduse individuaalne ja kollektiivne väärtus. Individuaalse väärtuse aspektist loob haridus eelduse isiku täielikuks arenguks (vaimne ja füüsiline) ja eelduse isiku väärikustundeks. Kollektiivse väärtuse aspektist loob haridus eelduse vastastikuseks mõistmiseks ja sallivuseks ning eelduse vastastikku kasulikuks koostööks.
4. Eesti Vabariik ei ole ühinenud 1960. aasta UNESCO konventsiooniga diskrimineerimise vastu hariduses. Konventsiooniga tuleks kindlasti ühineda, sellega näitaks Eesti oma kuulumist isikute põhiõigusi- ja vabadusi austavate ja väärtustavate riikide hulka ning annaks oma toetuse nende väärtuste levikule kogu maailmas.
5. Õigus haridusele sisaldab nii vabadusõiguse elemente kui ka sotsiaalse põhiõiguse elemente. Sotsiaalsete ja liberaalsete põhiõiguste omavaheline seotus haridusõiguse puhul tekitab erinevate haridusõiguse komponentide kattuvuse, kuid võimaldab terviklikult kaardistada haridusõiguse kontseptuaalse raamistiku. Haridusõiguse sisemine struktuur on esitatav järgmise skeemina (vt tabel 1).



**Tabel 1. Haridusõiguse sisemine struktuur**

6. Haridusõigusega kui põhiõigusega seoses on riigil kolm kohustust: esiteks austada õigust haridusele, teiseks kaitsta õigust haridusele ning kolmandaks kohustus täita õigust haridusele. Nimetatud kohustused – austada, kaitsta ja täita – laienevad kõigile põhiõigustele. Järgmises peatükis käsitletakse riigi üldiseid kohustusi, mis puudutavad spetsiifiliselt haridusõigust.

## II RIIGI ÜLDISED KOHUSTUSED HARIDUSÕIGUSE TAGAMISEL

Katarina Tomaševski toob välja neli standardit, mis aitavad hinnata subjektiivse haridusõiguse tagatust.<sup>70</sup> Nendeks on hariduse arvestatavus (*acceptability of education*), hariduse kohandatavus (*adaptability of education*), hariduse kättesaadavus (*availability of education*) ja haridusele juurdepääs (*access to education*).<sup>71</sup>

### 2.1. Hariduse arvestatavus

Nimetatud standardi kohaselt peavad hariduse vorm ja sisu, sh õppekava ja õpetamismeetodid, olema ajakohased, kultuuriliselt sobivad ja kvaliteetsed.<sup>72</sup> Hariduse arvestatavuse peavad tagama riigi haridusstandardid<sup>73</sup>, minimaalsed tervisekaitse- ja ohutusnõuded<sup>74</sup> ning vastav ja ajakohane õpetajakoolitus<sup>75</sup>. Riik peab tagama omandatud hariduse tunnustamise. Riigi kaitsekohustus seoses kvaliteedinõuetega laieneb ka erakoolidele, kelle suhtes peab riik kehtestama teatud kvaliteedinõuded ning kontrollima nende nõuete järgimist.<sup>76</sup> Igaühel peab olema võimalus omandada kvaliteetne haridus, mida mõõdetakse riigi poolt kehtestatud kriteeriumite kaudu – olgu selleks siis eelnimetatud haridusstandardite süsteem või muud nõudmised, mis on seotud õpetajate kvalifikatsiooninõuetega või nõuetega õppekeskkonna seisundile.

Põhi- ja üldkeskhariduse tasemel on riigi haridusstandardiks vastavalt PGS § 3 lõikele 2 põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava<sup>77</sup> (erivajadustega lastele on riigi haridusstandardiks põhikooli lihtsustatud riiklik õppekava (abiõppe õppekava)<sup>78</sup> ja

---

<sup>70</sup> Nimetatud nelja haridusõiguse tagatuse standardit tuntakse ka „4-A skeemina“. Nimetus tuleneb ingl. keelsete standardite nimetuste esimestest tähtedest: *Availability, Accessibility, Acceptability, Adaptability*.

<sup>71</sup> K. Tomaševski (2001), No.3, p 10.

<sup>72</sup> K. Tomaševski (2001), No. 3, p 29.

<sup>73</sup> Vastavalt Eesti Vabariigi haridusseaduse § 2 lõikele 6 kehtestatakse igale haridustasemele nõuded, mida nimetatakse riigi haridusstandardiks.

<sup>74</sup> Tervisekaitse- ja ohutusnõuded õppeasutuses on reguleeritud kahe sotsiaalministri määrusega:

1) Tervisekaitse- ja ohutusnõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele. Sotsiaalministri määrus 27. märtsist 2001 nr 36. - RTL 2001, 43, 602; 2003, 3, 35;

2) Tervisekaitse- ja ohutusnõuded koolidele. Sotsiaalministri määrus 29. augustist 2003 nr 109. - RTL 2003, 99, 1491.

<sup>75</sup> Vabariigi Valitsus on kehtestanud õpetajate koolituse raamnõuded, mis määrab õpetajakoolitusele ja õpetaja tööalasele pidevale täiendkoolitusele esitatavad üld- ja erinõuded. - Õpetajate koolituse raamnõuded. VV määrus 22. novembrist 2000 nr 381. - RT I 2000, 87, 575; 2002, 105, 626; 107, 640; 2004, 63, 446; 72, 509.

<sup>76</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln. (2002), § 37, kamm 2.10. Vt ka *Belgian Linguistic case*. 23.07.1968. Publication of the Court of Human Rights, Series A, Vol.6.

<sup>77</sup> Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava. VV määrus 25. jaanuarist 2002 nr 56. - RT I 2002, 20, 116; 51, 317; 2004, 67, 468.

<sup>78</sup> Põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava (abiõppe õppekava). Haridusministri määrus 24. märtsist 1999 nr 21. - RTL 1999, 70, 907; 2002, 8, 67; 2003, 4, 39; 2004, 106, 1705.

toimetuleku riiklik õppekava<sup>79</sup>). Kutsekeskhariduse tasemel on riigi haridusstandardiks kutse-, eri- ja ametialade riiklikud õppekavad, mille aluseks on vastava kutsenõukogu poolt kinnitatud kutsestandardid.<sup>80</sup> Kõrghariduse tasemel on riigi haridusstandardiks kõrgharidusstandard.<sup>81</sup>

Riigi kohustused kvaliteetse hariduse tagamisel on laialdased – riik peab austama õigust haridusele, kaitsma õigust haridusele ja täitma õigust haridusele. Sisuliselt tähendab kvaliteetse hariduse pakkumise tagamine riigile järelevalvekohustust, mis on väljendatud ka PS § 37 lõikes 5: “Hariduse andmine on riigi järelevalve all”. Järelevalve sisuks ei ole totaalne kontroll õppetöö korraldamise ja hariduse sisu üle, vaid kohustus tagada efektiivne ja tasakaalustatud haridus. Riik teostab järelevalvet hariduse üle õigusaktide ja majanduslike meetmete kaudu. Seda rõhutas Põhiseaduse Assamblee istungil ka Liia Hänni: “/.../ riik ei saa haridussüsteemi üle seada sisse totaalset kontrolli, pigem suudab ta oma majanduslike ja seadusandlike võimalustega suunata hariduselu nii, et see oleks kodanikele ja teistele inimestele võimalikult vastuvõetav”.<sup>82</sup> Vastavad meetmed peavad olema vajalikud ning proportsionaalsed tagamaks efektiivse ja tasakaalustatud haridussüsteemi toimimine.

Hariduse arvestatavuse põhimõte hõlmab ka temaatikat, mis on seotud õppekeelega.<sup>83</sup> Õppekeelega seonduv probleemistik on oluline paljude nende isikute jaoks, kelle emakeel ei lange kokku keelega, mille baasil toimub õppetöö. Õppekeele teema on olnud suurte diskussioonide põhjuseks. Põhiküsimus on selles, kas isiku õigust haridusele on rikutud, kui õppetöö avalikus õppeasutuses toimub keeles, mis ei ole isiku emakeel. PS § 37 lõike 4 esimese lause kohaselt on igapähe õigus saada eestikeelset õpetust. Õigust emakeelsele õppele põhiseadus ei taga, kuid PGS § 9 lõike 1 alusel on põhikoolis lubatud õppekeeleks mis tahes keel kooli pidaja otsustuse alusel. Vastavalt sama paragrahvi lõikele 2 annab

---

<sup>79</sup> Toimetuleku riiklik õppekava. Haridusministri määrus 15. detsembrist 1999 nr 59. -RTL 2000, 3, 19; 2002, 8, 69; 2004, 106, 1705.

<sup>80</sup> Haridus- ja teadusminister ei ole siiani vastavaid õppekavasid kehtestanud üheski valdkonnas.

<sup>81</sup> Kõrgharidusstandard. VV määrus 13. augustist 2002 nr 258. - RT I 2002, 70, 426; 105, 626; 2003, 61, 403; 63, 446; 2004, 72, 509.

<sup>82</sup> Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Õigusteabe AS Juura, 1997, lk 533. Põhiseaduse Assamblee istungitel väljendati ka kahtlust riigile järelevalvefunktsiooni andmise osas. K. Kama: “Ma sügavalt kahtlen, kas riigil tohib olla selline õigus. Ma arvan, et pigem riik peaks riik sätestama need kriteeriumid, mille alusel ta kas tunnustab või ei tunnusta ühe või teise eraõppeasutuse poolt antud tunnistust, s.t. riigi asi on aktsepteerida ühiskonna seisukohalt mingeid kindlaid kriteeriumeid, mitte aga teostada järelevalvet”. - Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Juura, Õigusteabe AS, 1997, lk 599. Siinkohal on segamini aetud järelevalve laiemas ja kitsamas mõttes. Tegelikult tähendab riigi järelevalvekohustus just nimelt kriteeriumite ja standardite kehtestamist ning ainult vajadusel nende täitmise kontrollimist.

<sup>83</sup> K. Tomaševski (2001), No. 3, p 15.



gümnaasiumiastmes loa muus keeles toimuvaks õppetööks kohaliku omavalitsuse õppeasutuse puhul Vabariigi Valitsus.

Euroopa Inimõiguste Kohus on kinnitanud riigi õigust määrata avalike õppeasutuste õppekeel lähtudes vastava riigi riigikeelest ning on asunud seisukohale, et õigus haridusele ei tähenda õigust nõuda õppetöö läbiviimist mingis kindlas keeles.<sup>84</sup> Samas on jõutud seisukohale, et vähemusrahvustel peaks olema võimalus asutada ja pidada õppeasutusi, kus õppetöö toimub vastava vähemusrahvuse keeles.<sup>85</sup> Vastav õigus on vähemusrahvustele antud ka PS-s. PS § 37 lõige 4 teise lause kohaselt valib vähemusrahvuse õppeasutuses õppekeele õppeasutus. Vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seaduse § 5 lõige 1 punkti 1 kohaselt on vähemusrahvuse kultuuriomavalitsuse üheks põhieesmärgiks emakeelse õppe korraldamine.<sup>86</sup>

## 2.2. Hariduse kohandatavus

Hariduse kohandatavuse printsiibi kohaselt peab riik tagama hariduse paindlikkuse ning õpilaste võimeid ja arenguvajadusi arvestava haridussüsteemi (sh. lähtudes nende erivajadustest ning erinevast sotsiaalsest ja kultuurilisest taustast).<sup>87</sup> Kõige paremini iseloomustab seda põhimõtet ütlus, et kool peab kohanduma lapse vajadustele – vaatama näoga lapse poole. Vastand sellele on olukord, kus laps peab vastu võtma kõik selle, mida koolil on talle standardiseeritud kujul pakkuda. Õpiraskustega lapsed klassifitseeritakse sellistel juhtumitel kergekäeliselt õpetamatuteks ning selle asemel, et keskenduda nende huvidele ja tugevustele, tõrjutakse nad sootuks õppetööst eemale.

Tõrjutus hariduses on „*mainstream*“ põhimõtetel ülesehitatud haridussüsteemi tagajärg. Kehtestatud standardid on paljudele ülejõukäivad (puuetega inimesed) või vastupidi liiga madalad (üliandekad õpilased) – mõlemal juhul tõrjutakse mitteklassifitseeruvad isikud haridussüsteemist välja.

Hariduspoliitilise eesmärgi, et kool peab suutma pakkuda õpet igale õpilasele sõltumata tema eeldustest ja sellest, et õppekorraldus peab vastama nendele eeldustele, võtab kokku kohandatud õppe kontseptsioon. Teisisõnu tähendab kohandatud õpe igale õpilasele

---

<sup>84</sup> *The Belgian Linguistic Case*, Judgement of 23 July 1968, Series A, vol. 6, p. 31.

<sup>85</sup> *K. Tomaševski* (2001), No. 3, p 30.

<sup>86</sup> RT I 1993, 71, 1001; 2002, 53, 336; 62, 376.

<sup>87</sup> *K. Tomaševski* (2001), No. 3, p 31.

optimaalse õpikeskkonna loomist, mida arvestatakse muuhulgas ka õppekava koostamisel.<sup>88</sup> Sellisel juhul saab rääkida avatud koolist, koolist kus kesksel kohal on õpilane koos oma vajadustega. Ka LÕK kannab avatud kooli ideed, rõhutades, et haridusprotsessis peavad esiplaanil olema lapse huvid.<sup>89</sup> Tõrjutust saab tõrjuda kaasamisega. Kaasamise kontseptsioon hariduses tähendab kõikide õigust oma arengupotentsiaali täiel määral ära kasutada.<sup>90</sup> Õpilaste arengupotentsiaali täielik rakendamine on hariduse ühe peamise funktsioonina tunnustatud ka Inimõiguste Ülddeklaratsioonis ja MSKÕP-s.

Hariduse kohandatavuse tagamisel peaks riigi eesmärk olema kaasav kool, kus pakutakse kohandatud õpet. 1994. a Salamancas toimunud hariduslike erivajaduste maailmakonverentsil vastuvõetud deklaratsioon (Salamanca deklaratsioon) kutsub kõiki valitsusi üles võtma omaks kaasava hariduse põhimõtte, mille kohaselt kõik lapsed peavad käima tavakoolis, kui ei ole vältimatuid põhjuseid toimida teisiti, ning pidama suurimaks poliitiliseks- ja eelarveprioriteediks riikliku haridussüsteemi parandamist selliselt, et see rahuldaks kõigi laste vajadusi, vaatamata individuaalsetele erinevustele või raskustele.<sup>91</sup>

Kohandatud õpe on kõigi õpilaste, teiste seas ka erivajadustega õpilaste, õigus. Erivajadustega õpilased on eriseisundis – kui tavahariduse raames pakutav õpe ei rahulda õpilast sel määral, et tema haridusvõimalusi ei saa pidada talle sobivaks, siis on õpilasel õigus saada eriõpet. Erivajadustega lastele on paljudes riikides loodud erikoolid, kuid nüüd väidavad eksperdid, et õpilasele ja ühiskonnale on parim, kui õppetöö toimub elukohajärgses koolis.<sup>92</sup> Ka Eesti Vabariigi haridusseadusest<sup>93</sup> (HaS) ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest<sup>94</sup> (PGS) tuleneb printsiip, mille kohaselt peab erivajadusega lapsel olema esimene õppimise võimalus elukohajärgses koolis ning alles vastavate tingimuste puudumisel on puuetega või eriabi vajaval lapsel õigus õppida lähimas tingimustele vastavas koolis.<sup>95</sup>

---

<sup>88</sup> K. Skogen. *J. B. Holmberg*. Kohandatud õpe ja kaasav kool. El Paradisio, 2004, lk 17.

<sup>89</sup> LÕK art 29 lõige 1. – RT II 1996, 16, 56.

<sup>90</sup> K. Skogen. *J.B. Holmberg*. (2004), lk 17.

<sup>91</sup> Salamanca Statement on Principles, Policy and Practice and a Framework for Action on Special Needs Education. World Conference on Special Needs Education: Access and quality. Salamanca, Spain, 7-10 June 1994. Online. Available: [http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF), 10 March 2005.

<sup>92</sup> L. de Geyter. Trends and New Thinking in Europe on Special Needs Education. - *J. de Groof. G. Lauwers*. (Eds.). Special Education. Yearbook of the European Association for Education Law and Policy. Kluwer academic Publishers, 2003, p 6.

<sup>93</sup> RT 1992, 12, 192; RT I 2003, 33, 205; 48, 342; 58, 387; 78, 526; 2004, 27, 180; 42, 275; 41, 276; 45, 316; 56, 404; 75, 524.

<sup>94</sup> RT I 1993, 63, 892; 1999, 42, 497; 79, 730; 2000, 33, 195; 54, 349; 95, 611; 2001, 50, 288; 75, 454; 2002, 25, 144; 34, 205; 53, 336; 57, 359; 61, 375; 63, 389; 64, 393; 90, 521; 2003, 21, 125; 2004, 27, 180; 30, 206; 41, 276; 56, 404.

<sup>95</sup> Vt: HaS § 10 lg 1 ja PGS § 21 lg 1.

Kohandatud õppe osas on oluliseks märksõnaks individuaalne õppekava. Individuaalne õppekava tähendab seda, et kooli õppekava on võimalik kohandada vastavalt iga õpilase küpsus- ja arenguastmele ning, et õppekavas peab jätkuma ruumi individuaalseks kohandamiseks. Eestis on õpilasel vastavalt PGS § 31 punktile 1 õigus õppida individuaalse õppekava järgi haridus- ja teadusministri määrusega kehtestatud korras.<sup>96</sup>

Viimasel aastal on Eestis kohandatud õppe ja kaasava hariduse vaatepunktist tehtud olulisi samme. 14. aprillil 2004. a võttis Riigikogu vastu koolieelse lasteasutuse seaduse, erakooliseaduse, alaealise mõjutusvahendite seaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse<sup>97</sup>, kus eelkõige just kohandatud õppe printsiibi rakendamiseks täiendati PGS-i mitmes olulises valdkonnas.

1999. aastast alates on valla- ja linnavalitsusel olnud võimalik moodustada eraldi klasse 7. – 9. klassi kasvatusraskustega õpilastele. 2004/2005 õppeaastast on kasvatusraskustega lastele eraldi klasside moodustamine võimalik juba teisel kooliastmel. Kasvatusraskustega laste klass aitab koolisiselt säilitada tavaklassis korralikku õpikeskkonda ning ennetada kasvatusraskustega laste koolist väljalangemist.<sup>98</sup> Igapäevases koolielus kogetu annab tunnistust, et käitumishälbed ja kasvatusraskused on sageli seotud õpiraskustega ning saavad alguse algklassides. Sellised õpilased võivad end tunda alaväärtuslikena ning hakata puuduma või normidele mittevastavalt käituma, et mingiski suhtes tähelepanu äratada. Nad vajavad õpetaja erilist lähenemist ja tähelepanu nii õppe- kui kasvatustöös. Nende laste enesehinnang vajab tõstmist. Kasvatusraskustega laste klassidesse suunamine ei ole karistus, vaid justnimelt kooli kohandumine õpilaste vajadustele, takistamaks õpilaste koolist väljalangemist.

Kasvatusraskustega laste klassides läbiviidud küsitlused näitavad, et õpilaste suhted õpetajatega on sellistes klassides paranenud. Tavaliselt ei taha nad tavaklassi tagasi minna. Kasvatusraskustega laste klassis seletatakse õppeainet rahulikumalt ning rohkem on tunda õpetaja toetavat suhtumist, seetõttu tulevad õpilased õppetööga paremini toime ja kogevad eduelamust, mis tekitab neis motivatsiooni õppida. Küsitluste kohaselt on paranenud õpilaste

---

<sup>96</sup> Nimetatud kord on kehtestatud haridusministri 8. detsembri 2004. a määrusega nr 61 „Individuaalse õppekava järgi õppimise kord“. - RTL 2004, 155, 2329.

<sup>97</sup> RT I 2004, 30, 206.

<sup>98</sup> 2001/2002 õppeaastal katkestas erinevatel põhjustel 4.-9. klassini õpingud 859 õpilast. Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium.

ellusuhtumine, enesehinnang, õppimine on muutunud neile oluliseks ja käitumishäired on taandunud.<sup>99</sup> See on suurepärane näide kohandatud õppe efektiivsusest.

Kaasava kooli põhimõtet rakendab ka nimetatud seadusemuudatusega kehtestatud varasest madalam klassi täitumise piirnorm – kolmekümne kuult õpilaselt kahekümne nelja õpilaseni. Kolmekümne kuue õpilasega klassikollektiivis on ühel õpetajal raske kõigi lastega individuaalselt tegeleda ning õpet vajalikul määral diferentseerida. Üha enam tuleb õpetajal hakkama saada erinevate võimete, huvide, vajaduste ja eri rahvusest laste koosõpetamisega. Õpetus on tulemuslik siis, kui märgatakse iga õpilast, teadvustatakse võimalike õpiraskuste olemasolu, jõutakse nende olemuse mõistmiseni ning pakutakse vajalikku abi. Õpetajal tuleb arvestada õppetöö käigus õppuri individuaalsusega, pakkuda talle sobivat jõukohast õpet, koostada vajadusel õpilasele individuaalne õppekava ning õpetada selle järgi. Üle 30 õpilasega klassikollektiivis käib see ühele õpetajale üle jõu. Aga õpilase võimalikke õpiraskuste mittemärkamine ja vajaliku abi puudumine on tihtipeale üheks edasijõudmatuse ning koolist väljalangemise põhjuseks.<sup>100</sup>

Samuti sätestati nimetatud seaduste muutmise seadusega koolile õpilasega iga-aastase arenguestluse läbiviimise kohustus. Ka see muudatus mahub kohandatud õppe ja kaasava kooli põhimõtte rakenduste hulka. See on meetodiks, mille kaudu kool ja õpetaja saavad personaalsemalt hinnata õpilase arengupotentsiaali. Et parandada ja täiustada oma oskusi, peavad õpilased teadma, milliste eesmärkide saavutamist neilt oodatakse. Arenguestlus on regulaarne vestlus, kus arutatakse õpilase tulevikuplaane, pädevuste omandamise võimalusi ning lepitakse kokku tulevase perioodi tegevuste suhtes ja töötatakse välja arenguplaan eelolevaks õppeperioodiks. Samuti arutatakse arenguestluse käigus, kuivõrd saab õpetaja õpilase püstitatud eesmärkide saavutamisele kaasa aidata. Sellised vestlused toetavad õppetöö kvaliteedi tõusu ning suunavad sellele, et õpilane tunneks end motiveerituna ning suudaks areneda.<sup>101</sup>

Loomulikult on eelpoolnimetatud põhimõttelised uuendused olulised, kuid kahtlemata on normi kehtestamine alles esimeseks sammuks kohandatud õppe ja kaasava hariduse printsiipide rakendamisel, sellele peab kindlasti järgnema asjassepuutuvate isikute koolitus, et

---

<sup>99</sup> Allikas: Haridus- ja Teadusministeerium.

<sup>100</sup> Koolieelse lasteasutuse seaduse, erakooliseaduse, alaealise mõjutusvahendite seaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse seletuskiri. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=215&t=E>, 10. märtsil 2005.

<sup>101</sup> K. Skogen. *J.B. Holmberg* (2004), lk 48.

kaasava hariduse põhimõtteid osataks rakendada ning finantseerimine, et viidatud uuendusi oleks võimalik rakendada. Kaasava hariduse printsiipide rakendamine on võrreldes kõigile õpilastele ühtsete standardite loomisega märksa kulukam ning õpetajatele aeganõudvam ja keerulisem, kuid laste areng ja nende väärikustunde hoidmine ja kasvatamine ning seeläbi eluterve ühiskonna kujunemine on väärtused, millel ei ole hinda.

### 2.3. Hariduse kättesaadavus

Haridus peab olema kättesaadav – põhimõte, mis tuleneb erialasest kirjandusest ning mida kinnitab ka meie põhiseadus ja haridusalane seadusandlus kõige üldisemates põhimõtetes. See tähendab, et haridusõiguse tagamiseks peab olema piisaval hulgal haridusasutusi ja õppekohti. Lisaks haridusasutuste olemasolule tuleb riigil hariduse kättesaadavuse kindlustamiseks tagada ka kvalifitseeritud õpetajate olemasolu.<sup>102</sup> Haridusõigusele vastab antud kontekstis riigi kohustus arendada ja pidada haridusasutuste süsteemi selliselt, et kõigile õigustatud isikutele oleks võimalik haridust pakkuda. Õigus haridusele, kui kodaniku- ja poliitiline õigus, paneb riigile hariduse kättesaadavuse tagamiseks kohustuse lubada haridusasutuste asutamist ja pidamist mitteriiklike pidajate poolt ning õigus haridusele, kui sotsiaalne ja majanduslik õigus, kohustab riiki neid asutama ja finantseerima.

Hariduse kättesaadavuse tagamiseks on mitmeid mudeleid: riik võib rahastada koole, olemata ühegi kooli pidajaks või pidada koolivõrku finantseerimata ühtegi erakooli. Tegemist on kahe äärmusliku võimalusega ning riigid kasutavad praktikas nende kahe mudeli vahepealseid lahendusi.<sup>103</sup> Avaliku koolivõrgu ja piisaval hulgal õppekohtade olemasolu ei saa olla erakoolide loomist takistavaks asjaoluks ning vastupidine olukord, kus on suurel hulgal erakoole, ei saa olla riigile (ja kohalikele omavalitsusele) õigustuseks passiivseks riikliku koolivõrgu arendamiseks.<sup>104</sup>

PS-s on fikseeritud riigi (ja kohaliku omavalitsuse) kohustus tagada hariduse kättesaadavus. PS § 37 lõike 2 esimese lause kohaselt peavad riik ja kohalikud omavalitsused pidama üleval vajalikul arvul õppeasutusi, et teha haridus kättesaadavaks. Nimetatud PS lõikest tuleneb

---

<sup>102</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13. Right to Education. Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Twenty-first session, Geneva, 15 November-3 December 1999. Online. Available: [www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm), 10 March 2005.

<sup>103</sup> K. Tomaševski (2001), No. 3, p 17.

<sup>104</sup> Hariduse kättesaadavusega tihedalt seonduva finantseerimise teema (riigi- ja kohaliku omavalitsuse õppeasutused vs. erakoolid) on lähemalt käsitletud magistritöö punktis 5.2.2.2.

riigile ja kohalikule omavalitsusele kohustus luua avalik koolivõrk, mis võimaldab kohaselt realiseerida riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustust nii kohustusliku tasuta hariduse omandamise võimaldamisel kui ka kohustuslikule haridusele järgnevatel haridustasemetel hariduse võimaldamisel. Samuti on PS-s *expressis verbis* nimetatud erakoolide loomise õigus. PS § 37 lõike 2 teise lause kohaselt võib seaduse alusel avada ka muid õppeasutusi [muid kui riigi- ja kohaliku omavalitsuse õppeasutusi – J.H].

PS õppeasutuse mõistet ei ava. Õppeasutuse mõiste on defineeritud Eesti Vabariigi haridusseaduse § 19 lõikes 1: “Õppeasutus on haridusasutus, kus toimub õpetamine ja õppimine vastavalt õppekavale.”. Õppeasutused on HaS järgi liigitatud vastavalt neis omandatava hariduse ülesannetele ja tasemetele. Haridusvaldkonda puudutavate seaduste kohaselt tegutsevad Eestis järgmised õppeasutused:

1) koolieelne lasteasutus – koolieast noorematele lastele hoidu ja alushariduse omandamist võimaldav õppeasutus. Koolieelse lasteasutuse liikideks on vastavalt koolieelse lasteasutuse seaduse<sup>105</sup> (KELS) § 5 lõikele 1 lastesõimed (kuni kolmeaastastele lastele), lasteaiad (kuni seitsmeaastastele lastele) ja erilasteaiad (kuni seitsmeaastastele erivajadusega lastele). KELS § 5 lõike 2 kohaselt võib lasteaiaga olla ühendatud algkool. Sellisel juhul on tegemist ühise juhtkonnaga lasteaed-alkooliga.<sup>106</sup>

2) põhikool – omandatakse põhiharidus – 1.- 9. klass (HaS § 20 lg 1). Vastavalt PGS § 2 lõikele 2 võib hariduse kättesaadavuse ja koolikohustuse täitmise tagamiseks moodustada algkooli, milles sõltuvalt vajadustest ja võimalustest võivad olla 1.- 6. klass. Seega tuleb põhikooli kõrval eristada ka lasteaed-alkooli ja algkooli. Eraldi põhikooli tüüpideks on erivajadustega laste erikool (keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning psüühikahäiretega, samuti kasvatuseritingimusi vajavatele õpilastele – PGS § 4 lg 2) ja sanatoorne kool (tervisehäiretega õpilastele, kus nad õpivad ja saavad vajalikku ravi – PGS § 4 lg 3). Erivajadustega laste erikooli eritüübiks on vastavalt PGS § 4 lõikele 2<sup>1</sup> kasvatuseritingimusi vajavate laste kool.<sup>107</sup>

---

<sup>105</sup> RT I 1999, 27, 387; 2000, 54, 349; 95, 611; 2001, 75, 454; 2002, 61, 375; 90, 521; 2003, 18, 99; 75, 496; 2004, 27, 180; 30, 206; 41, 276.

<sup>106</sup> 10. märtsi 2005. a seisuga on Eestis 533 koolieelset lasteasutust. – Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem.

<sup>107</sup> 10. märtsi 2005. a seisuga on Eestis 365 põhikooli, millest 14 on erapõhikoolid. – Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem.

3) gümnaasium - omandatakse üldkeskharidus - 10.- 12. klass (HaS § 20 lg 2). Lisaks tavalisele gümnaasiumile esineb õppeasutuse tüüpe, kus gümnaasiumi juures on põhikool või põhikooli teatavad klassid. PGS § 2 lõike 4 kohaselt saab eristada kahte võimalust: gümnaasium, mille juures on põhikooli klasse (näiteks 6.- 12. klass) ning põhikool ja gümnaasium, mis tegutsevad ühe asutusena (1.- 12. klass).

Ka gümnaasium võib lähtuvalt PGS § 4 lõikest 1 olla sarnaselt põhikoolile erivajadustega laste erikool või sanatoorne kool.<sup>108</sup>

4) kutseõppeasutus – õppeasutus, mille ülesanne on vastavalt kutseõppeasutuse seaduse<sup>109</sup> (KutÕS) § 2 lõikele 1 luua õpilastele võimalused eluks ja tööks vajalike teadmiste, oskuste ja eetiliste tõekspidamiste omandamiseks. Vastavalt KutÕS § 2 lõikele 4 jagunevad kutseõppeasutused õpingute alustamiseks nõutavast haridustasemest lähtuvalt: põhihariduse baasil tegutsevateks koolideks, keskhariduse baasil tegutsevateks koolideks ning koolideks, kus on võimalik õppida nii põhi- kui keskhariduse baasil. Kutseõppeasutused võivad olla KutÕS § 4 lõikest 1 tulenevalt ka sisekaitsealised riigikoolid või riigikaitsealised riigikoolid.<sup>110</sup>

5) rakenduskõrgkool - õppeasutus, kus vastavalt rakenduskõrgkooli seaduse<sup>111</sup> (RakKKS) § 2 lõikele 1 toimub rakenduskõrgharidusõpe, võib toimuda magistriõpe ja õpe keskhariduse baasil läbiviidava kutsekeskhariduse õppekava järgi ning kus vähemalt kaks kolmandikku õpilastest ja üliõpilastest õpivad rakenduskõrgharidusõppe õppekavade järgi. Vastavalt RakKKS § 2 lõigetele 2 ja 3 eristatakse sisekaitsealised rakenduskõrgkoolid<sup>112</sup> ja riigikaitsealised rakenduskõrgkoolid<sup>113</sup>.<sup>114</sup>

---

<sup>108</sup> 10. märtsi 2005. a seisuga on Eestis 255 gümnaasiumi, millest 14 on eragümnaasiumid. – Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem.

<sup>109</sup> RT I 1998, 64/65; 1999, 10, 1502; 51, 550; 2001, 3, 7; 18, 86; 65, 375; 56, 348; 2002, 61, 375; 90, 521; 2003, 20, 116; 58, 387; 71, 473; 2004, 27, 178; 41, 276; 56, 404; 75, 524.

<sup>110</sup> 10. märtsi 2005. a seisuga on Eestis 62 kutseõppeasutust, millest 18 on erakutseõppeasutused. – Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem.

<sup>111</sup> RT I 1998, 61, 980; 1999, 10, 150; 102, 908; 54, 350; 78, 496; 2001, 65, 375; 2002, 56, 348; 61, 375; 90, 521; 2003, 20, 116; 58, 387; 2004, 45, 316; 54, 390; 56, 404.

<sup>112</sup> RakKKS § 2 lõike 2 kohaselt õppeasutus, kus toimub riigi sisejulgeoleku ja teistel avaliku teenistuse õppekavadel rakenduskõrgharidusõpe ning võib toimuda magistriõpe ja õpe keskhariduse baasil läbiviidava kutsekeskhariduse õppekava järgi ning kus vähemalt kaks kolmandikku õpilastest ja üliõpilastest õpivad rakenduskõrgharidusõppe õppekavade järgi.

<sup>113</sup> RakKKS § 2 lõike 2 kohaselt kaitseväe õppeasutus, kus sõjaväelistel õppekavadel toimub rakenduskõrgharidusõpe ning võib toimuda magistriõpe ja õpe keskhariduse baasil läbiviidava kutsekeskhariduse õppekava järgi ning kus vähemalt kaks kolmandikku õpilastest ja üliõpilastest õpivad rakenduskõrgharidusõppe õppekavade järgi.

<sup>114</sup> 10. märtsi 2005. a seisuga on Eestis 22 rakenduskõrgkooli, millest 15 on erarakenduskõrgkoolid. – Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem.

6) ülikool - teadus-, arendus-, õppe- ja kultuuriasutus, kus toimub bakalaureuse-, magistri- ja doktoriõpe mitmel õppesuunal. Ülikoolis võib ülikooliseaduse<sup>115</sup> (ÜKS) § 4 lõike 1 alusel toimuda bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppekavadel põhinev õpe ja ülikooli struktuuri kuuluvas õppeasutuses rakenduskõrgharidusõpe. ÜKS § 3 lõige 1 nimetab kõik kuus Eestis tegutsevat avalik-õiguslikku ülikooli - Tartu Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, Tallinna Pedagoogikaülikool (Tallinna Ülikool), Eesti Põllumajandusülikool, Eesti Kunstiakadeemia ja Eesti Muusikaakadeemia.<sup>116</sup>

7) huvialakoolid – haridusasutus väljaspool formaalhariduse süsteemi, mis vastavalt huvialakooli seaduse<sup>117</sup> (HuviKS) § 1 lõikele 1 pakub lisaks riiklikku haridusstandardit tagavatele koolidele täiendavaid võimalusi hariduse omandamiseks. HuviKS § 1 lõike 3 kohaselt jagunevad huvialakoolid: muusikakoolideks, kunstikoolideks, spordikoolideks, tehnika-, loodus-, loome- ja huvialamajadeks ning -keskusteks.

Eelpoolnimetatud koolitusasutustele lisanduvad täienduskoolituse asutused/täiskasvanute koolitusasutused. Täienduskoolituse asutuste mõistet on kasutatud HaS-s ja täiskasvanute koolitusasutuste mõistet täiskasvanute koolituse seaduses<sup>118</sup> (TäKS). Sisult need mõisted kattuvad ning hõlmavad täiskasvanute tasemekoolitust<sup>119</sup>, tööalast koolitust<sup>120</sup> või vabahariduslikku koolitust<sup>121</sup> pakkuvaid koolitusasutusi. Täiskasvanute koolitusasutused on riigi- ja munitsipaalasutused, koolitusluba omavad erakoolid, era- ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud, kui täiskasvanute koolitus on nende seadusest või põhikirjast (põhimäärusest) tulenev tegevus, ning füüsilisest isikust ettevõtjad. Seega võib ülikool olla TäKS-i mõttes täiskasvanute koolitusasutus, kui ta võimaldab omandada kõrgharidust osakoormusega või eksternina.

<sup>115</sup> RT I 1995, 12, 119; 2003, 20, 116; 58, 387; 2004, 45, 316; 56, 404; 2005, 13, 65.

<sup>116</sup> Lisaks nimetatud kuuele avalik-õiguslikule ülikoolile on Eestis 10. märtsi 2005. a seisuga 6 eraülikooli. – Allikas: Eesti Hariduse Infosüsteem.

<sup>117</sup> RT I 1995, 58, 1004; 1996, 49, 953; 1998, 57, 859; 2002, 53, 336; 2002, 61, 375; 2002, 90, 521; 2004, 41, 276.

<sup>118</sup> RT I 1993, 74, 1054; 1996, 49, 953; 1998, 61, 988; 1999, 10, 150; 60, 617; 2002, 90, 521; 2003, 20, 116; 71, 473; 2004, 41, 276.

<sup>119</sup> Vastavalt TäKS § 3 lõikele 2 on täiskasvanute tasemekoolitus määratletud järgmiselt: “Tasemekoolitus võimaldab õhtuses, kaugõppe õppevormis või eksternina omandada põhiharidust ja üldkeskharidust, õhtuses või kaugõppe õppevormis kutsekeskharidust põhihariduse baasil, osakoormusega või eksternina kutsekeskharidust keskhariduse baasil ja osakoormusega või eksternina kõrgharidust”.

<sup>120</sup> Vastavalt TäKS § 3 lõikele 3 on tööalane koolitus määratletud järgmiselt: “Tööalane koolitus võimaldab kutse-, ameti- ja/või erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste omandamist ja täiendamist, samuti ümberõpet /.../”.

<sup>121</sup> Vastavalt TäKS § 3 lõikele 4 on vabahariduslik koolitus määratletud järgmiselt: “Vabahariduslik koolitus võimaldab isiksuse, tema loovuse, annete, initsiatiivi ja sotsiaalse vastutustunde arengut ning elus vajalike teadmiste, oskuste ja võimete lisandumist.”.



PS kohaselt võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi. Seega näeb PS ette võimaluse avada õppeasutusi, mis ei ole erakoolid, riigikoolid ja kohaliku omavalitsuse koolid. Erakooliseadus (EraKS)<sup>122</sup> ja sealt tulenev erakooli mõiste hõlmab sisuliselt kõiki õppeasutuste tüüpe<sup>123</sup>, mis ei ole riigi- või kohaliku omavalitsuse õppeasutused. Sellega on PS jätnud seadusandjale võimaluse otsustada täiendavate, põhiseaduses nimetamata, kuid praktilises elus vajalikuks osutuvate haridusasutuste vormide loomise üle. Tõlgendades PS-d ja kehtivaid õigusakte tuleks muude õppeasutuste, mis ei ole ei erakoolid ega riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutused, mõiste alla kvalifitseerida avalik-õiguslike juriidiliste isikutena tegutsevad ülikoolid.<sup>124</sup>

Seega võivad õppeasutused vastavalt kehtivatele õigusaktidele olla riigi- ja kohaliku omavalitsuse õppeasutused, erakoolid ning avalik-õiguslike juriidiliste isikutena tegutsevad ülikoolid. Riigi õppeasutusteks võib lugeda valitsusasutuste hallatavad põhikoolid, gümnaasiumid (PGS § 5), kutseõppeasutused (KutÕS § 4 lg 1), huvialakoolid (HuviKS § 2 lg 1) ja täiskasvanute koolituse asutused (TäKS § 2) ning maavalitsuse haldamisele kuuluvad põhikoolid ja gümnaasiumid. Kohaliku omavalitsuse õppeasutustena saavad vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele<sup>125</sup> (KOKS) tegutseda valla või linna ametiasutuse hallatavad koolieelsed lasteasutused (KELS § 4 lg 1), algkoolid, põhikoolid ja gümnaasiumid (PGS § 5) ning kutseõppeasutused (KutÕS § 4 lg 1) ja huvialakoolid (HuviKS § 2 lg 1). Vastavalt EraKS § 1 lõikele 1 on erakool füüsilise isiku või eraõigusliku juriidilise isiku õppeasutus. Erakool võib tegutseda kõigi eelpoolnimetatud õppeasutustena.

Eelnevalt on esitatud ülevaade kehtivast haridusasutuste süsteemist, kuid PS § 37 lõike 2 esimesest lausest tuleneva riigi- ja kohaliku omavalitsuse kohustuse sisu lahtimõtestamiseks on vajalik selgitada, mis on määratluse „vajalik arv“ õppeasutusi sisuks. Õppeasutuste vajaliku hulga määramine on seotud teise riigile pandud kohustusega – kohustusega tagada juurdepääs haridusele.

---

<sup>122</sup> RT I 1998, 57, 859; 1999, 24, 358; 51, 550; 2000, 40, 255; 95, 611; 2001, 75, 454; 2002, 53, 336; 61, 375; 90, 521; 2003, 20, 116; 2004, 30, 206; 41, 276; 56, 404; 75, 524.

<sup>123</sup> Vastavalt EraKS § 2 lõikele 2 on erakooli liikideks: koolieelne lasteasutus; lasteaed-alkool; alkool; põhikool; gümnaasium; kutseõppeasutus; rakenduskõrgkool (edaspidi kõrgkool); ülikool; huvialakool; täiskasvanute koolitusasutus; erikool. EraKS §-i 2<sup>1</sup> kohaselt võib erakool tegutseda äriregistrisse, mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse või Eesti kirikute, koguduste ja koguduste liitude registrisse kantud isiku asutusena. Seega on erakooliseadusega hõlmatud kõik tegevusvormid.

<sup>124</sup> Vastavalt ÜKS § 9 lõikele 1 on ülikool avalik-õiguslik juriidiline isik, kes tegutseb käesoleva seaduse, teiste õigusaktide ja oma põhikirja alusel.

<sup>125</sup> RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 63, 387; 64, 390; 64, 393; 82, 489; 100, 642; 2002, 36, 220; 82, 480; 96, 565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 141; 88, 588; 2004, 41, 277; 56, 399; 81, 542.

## 2.4. Haridusele juurdepääs

Haridusele juurdepääsu standardit kiputakse praktikas hariduse kättesaadavuse standardiga kokku panema või segamini ajama. Haridusele juurdepääsu põhimõtte kohaselt peab kõigil olema faktiline ilma diskrimineerimiseta juurdepääs haridusinstitutionidele (õppekohtadele) ja –programmidele<sup>126</sup>. See tähendab, et lisaks pelgale haridusasutuste ja –programmide olemasolule, peab igaljuhul olema ka tegelik võimalus nendes haridusasutustes õppida.

Juurdepääsetavusel on kolm dimensiooni: mittediskrimineerimine, füüsiline juurdepääs ja majanduslik juurdepääs.

### 2.4.1. Mittediskrimineerimine

Nimetatud standardi kohaselt peab kõigil olema juurdepääs haridusele ilma ühelgi viisil diskrimineerimata. Haridusõiguse seisukohalt omab mittediskrimineerimise osas olulist tähendust 15. detsembril 1960. aastal vastu võetud UNESCO konventsioon diskrimineerimise vastu hariduses<sup>127</sup>. Konventsiooni art 1 kohaselt sisaldab mõiste “diskrimineerimine” igasugust vahetegemist, kõrvalejätmist, piiramist või eelistamist, mis põhinedes rassil, nahavärvil, sool, keelel, usutunnistusel, veendumusel, rahvuslikul või sotsiaalsel päritolul või majanduslikul seisundil, omab kahjustavat toimet isikute kohtlemisele hariduses<sup>128</sup>, sealhulgas:

- jättes mõne isiku või isikute grupi ilma juurdepääsust ükskõik missugusele haridustasemele või -tüübile;
- piirates mõne isiku või isikute grupi juurdepääsu haridusele madalama haridusstandardiga;
- luues isikutele või isikute rühmadele eraldiseisvaid haridussüsteeme või – asutusi;
- pannes mõnele isikule või isikute grupile tingimusi, mis on ühitamatud inimväärkusega.

PS § 12 lõike 1 esimeses lauses on sätestatud: „kõik on seaduse ees võrdsed”. Nimetatud sõnastus väljendab nii võrdsust õiguse kohaldamisel (kehtivaid seadusi rakendatakse

<sup>126</sup> K. Tomaševski (2001), No. 3, p 27.

<sup>127</sup> Eesti nimetatud konventsiooniga ühinenud ei ole. Vt. magistritöö lk 19.

<sup>128</sup> UNESCO haridusliku diskrimineerimise vastase konventsiooni art 1 lõige 2 määratleb hariduse järgmiselt: “mõiste haridus viitab igat tüüpi ning tasemele vastavale haridusele ja hõlmab sealhulgas haridusele juurdepääsu, hariduse kvaliteeti ja hariduse pakkumise tingimusi”.

erapooletult ja kõigile ühte moodi), kui ka õigusloome võrdsust (seadused kohtlevad ka sisuliselt kõiki ühte moodi).<sup>129</sup>

PS § 12 lõike 1 teise lause kohaselt: “Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu”. Mõiste “diskrimineerima” tähendab igasugust ebavõrdset kohtlemist mõne loetletud tunnuse alusel.<sup>130</sup> Ka õigus haridusele on kõigi ja igäihe õigus ning vastavalt PS § 12 lõike 1 esimesele lausele peab haridust puudutavaid õigusakte rakendama kõigi suhtes ühte moodi ja haridust puudutavad seadused peavad kohtlema kõiki ühte moodi. Seega hõlmab PS § 12 lõike 1 esimesest lausest tulenev õiguse kaitseala kõiki juhtumeid, kus põhiõiguste kandjat (kõik ja igäüks - Eesti kodanikud, Eestis viibivad välisriikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud) koheldakse põhiõiguse adreassaadi poolt ebavõrdselt.

Mittediskrimineerimise printsiibi juures tuleb erilist tähelepanu pöörata hariduslike erivajadustega laste<sup>131</sup> õigusele saada haridust. Tulenevalt LÕK art-st 23, peab vaimse või füüsilise puudega laps elama täisväärtuslikku elu tingimustes, mis tagab eneseväärikuse, soodustab enesekindluse kujunemist ning võimaldab lapsel ühiskonnaelus aktiivselt osaleda.

Lisaks sellele hõlmab mittediskrimineerimise printsiip ka erinevate religioosete ja filosoofiliste vaadetega inimeste võrdset kohtlemist haridussüsteemis. Igäihel on õigus saada õpetust tolerantsil ja pluralismil põhinevas haridussüsteemis.<sup>132</sup>

#### **2.4.2. Majanduslik juurdepääs**

Õpilase ja tema vanemate majanduslik olukord ei tohi olla õpilasele takistuseks hariduse omandamisel. Vastavalt PS § 37 lõike 1 teisele lausele on õppimine kooliealistel lastel riigi ja kohalike omavalitsuste õppeasutustes õppemaksuta. Kohustusliku hariduse järgsetel haridustasemetel peab riik haridusõiguse tagamiseks osutama abi neile inimestele, kes

---

<sup>129</sup> R. Alexy (2001), lk 56.

<sup>130</sup> Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1581>, 10. märtsil 2005.

<sup>131</sup> Sealhulgas tavaasuutlikkust ületavad erivajadused. - J. Kõrgesaar. Sissejuhatus hariduslike erivajaduste käsitlusse. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2002, lk 12.

<sup>132</sup> T. Annus. Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Õigusteabe AS Juura, 2001, lk 270.

vastupidisel juhul ei oleks võimelised haridust omandama – see abi võib esineda erinevate õppetoetuste, stipendiumite või õppelaenude vormis.<sup>133</sup>

### 2.4.3. Füüsiline juurdepääs

Füüsilise juurdepääsu printsiibi kohaselt peavad haridusasutused olema mõistlikul kaugusel õpilase elukohast või peab olema võimalik õppetöö läbiviimine distantsope programmide abil.<sup>134</sup>

PS-s ei ole hariduse kättesaadavuse kõrval haridusele juurdepääsu tagamise kohustust mainitud. PS § 37 lõike 2 esimese lause kohaselt peavad riik ja kohalikud omavalitsused vajalikul arvul õppeasutusi tagamaks hariduse kättesaadavus. Võtmesõnadeks on siinkohal sõnad „vajalik arv“, mis on otseselt seotud füüsilise juurdepääsu problemaatikaga. Hariduse kättesaadavuse nõudest lähtuvalt tuleneb riigile (ja kohalikule omavalitsusele) kohustus tagada õppekohtade olemasolu, kuid see, millisel viisil õppekohad territooriumil paiknevad, tuleb määratleda füüsilise juurdepääsu kaudu.

Vaatamata sellele, et haridus on oluline väärtus, ilma milleta puudub võimalus paljude teiste põhiõiguste kasutamiseks, ei tähenda see seda, et iga isik saaks nõuda piiramatult kõiki haridusteenuseid ainult talle sobival ajal, viisil või kohas. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse pädevuses on täpsemalt määrata, milles väljendub PS-s nimetatud „vajalik arv õppeasutusi“, s.t mitu õppeasutust on vaja tema haldusterritooriumile, tagamaks PS-st tuleneva igapäevase õiguse haridusele. Vajaliku arvu õppeasutuste hulga sisustamisel on riigi- ja kohaliku omavalitsuse otsustusõigus võrdlemisi avar, sest haridusõiguse tagamise (sh füüsilise juurdepääsu tagamise) ulatus sõltub selle õiguse suure kulukuse tõttu paljuski riigi, ning antud juhul ka kohaliku omavalitsuse, ressurssidest. Riigikohtu halduskolleegium on 10. novembri 2003.a otsuses asunud seisukohale, et sotsiaalse põhiõiguse täpsema mahu määrab muuhulgas kindlaks riigi majanduslik olukord.<sup>135</sup> Halduskolleegium rõhutab samas otsuses – „riik ei saa rohkem anda ja keegi ei saa riigilt rohkem nõuda, kui riik võimeline on“. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. jaanuari 2004. a otsuses on väidetud, et

---

<sup>133</sup> G. Gori (2001), p 324. Vt lähemalt ka magistritöö punkt 4.4.2.

<sup>134</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13. Online. Available: [www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm), 10 March 2005.

<sup>135</sup> 3-3-1-65-03. – RT III 2003, 34, 349.

otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas jätab seadusandja riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundajana vahendite piiratud argumenti kasutades vabaks otsustama, millises ulatuses tagada PS-s sätestatud sotsiaalsed õigused.<sup>136</sup> Ülejõu käiv koormus eelarvele on kahtlemata arvestatavaks argumendiks haridusasutuste võrgu loomisel, kuid kindlasti ei saa sellega õigustada ebavõrdset kohtlemist või isikute haridusõiguse realiseerimise takistamist. Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega.<sup>137</sup> Põhiõiguste kujundamisel ei või jätta kaitse alt välja vastavate põhiõiguste olemust ega piiritleda nende õiguste kasutamise tingimusi ebanõistlike kriteeriumidega.<sup>138</sup> Pikad kooliteed võivad eriti algkooliealistele lastele olla ebaõiglaseks ja väsitavaks lisakoormaks, võrreldes nende lastega, kelle kodu asub kooli lähedal. Võimatu on ehitada koole, mis paiknevad kõikidest kodudest ühesugusel kaugusel. Alati jääb keegi, kelle kodu on koolist kaugemal kui teistel, kuid selle ebavõrdsuse leevendamiseks tuleb tagada transpordisüsteemi õpilase kodust lähimasse õppeasutusse.<sup>139</sup> Nimetatud põhimõttest tuleb lähtuda ka koolivõrgu kavandamisel. Milline võiks olla õppasutuse mõistlik kaugus kodust, sellele erialasest kirjandusest vastust ei leia. Universaalseid ja täiuslikke kriteeriumeid ei ole. Nagu on erinevad riigid, nii on erinevad ka lahendused. Õppeasutuste võrgu kujundamisel ja pidamisel tuleb arvestada erinevaid asjaolusid - nii piirkonna demograafilisi- (tihe- või hajaasustus), sotsiaalpoliitilisi-, regionaalpoliitilisi- kui ka majandustegureid. See, milline on õppeasutuste võrk täpsemalt, kuhu need õppekohad luuakse, sõltub ressursside olemasolust. Oluline on rõhutada, et vajalikeks ressurssideks ei ole ainult õpperuumid ja õppevahendid õppe läbiviimiseks, vaid ka varem viidatud piisaval hulgal kvalifitseeritud õpetajate olemasolu vastavas piirkonnas.<sup>140</sup>

Füüsilise juurdepääsu kriteeriumiks olev mõistlik kaugus kodukohast on Eestis seadustega määratlemata. Õpilase koolitee pikkus on põhihariduse ja üldkeskhariduse tasemel määratletud sotsiaalministri 27. märtsi 2001. a määrusega nr 36 „Tervisekaitseõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele“<sup>141</sup>. Vastavalt nimetatud määruse § 7 lõikele 1 ei tohi õpilase jalgsikäimise koolitee olla pikem kui 3 kilomeetrit. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt peab

<sup>136</sup>3-4-1-7-03. - RT III 2004, 5, 45.

<sup>137</sup>3-4-1-7-03. - RT III 2004, 5, 45.

<sup>138</sup> A. Jõks. Tervis kui inimväärse elu eeldus. Ettekanne Ühiskondliku Leppe Tervisefoorumil 17. jaanuaril 2005. a Tallinnas. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.oiguskantsler.ee/index.php?lang=est&main\\_id=32,1250](http://www.oiguskantsler.ee/index.php?lang=est&main_id=32,1250), 10. märtsil 2004. a.

<sup>139</sup> K. Tomaševski (2001), No 3, p 13.

<sup>140</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13. Online. Available: [www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm), 10 March 2005.

<sup>141</sup> RTL 2001, 43, 602; 2003, 3, 35.

kohalik omavalitsus pikema koolitee puhul korraldama õpilaste igapäevast vedu lähimasse kooli ja tagasi koju juhul, kui õpilase kooli ja kodu vahel puudub regulaarne või kooli õppekorraldusega sobiv bussiliin või kui koolil puuduvad internaadiruumid.

Siinkohal võib välja tuua kaks probleemi. Esimene nendest puudutab määrusega reguleeritud koolitee pikkust. Määruses on sätestatud jalgsikäimise maksimaalne pikkus, mille ületamisel peab kohalik omavalitsus tagama transpordi kooli. Seega ei ole piiritletud kooliteele kuluv maksimaalne aeg, vaid ainult jalgsikäidava tee pikkus. Füüsilise juurdepääsu põhimõttega oleks rohkem kooskõlas koolitee pikkuse ajaline määratlus lähima õppeasutuseni<sup>142</sup>. See tähendaks seda, et kindlasti peab olema fikseeritud maksimaalne jalgsikäimise pikkus, kuid lisaks sellele peaks olema määratletud ka maksimaalne koolitee läbimiseks kuluv aeg (jalgsi ja transpordivahenditega).

Teine probleem on seotud asjaoluga, et „koolitee“ pikkus on määratletud ministri määruse tasandil. Haridusele juurdepääs on PS-st tuleneva haridusõiguse tagamise oluliseks elemendiks. Seetõttu oleks, sarnaselt Soome Vabariigi põhikooliseadusele, põhjendatud füüsilise juurdepääsu üldiste kriteeriumite määramine seaduse tasandil. Seaduslikkuse põhimõttest lähtuvalt tuleks põhiõiguste tagamisega seonduvad üldised reeglid kehtestada seadusandja poolt, jättes võimaluse allpool seisvate õigusaktidega nimetatud reegleid täpsustada. Hetkel on haridusõiguse tagamise üks olulisemaid standardeid jäetud täielikult täitevvõimu meelevalda.

## 2.5. Järeldused

Kokkuvõttena saab esile tuua järgmised olulisemad seisukohad ja järeldused:

1. Hariduse arvestatavuse standardi kohaselt peab riik tagama, et igaühel oleks võimalus omandada ajakohane ja kvaliteetne haridus. Arvestatavuse peavad tagama riiklikud haridusstandardid ja õppekavad, õpetajakoolitus ning nõuded õpikeskkonna seisundile.
2. Hariduse arvestatavuse standard seab riigile kohustuse kaitsta haridusõigust, pannes riigile üldise järelevalvekohustuse efektiivse ja tasakaalustatud hariduse tagamiseks.
3. Hariduse arvestatavuse põhimõtte hõlmab ka temaatikat, mis on seotud õppekeelega. Õigus haridusele ei tähenda õigust nõuda õppetöö läbiviimist õppuri valitud keeles.

---

<sup>142</sup> Soome Vabariigi põhikooliseaduse § 32 lg 2 kohaselt ei või põhikooli õpilaste päevane koolitee läbimise aeg 1.-6. klassis olla pikem kui 2,5 tundi ja 7.-9. klassis pikem kolmest tunnist. Seaduse § 32 lõike 1 kohaselt on õpilasel õigus tasuta transpordile, kui tema koolitee pikkus ületab 5 kilomeetrit. – Peruskoululaki. 27.5.1983/476. – Asetuskokoelma 1998/629.

Samas tunnistatakse vähemusrahvuste õigust asutada emakeelseid õppeasutusi. Sellise õiguse annab ka vähemusrahvuse kultuuriautonoomia seadus.

4. Hariduse kohandatavuse standard näeb ette iga õpilase arenguvajaduse ning erivajaduste igakülgse arvestamise selleks sobivaima õpikeskkonna loomise kaudu. Eesmärgiks on kaasav kool, kus pakutakse kohandatud õpet. Kaasava kooli põhimõttest lähtudes, mida toetavad ka HaS ja PGS, peab erivajadustega lapsel olema esimene õppimise võimalus elukohajärgses koolis ning alles teise võimalusena vastavatele vajadustele spetsialiseerunud õppeasutuses. Viimasel aastal on Eestis kohandatud õppe ja kaasava hariduse vaatepunktist tehtud olulisi samme – arenguestluste kooli sisseviimine, õpilaste maksimaalse piirarvu vähendamine, kasvatusraskustega õpilastele klasside loomise õiguse laiendamine ning individuaalse õppekava tähtsustamine.
5. Kättesaadavuse standardi kohaselt peab haridusõiguse tagamiseks olema loodud vajalikul määral õppeasutusi ja –kohti. Nii nagu avaliku koolivõrgu olemasolu ei saa olla erakoolide loomist takistavaks asjaoluks, ei saa ka suure hulga erakoolide olemasolu olla õigustuseks passiivsel riikliku koolivõrgu arendamisel.
6. Vastavalt kehtivatele õigusaktidele võivad õppeasutused olla riigi- ja kohaliku omavalitsuse õppeasutused, erakoolid ning avalik-õiguslike juriidiliste isikutena tegutsevad ülikoolid.
7. Haridusele juurdepääsu standard tähendab, et lisaks haridusasutuste ja –programmide olemasolule (kättesaadavus), peab igapähe olema ka tegelik võimalus nendes haridusasutustes õppida. Võimalus olemasolevates haridusasutustes õppida eksisteerib, kui õppeasutusele ja õppekohtadele on diskrimineerimata füüsiline- ja majanduslik juurdepääs. Majanduslik olukord ei tohi olla takistuseks hariduse omandamisel.
8. Õigus haridusele on kõigi ja igapähe õigus ning lähtudes PS § 12 lõike 1 esimesest lausest, tuleb haridust puudutavaid õigusakte kõigi suhtes ühtemoodi rakendada ning haridust puudutavad seadused peavad kõiki ühte moodi kohtlema.
9. PS § 37 lõike 2 esimeses lauses nimetatud „vajalik arv õppeasutusi“ on otseselt seotud füüsilise juurdepääsu probleematikaga. Vajaliku arvu õppeasutuste määratlemisel on riigi- ja kohaliku omavalitsuse otsustusõigus võrdlemisi avar, sest haridusõiguse tagamise (sh füüsilise juurdepääsu tagamise) ulatus sõltub selle õiguse suure kulukuse tõttu paljuski riigi ressurssidest. Sellest tulenevalt puuduvad universaalsed ja täiuslikud füüsilise juurdepääsu kriteeriumid.

10. Sotsiaalministri 27. märtsi 2001. a määruses nr 36 „Tervisekaitsenõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele“ on sätestatud õpilase jalgsikäimise maksimaalne pikkus, mille ületamisel peab kohalik omavalitsus tagama transpordi kooli. Füüsilise juurdepääsu põhimõttega oleks rohkem kooskõlas koolitee pikkuse ajaline määratlus lähima õppeasutuseni.
11. Autori hinnangul oleks vajalik füüsilise juurdepääsu üldiste kriteeriumite määratlemine seaduse tasandil. Seaduslikkuse printsiibist lähtuvalt tuleks põhiõiguste tagamisega seonduvad üldised põhimõtted kehtestada seadusandja poolt.

Hariduse arvestatavuse, hariduse kohandatavuse, hariduse kättesaadavuse ja haridusele juurdepääsu standardid läbivad kõiki haridustasemeid. See, milline on nende rakendamise ulatus ja maht, võib olla haridustasemeti erinev (eriti kättesaadavuse ja juurdepääsu standardite kohaldamine). Järgnevates peatükkides ongi vaatluse all haridusõigus erinevatel haridustasemetel, koos seostega käesolevas peatükis käsitletud standarditesse.



### III SUBJEKTIIVNE ÕIGUS HARIDUSELE KOHUSTUSLIKU HARIDUSE TASEMEL

Subjektiiivne õigus haridusele hõlmab õigust tasuta kohustuslikule baasharidusele ja õigust haridusele kohustuslikule haridusele järgnevatel haridustasemetel.

Kohustuslikul haridustasemel tähendab subjektiiivne õigus haridusele tasuta kohustuslikku haridust, mida võimaldatakse avalikes haridusasutustes tingimusteta kõigile. PS § 37 lõike 1 teise lause kohaselt on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses õppimine kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Kohustuslikku ja õppemaksuta õppimist puudutav regulatsioon PS-s ei ole Eesti puhul esmakordne, kohustusliku ja maksuta õppimise nägid ette ka 1920. aasta ja 1938. aasta põhiseadused. 1920. aasta põhiseaduse §-i 12 teise lause kohaselt oli õpetus on kooliealistele lastele sunduslik ja rahvakoolides maksuta. Ka 1938. a põhiseaduse §-i 22 kohaselt oli õppimine kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ja rahvakoolis maksuta. Kohustusliku ja tasuta õppimise näevad ette ka Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 26, MSKÕP art 13 lõige 2 ja LÕK art 28 lõige 1, mille kohaselt peab algharidus<sup>143</sup> olema kohustuslik ja tasuta.

#### 3.1. Kohustuslik õppimine

Erialases kirjanduses on juhitud tähelepanu haridusõiguse originaalsele olemusele: "Haridus on üks vähestest inimõigustest, mille osas on isikul kohustus kasutada seda õigust".<sup>144</sup> Miks on vaja kehtestada õppimise kohustus? Jan de Groof on seisukohal, et haridussüsteem peab käituma demokraatia valvekoerana selleks, et iga isik saaks sobivat õpet, mis võimaldaks tal kasutada oma demokraatlikke õigusi ja vabadusi ning elada sõltumatut ja produktiivset elu lähtudes oma kõigist võimetest. Hariduskohustust ei saa üldises demokraatias vältida.<sup>145</sup>

Robert Alexy on lugenud koolikohustuse ühiskondlikku heaolu kindlustavaks põhikohustuseks. Robert Alexy kohaselt "tagab koolikohustus hariduse miinimumstandardi,

<sup>143</sup> Tegemist on rahvusvahelise haridusstandardite klassifikatsiooni (ISCED) esimese tasemega. Inimõiguste Ülddeklaratsioonis, MSKÕP-s ja lapse õiguste konventsioonis nimetatud algharidus vastab Eesti põhikooli 1.-6. klassile. - International Standard Classification of Education ISCED 1997. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation. Online. Available: [http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm), 10 March 2005.

<sup>144</sup> The realization of economic, social and cultural rights. The realization of the right to education, including education in human rights. Economic and Social Council. Online. Available: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/>, 10 March 2005, art 6.

<sup>145</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 95.

mis on nii demokraatia kui ka majanduse toimimisvõimelisuse eelduseks. Lisaks sellele võimaldab ühesugune koolikohustus saavutada minimaalse homogeensuse”.<sup>146</sup> MSKÕP art 14 üldises kommentaaris on majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee õppimise kohustuslikkuse kohta märkinud järgmist: “Kohustuslikkuse element rõhutab fakti, et ei vanemad ega ka riik, ei ole õigustatud käsitlema lapse juurdepääsu algharidusele valikulise otsusena”.<sup>147</sup> Kohustusliku õppimise nõudmine on põhjendatud nii isiku enda kui ka ühiskonna huvidest lähtuvalt.

PS kohaselt määratleb kooliealiste laste kohustusliku õppimise ulatuse seadus. Nimetatud määratluses on kaks elementi, mis vajavad selgitamist:

- 1) kooliealine laps;
- 2) kohustusliku õppimise ulatus.

### **3.1.1. Kooliiga ja koolikohustuslik iga**

Üheski seaduses ei ole defineeritud kooliealise lapse mõistet. Mõistet kooliealine laps on kasutatud HaS-s ja sotsiaalhoolekande seaduses (SHS)<sup>148</sup>. HaS § 8 lõige 1 kordab PS-s toodud mõtet: “Õppimine on kooliealistel lastel õigusaktides kehtestatud ulatuses kohustuslik”. SHS § 18 lõige 1 punkt 7 ei seleta samuti kooliealise lapse mõistet, vaid defineerib koolikodu mõiste kooliealiste laste mõiste kaudu.

Kuigi kooliealise lapse mõistet ei ole defineeritud, määratleb HaS lapse kohustusliku õppimise ulatuse. HaS § 8 lõike 2 kohaselt<sup>149</sup>: “Koolikohustuslik on laps, kes jooksva aasta 1. oktoobriks saab seitsmeaastaseks. Õpilane on koolikohustuslik põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni.”. Seega kasutab HaS kohustusliku õppimise ulatuse määratlemisel mõistet koolikohustuslik laps<sup>150</sup> ning üldine koolikohustuse täitmise periood

---

<sup>146</sup> R. Alexy (2001), p 78.

<sup>147</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 11. Plans of action for primary education. Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Twentieth session, Geneva, 26 April - 14 May 1999. Online. Available: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom11.htm>, 10 March 2005.

<sup>148</sup> RT I 1995, 21, 323; 2001, 98, 617; 2002, 53, 336; 61, 375; 64, 393; 90, 521; 2003, 58, 388; 75, 498; 88, 591; 2004, 27, 180; 89, 603; 89, 605; 2005, 9, 34.

<sup>149</sup> Sama ka PGS § 17 lõikes 1.

<sup>150</sup> Mõistet “koolikohustuslik laps” on kasutatud ka Eesti Vabariigi lastekaitse seaduses. - RT 1992, 28, 370; 1996, 49, 953; 1998, 17, 264; 2004, 27, 180.

kestab 7-eluaastast<sup>151</sup> (jooksva aasta 1. oktoobrist 7-aastaseks saav laps) kuni põhihariduse omandamiseni või lapse 17-aastaseks saamiseni<sup>152</sup>. Eelnevast tulenevalt ei saa koolikohustuslikuks lugeda last, kes on küll näiteks 15-aastane, kuid on omandanud põhihariduse.

Siinkohal tuleb viidata HaS §-i 15 esimesele lausele, mille kohaselt on põhiharidus riigi haridusstandardiga ettenähtud kohustuslik üldharidusmiinimum. Nimetatud säte võib jätta mulje, et seadus näeb ette kohustusliku põhihariduse. Nii see kindlasti ei ole. Põhihariduse või mis tahes muu haridustaseme omandamise määratlemine kohustuslikuna ei oleks kooskõlas PS-ga. PS § 37 lõige 1 viitab võimalusele määratleda kohustusliku õppimise ulatus kooliealistele lastele. PS määratleb ära õppimiskohustuse, mitte tulemuskohustuse. Lisaks sellele on PS kohaselt võimalik määratleda kohustusliku õppimise ulatus lastel<sup>153</sup>, täiskasvanutele kohustusliku õppimise kohustust panna ei saa. Põhihariduse muutmine kohustuslikuks tähendaks õppimise kohustust ka täiskasvanutele juhul, kui nad ei omandaks põhiharidust enne 18-aastaseks saamist. HaS §-s 15 toodud kohustusliku üldharidusmiinimumi mõiste ei laienda HaS § 8 lõikes 2 toodud kohustusliku hariduse ulatust, vaid selgitab seda. Nimelt viitab HaS § 15 sellele, et õppimise kohustus on primaarselt suunatud põhihariduse omandamisele – st. põhihariduse omandamine on kohustuslik kuni 17-aastaseks saamiseni eeldusel, et põhiharidust ei omandata kiiremini.

PGS § 17 lõige 1 näeb ette võimaluse koolikohustuse täitmise edasilükkamiseks lapsevanema taotlusel. Vastavalt PGS § 17 lõike 1<sup>2</sup> alusel sotsiaalministri 27. mai 1999. a määrusega nr 41 kinnitatud “Koolikohustuse täitmise edasilükkamise taotluse rahuldamise tingimuste ja korra”<sup>154</sup> punktidele 2 ja 3 võib lapsevanem (eestkostja) taotleda lapse tervislikust seisundist tulenevalt koolikohustuse täitmise edasilükkamist ühe õppeaasta võrra. Seega võimaldab PGS

---

<sup>151</sup> Koolikohustuslik iga algab erinevates EL liikmesriikides erineval ajal. Koolikohustus algab: 4-eluaastast Luksemburgis ja Põhja-Iirimaa; 5-eluaastast Suurbritannia (v.a Põhja-Iirimaa), Ungaris, Maltal ja Hollandis; 6-eluaastast Belgias, Kreekas, Saksamaal, Prantsusmaal, Iirimaa, Itaalias, Austrias, Portugalis, Hispaanias, Küprosel, Leedus, Slovakkias ja Sloveenias; 7-eluaastast Taanis, Soomes, Rootsis, Bulgaarias, Lätis, Poolas ja Rumeenias. – Key data on education in Europe. Office for Official Publications of the European Communities, 2002 – pp 20-25.

<sup>152</sup> Euroopa riikides varieerub koolikohustus seaduse tasemel 14. kuni 18. eluaastani, mõnel pool kehtestatakse see ka õppeaastate arvu järgi. Näiteks Inglismaal, Walesis, Šotimaal, Maltal ja Luksemburgis on kohustuslik õppeaeg 11 kooliaastat, Põhja-Iirimaa ja Hollandis 12 kooliaastat ning Ungaris 13 kooliaastat. – Key data on education in Europe. - Office for Official Publications of the European Communities, 2002 – p 20. Maailma mastaabis on kõige lühemaks kohustuslikuks õpiajaks 4 kooliaastat Sao Tome ja Principe's ning 5 aastat Bangladeshis, Colombias, Ekvatoriaal Guineas, Iraanis, Laoses, Birmas, Nepaalis ja Vietnamis. – K. Tomaševski. Free and compulsory education for all childrens: the gap between promise and performance. Right to education primers No.2. Swedish International Development Cooperation Agency, p 26.

<sup>153</sup> Eesti Vabariigi lastekaitseaduse § 2 määratleb lapse kuni 18-aastase inimesena.

<sup>154</sup> RTL 1999, 95, 1188; 2002, 141, 2052.

§ 17 lõige 1<sup>1</sup> teha erandeid koolikohustuse täitmise osas – samas ei tähenda see erand seda, et nimetatud erandite puhul ei oleks need 7-aastased lapsed koolikohustuse eas, tegemist on koolikohustuslikkuse eas olevate lastega, kelle koolikohustuse täitmine on edasi lükatud.

Kas võib väita, et kooliealise lapse mõiste kattub üks-ühele koolikohustusliku lapse mõistega? See tähendab, kas kõik kooliealised lapsed on koolikohustuslikud lapsed ja vastupidi? Päris nii see ei ole. Julgen väita, et kehtib seos, mille kohaselt kõik koolikohustuslikud lapsed on kooliealised lapsed, kuid kõik kooliealised lapsed ei ole koolikohustuslikud lapsed.

Esitatud väide põhineb järgmistel argumentidel. PS kohaselt määratleb kooliealiste laste kohustusliku õppimise ulatuse seadus. PS sõnastus viitab sellele, et õppimise kohustus on ainult kooliealistel lastel – kuid kooliealiste laste õppimise kohustuse ulatuse määratleb seadus. Seadusega saab seega määratleda koolikohustuse ulatuse kas täpselt koolieaga kattuvana või on koolikohustuse ulatus lühem kui kooliiga. Koolikohustus ei saa ületada kooliiga. Kooliea algust võib määratleda vanusena, mil lapsed on piisavalt küpsed (saavutatud on teatud kehaline, vaimne ja sotsiaalne areng) ning on valmis koolis õppima.<sup>155</sup> PGS § 17 lõige 3 näeb ette võimaluse võtta vanemate soovil esimesse klassi vastu lapse, kes on jooksva aasta 30. aprilliks saanud kuueaastaseks, nooremate laste vastuvõttu seadus ette ei näe. Seega võib väita, et seadusandja on kooliea alguse (kooliküpsuse) määratlenud kuuenda eluaastaga<sup>156</sup>. Vanuse kaudu on koolikohustuse lõppemine määratletud 17-eluaastaga. Kuna seadus ei määratle *expressis verbis* kooliea ulatust ning seadustest ei tulene ka teisi viiteid, mis võimaldaks kooliea lõppu määratleda muul viisil, kui koolikohustuse ea lõppemise kaudu, tuleks PS § 37 lõike 2 teises lauses nimetatud koolieaks lugeda periood 6. eluaastast (jooksva aasta 30. aprilliks 6-aastaseks saanud laps) 17. eluaastani.

### **3.1.2. Koolikohustus ja selle täitmise kontroll**

HaS-s ning PGS-s on kasutatud mõistet “koolikohustus”. Nimetatud mõiste viitab selle kohustuse seosele kooliga. Siinkohal tekib küsimus, kas PS-s nimetatud õppimise kohustus ning HaS-s ja PGS-s nimetatud koolikohustus viitavad koolis käimise kohustusele.

---

<sup>155</sup> Euroopa riikides (pean siin ja edaspidi silmas Euroopa Liidu liikmesriike) on eristatavad kaks kriteeriumit, millele laps peab vastama. Nendeks on vanus (esmane kriteerium) ja küpsus. Koolikohustuse määratlemine vanuse kaudu on väga levinud kriteerium, kuna seda rakendatakse kõikides Euroopa riikides. Mõningates riikides (Belgia, Taani, Saksamaa, Austria, Liechtenstein ja peaaegu kõik uued liikmesriigid) on küpsus lisakriteeriumiks, mida arvestatakse lapse vastuvõtul enne koolikohustusliku ea saabumist. Lapse küpsuse hindamisel kasutatakse erinevaid meetodeid: arstlik läbivaatus, eksamid, tulevase õpetaja arvamus ja vanemate hinnang. - Key data on education in Europe 2002, p 55.

<sup>156</sup> Kooliealine on laps, kes on jooksva aasta 30. aprilliks saanud kuueaastaseks. Vt PGS § 17 lõige 3.

PS § 37 lõige 1 ei seo õppimise kohustust koolis käimise kohustusega ning ka HaS ja PGS ei seo kohustuslikku õppimist koolis käimisega. Vastavalt HaS § 8 lõikele 4 ja PGS §-le 20 võib koolikohustust täita ka kodus õppides. Haridusministri 18. juuli 2000. a määruse nr 24 „Koduõppe kord“<sup>157</sup> § 1 lõike 2 kohaselt võib õpilane elukohas õppides koolikohustust täita lapsevanema soovil. Vastavalt korra § 1 lõikele 4 korraldab põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava järgi õpilase elukohas toimuvat õpet õpilase teeninduspiirkonna kool, registreerides kodus õppiva õpilase oma kooli ja klassi õpilaste nimekirjas. Samuti on määruses sätestatud, et koduõppe tulemusena omandatud teadmised ja oskused peavad vastama kooli õppekavas antud klassile kehtestatud nõuetele (§ 1 lg 7). Nimetatud haridusministri määruse § 2 lõike 1 kohaselt võib koolikohustuslikku õpilast lapsevanema (eestkostja) soovil elukohas õpetada I ja II kooliastme (1.–6. klass) õppekavade ulatuses. Samas näevad nii HaS kui ka PGS ette õiguse täita koolikohustust kodus kogu koolikohustuse ulatuses. Seetõttu võib väita, et haridusminister määrust andes ületanud seadusega antud volitusnormi ja piiranud seadusest tulenevat õigust koduõppele.

Mõiste koolikohustus ei tähenda kohustust õppida koolis, kuid seob õppuri kooliga. Õppimise kohustuse juures on keskne küsimus õppimise kohustuse täitmise kontrollist – ehk õpitulemuste kontrollist. Kui kohustuse kandja tegevust kohustuse täitmisel ei ole võimalik mõõta või kontrollida, on raske hinnata seda, kas kohustuse kandja täidab seda või mitte. Ilma tulemuste kontrollita ei ole võimalik tagada hariduse miinimumstandardi omandamist. Seetõttu on mõistlik ja arusaadav siduda õppimise kohustuse täitmine konkreetse õppeasutusega. Õppuri sidumine õppeasutusega ja õpitulemuste pidev jälgimine aitab kontrollida õppimise kohustuse täitmist.

Koolikohustuse täitmise kontrolli korraldavad ja koolikohustuslike laste üle peavad arvestust vastavalt valla- või linnavalitsused koos kooliga.<sup>158</sup> Vabariigi Valitsus on oma kehtestanud koolikohustuslike laste arvestamise korra<sup>159</sup>. Vastavalt nimetatud korra § 2 lõikele 2 peab valla- või linnavalitsus pidama koolikohustuslike õpilaste arvestust esimesse klassi astumisest kuni põhikooli lõpetamiseni või õpingute katkestamiseni seoses koolikohustuse täitmise vanusepiiri ületamisega. Sama õigusakti § 3 lõike 5 kohaselt peab kool pidevat arvestust

<sup>157</sup> RTL 2000, 84, 1234; 2002, 8, 71.

<sup>158</sup> Vastavalt HaS § 7 lg 2 ja PGS § 17 lg 5.

<sup>159</sup> Koolikohustuslike laste arvestamise kord. VV määrus 10. novembrist 2000 nr 355. - RT I 2000, 85, 540.

koolikohustuslike õpilaste osas ning informeerib perioodiliselt õpilase elukohajärgset linna- või vallavalitsust õpilaste koolikohustuste täitmise osas.

Keskne roll lapse koolikohustuse täitmise jälgimisel on lapsevanematel (eeskostjal).<sup>160</sup> PS § 27 lõige 3 näeb ette vanemate kohustuse kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. LÕK art 18 kohaselt lasub vastutus lapse üleskasvatamisel ja arendamisel vanematel. Lapse huvid peavad olema vanemate tähelepanu keskpunktis. Perekonnaseaduse<sup>161</sup> (PKS) § 50 lõike 2 kohaselt on vanem kohustatud oma lapse õigusi ja huve kaitsma. PGS-i § 17 lõige 6 näeb ette koolikohustuslike laste vanematele kohustuse luua lapsele kodus soodsad tingimused õppimiseks ja koolikohustuse täitmiseks.

PGS-i § 17 lõikes 7 on sätestatud vanematele karistus lapse koolikohustuse täitmata jätmise eest haldusõiguserikkumiste seadustiku (HÕS) paragrahv 153 kohaselt<sup>162</sup>. Paraku on 12. juunil 2002. a vastu võetud karistusseadustiku rakendamise seadustikuga<sup>163</sup> HÕS kehtetuks tunnistatud ning PGS § 17 lõikes 7 esitatud viide on jäänud vasteta. Vastavalt väärteomenetluse seadustiku eelnõu seletuskirjale<sup>164</sup> oleks pidanud HÕS-i eriosas toodud haldusõiguserikkumisi asendada karistusseadustiku eriosas sätestatud väärteod ja väärteod, mis on sätestatud asjaomaste valdkondade seadustes (antud juhul PGS-s). Paraku on jäänud PGS § 17 lõige 7 muutmata ning lapse koolikohustuse täitmata jätmise eest ei ole vanemaid nimetatud kontekstis võimalik mõjutada. Hädavajalik oleks PGS-i kiire muutmine, et näha ette lapsevanematele sanktsioonid, juhuks kui vanem ei ole täitnud kohustust luua lapsele soodsaid tingimusi koolikohustuse täitmiseks. Lapsevanemal on keskne roll laste õppimisharjumuste ja hoiakute kujundamisel ning vanemate hoolimatus ja vähene tähelepanu lapse õpingute suhtes võivad olulisel määral kahjustada lapse edasist arenguteed. Lapsevanemale sanktsioonide kehtestamise võimalus ei ole kindlasti imeravimiks koolikohustuse mittetäitmise probleemi likvideerimisel, kuid on õigel rakendamisel kindlasti abiks lapsevanemale probleemi teadvustamisel.

<sup>160</sup> K. Tomaševski (2001), No 2, p 25.

<sup>161</sup> RT I 1994, 75, 1326; 1996, 40, 773; 49, 953; 1997, 28, 422; 35, 538; 2000, 50, 317; 2001, 16, 69; 53, 307; 2002, 53, 336; 2003, 78, 527; 2004, 14, 92; 22, 148.

<sup>162</sup> Kuni 1. septembrini 2002. a kehtinud haldusõiguserikkumiste seadustiku (RT 1992, 29, 396; RT I 2001, 74, 453; 87, 524 ja 526; 97, 605; 102, 677; 2002, 18, 98; 21, 117; 29, 174 ja 175; 30, 176; 32, 189; 44, 284) § 153 kohaselt võis koolikohustuse täitmata jätmise eest määrata vanematele või neid asendavatele isikutele rahaträhi kuni viiekümne päevapalga ulatuses.

<sup>163</sup> RT I 2002, 56, 350; 2003, 26, 156.

<sup>164</sup> Väärteomenetluse seadustiku eelnõu (441 SE I) seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672710&login=proov&>, 10. märtsil 2005.

Juhul, kui koolikohustuslikud lapsed ei täida koolikohustust, seda ka vaatamata vanemate pingutustele, on võimalik rakendada nende suhtes mõjutusvahendeid lähtudes alaealiste mõjutusvahendite seadusest (AMVS)<sup>165</sup>. Koolikohustust mittetäitvale alaealisele on vastavalt AMVS § 3 lõikele 1 võimalik kohaldada järgmisi mõjutusvahendeid: hoiatust, koolikorralduslikud mõjutusvahendeid, vestlusele suunamist psühholoogi, narkoloogi, sotsiaaltöötaja või muu spetsialisti juurde, lepitamist, kohustust elada vanema, kasuvanema, eestkostja juures või lastekodus, üldkasulikku tööd, käendust ning noorte- või sotsiaalprogrammides osalemist.

Koolikohustuse mittetäitjate suhtes on üheks olulisemaks mõjutusvahendiks koolikorralduslikud mõjutusvahendid, mis on vastavalt AMVS § 4 lõikele 1 põhiharidust omandavate kasvatusraskustega õpilaste eraldi klassi suunamine või pikapäevarühma suunamine. Vastavalt PGS § 15 lõikele 1 võib valla- või linnavalitsus moodustada koolis eraldi klasse põhiharidust omandavatele kasvatusraskustega õpilastele alates teisest kooliastmest. Vastavalt haridus- ja teadusministri 30. juuni 2004. a määruse nr 38 "Põhiharidust omandavate kasvatusraskustega õpilaste klassi moodustamise tingimused ja kord"<sup>166</sup> § 2 lõikele 1 kohaselt moodustatakse põhiharidust omandavate kasvatusraskustega õpilaste klass(id) õpilastele, kes ei arvesta üldtunnustatud käitumisnorme ega kooli kodukorra nõudeid, õpetajate, lapsevanema nõudmisi või kellel on koolis ja väljaspool kooli tõsiseid käitumisprobleeme ning kes on seoses sellega õpiraskustes või klassikursust korranud. Vastavalt viidatud määruse § 3 lõigetele 1 ja 2 on õpilase kasvatusraskustega õpilaste klassi vastuvõtmise aluseks alaealiste komisjoni otsus õpilase klassi suunamise kohta või õppenõukogu otsus ning õppenõukogu otsuse aluseks omakorda kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja või kooli põhjendatud taotlus koos lapsevanema nõusolekuga või lapsevanema taotlus. Kasvatusraskustega õpilaste klassi loomine annab võimaluse säilitada õppeasutuse tavaklassides korralik õpikeskkond ning ennetada kasvatusraskustega laste koolist väljalangemist ja sellega seonduvat koolikohustusest kõrvalehoidmist.

Hariduse kohustuslikkus viib paratamatult selleni, et haridus peab olema õpilase jaoks tasuta. Seda eelkõige seetõttu, et vanemaid ei saa kohustada oma lapsi kooli panema, kui nad ei suuda kanda kooli õppekulusid.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> RT I 1998, 17, 264; 2001, 50, 288; 2002, 53, 336; 56, 350; 61, 375; 63, 389; 90, 521; 2003, 26, 156; 2004, 30, 206; 46, 329; 89, 603.

<sup>166</sup> RTL 2004, 91, 1425.

<sup>167</sup> K. Tomaševski (2001), No 2, p 13.

### **3.2. Õppemaksuta õppimise õigus riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides**

PS § 37 lõike 1 teise lause kohaselt on õppimine riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. PS tagab õppemaksuta õppimise koolitüübi järgi. Rahvusvahelistes lepingutes nõutakse tasuta haridust hariduse taseme kaudu määratletuna. Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 26 ning PTESH art 17 kohaselt peab haridus olema tasuta vähemalt alg- ja üldhariduse osas. MSKÕP art 13 lõike 2 ja LÕK art 28 lõike 1 kohaselt peab algharidus olema kõigile tasuta.

#### **3.2.1. Üldhariduskool**

PS nimetab õppemaksuta õppimist riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides. Paraku ei leia jällegi seadustest üldhariduskooli mõistet. HaS-s on määratletud üldhariduse mõiste. HaS §-i 11 kohaselt on üldharidus teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtuste ning käitumisharjumiste süsteem, mis võimaldab inimesel kujuneda pidevalt arenevaks isiksuseks, kes on suuteline elama väärikalt, austama iseennast, oma perekonda, kaasinimesi ja loodust, valima ning omandama talle sobivat elukutset, tegutsema loovalt ning kandma kodanikuvastutust. UNESCO rahvusvahelise haridusstandardite klassifikatsiooni ISCED art 57 määratleb üldhariduse järgmiselt: “Haridus, mis võimaldab juhtida vastavas protsessis osalejad sügavamale arusaamiseni ainetest või ainetegrupist, reeglina valmistades neid ette õpingute jätkamiseks samal või järgmisel haridustasemel. /.../. Õppekava on üldise suunitlusega ning ei keskendu otseselt spetsialiseerumisele”.<sup>168</sup> Eelnevalt kahest määratlusest tulenevalt võib väita, et üldhariduse tase ei ole tööjõuturule sisenemisele eelnevaks tasemeks, vaid on haridustase, mis loob eeldused jätkata õpinguid haridustasemel, mille läbimine loob vahetud eeldused valitud ametikohal töötamiseks.

Üldhariduse eesmärgile vastavateks hariduse tasemeteks saab lugeda põhihariduse ja üldkeskhariduse. HaS §-i 15 kohaselt on põhiharidus riigi haridusstandardiga ettenähtud kohustuslik üldharidusmiinimum, mille omandamine loob eeldused ja annab õiguse jätkata õpinguid keskhariduse omandamiseks. Üldkeskharidus on üks keskhariduse liik kutsekeskhariduse kõrval ning vastavalt HaS § 16 lõikele 2 on üldkeskharidus põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekavaga kehtestatud nõuete kogum, mis loob eeldused ja annab õiguse jätkata õpinguid kõrghariduse omandamiseks.

---

<sup>168</sup> International Standard Classification of Education ISCED 1997.



Õppeasutusteks, mis pakuvad põhihariduse ja üldkeskhariduse omandamist on vastavalt põhikool ja gümnaasium (HaS § 20 lg-d 1 ja 2). Samas tuleb tähelepanu pöörata ka PGS § 2 lõikele 1, mille kohaselt võidakse hariduse kättesaadavuse ja koolikohustuse tagamiseks moodustada algkoole, milles sõltuvalt vajadustest ja võimalustest võivad olla 1.- 6. klass. Algkoolides toimub õpe põhihariduse esimesel ja teisel kooliastmel (PGS § 3 p-d 1 ja -2), mis tähendab, et algkoolis toimub samuti põhihariduse tasemel õpe. Eelnev käsitlus võimaldab üldhariduskoolideks lugeda algkooli, põhikooli ja gümnaasiumi ning nende segavormid – gümnaasium, mille juures on põhikooli klasse ning põhikool ja gümnaasium, mis tegutsevad ühe asutusena. Problemaatiline on lasteaed-alkoolide liigitamine üldhariduskoolide hulka<sup>169</sup>. Seda eriti haridustasemete liigitusest lähtuvalt - alusharidust loetakse hariduse 0-tasemeks. Alushariduse tasemel valmistatakse laps ette edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis. Seetõttu tuleks lasteaed-alkool lugeda üldhariduskooliks ainult algkooli osas.

Riigi üldhariduskoolideks tuleks lugeda vastavalt Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 43 lõikele 3 valitsusasutuste hallatavad algkoolid, põhikoolid ja gümnaasiumid. Kohaliku omavalitsuse üldhariduskoolideks tuleb lugeda vastavalt KOKS §-le 35 valla või linna ametiasutuse hallatavad algkoolid, põhikoolid ja gümnaasiumid. Sihtasutuste, mille ainuasutajaks on riik või vald/linn, samuti osäühingute või aktsiaseltside, mille ainsaks osanikuks või aktsionäriks on riik või vald/linn, poolt asutatud algkoole, põhikoole ja gümnaasiumeid ei saa lugeda riigi või kohaliku omavalitsuse üldhariduskoolideks. Vastavalt erakooliseaduse §-le 2 on tegemist erakooliga, kus õppimise eest võib koguda õppemaksu.

Seega võib põhiseaduse § 37 lõike 1 teises lauses nimetatud riigi- ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolideks lugeda valitsusasutuste ning valla ja linna ametiasutuste hallatavad algkoolid, põhikoolid ja gümnaasiumid. Selguse ja üheselt mõistetavuse huvides oleks vajalik üldhariduskooli legaaldefiniitsiooni sätestamine HaS-s.

### **3.2.2. Õppemaks**

Kohustuslik haridus peab olema lastele tasuta, kuna neil ei ole võimalik ise enda eest maksta. See ei tähenda seda, et koolikohustusliku õpilase haridus oleks tasuta lapsevanematele. Vanemad finantseerivad ühel või teisel viisil oma lapse õpinguid läbi üldise maksusüsteemi. MSKÕP art 14 kommentaaris on majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee

---

<sup>169</sup> Vastavalt KELS § 5 lõikele 2 võib lasteaiaga olla ühendatud algkool (ühise juhtkonnaga lasteaed-alkool).

tasuta õppimise kohta väljendanud järgmist: “Selle nõude loomus ei ole tingimuslik. See õigus väljendab selgelt, et tagada tuleb alghariduse [kohustusliku hariduse – J.H] võimalikkus ilma igasuguse maksuta lapsele, vanematele või eestkostjatele. Tasud, mis on pandud riigi, kooli või kohaliku omavalitsuse poolt, takistavad selle õiguse realiseerimist. /.../ Kaudsed kulutused nagu kohustuslikud teenustasud vanematele (mida sageli peidetakse vabatahtlikkuse taha, kui nad seda tegelikult ei ole) või kooli poolt kohustuslikuna määratud koolivorm, võivad samuti kuuluda samasse kategooriasse”.<sup>170</sup> Seega võib väita, et riigi ja kohaliku omavalitsuse üldhariduskooli õpilane peab olema vabastatud kõigi kulude katmisest, mis on seotud kooli kui õppeasutuse funktsioneerimisega. Nendeks kuludeks on kindlasti pedagoogide ja muu koolipersonali palgad, kulutused koolihoonele (sh elekter, küte, jms), kulutused üldkasutatavatele õppematerjalidele. Tasuta kohustuslik haridus ei tähenda ainult õigust käia tasuta koolis ning sealt haridusteenuse saamist ilma tasu maksmata, vaid ka kõigi muude kaasnevate kulude, mis on vajalikud kohustusliku hariduse omandamiseks, katmist. See, milliseid teenuseid loetakse kohustusliku hariduse omandamise eelduseks varieerub riigist riigini. Nimetatud teenused võivad erinevate riikide näitel puudutada isiklikke õppematerjale, koolitoitu, jne.<sup>171</sup>

Kuid tekib ka probleem, millised on otsesed haridusteenuse pakkumisega seotud kulud ja millised on kulud haridusteenuse pakkumisega kaasnevatele teenustele. Kuhu tõmmata piir riigi kohustuste (tasuta hariduse õiguse tagamisel) ja vanemate kohustuste vahel? Siin pakub lahenduse Katarina Tomaševski. Tema hinnangul tähendab riigile- ja kohalikule omavalitsusele pandud kohustus tagada õppemaksuta kohustuslik haridus kõigile seda, et riik- ja kohalik omavalitsus peavad kõrvaldama kõik finantstakistused võimaldamaks lastel omandada kohustuslik haridus.<sup>172</sup> See tähendaks seda, et riik on õppemaksuta õppe tagamise kohustuse täitnud, kui vanemad on vabastatud kõigi kulude katmisest, mis on seotud kooli kui õppeasutuse funktsioneerimisega ning ka teistest kaasnevatest kuludest (individuaalsed õppematerjalid, koolitoit, jne) juhul, kui nende sissetulek ja varaline seisund ei võimalda kaasnevaid kulusid katta. Kaasnevate kulude katmine toimuks sellisel juhul erinevate toetuste või kompensatsioonide vormis.

---

<sup>170</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 11. Online. Available: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom11.htm>, 10 March 2005.

<sup>171</sup> G. Gori (2001), p 321.

<sup>172</sup> K. Tomaševski (2002), No 2, p 20.

Ka PS-s kasutatud mõiste „õppemaks“ vajab täpsemat lahtimõtestamist. Põhiküsimuseks on see - milliseid kulutusi õppemaksu mõiste sisaldab? - see tähendab, mille maksmise eest riigi ja kohaliku omavalitsuse üldhariduskoolide õppurid on vabastatud? Kas mõiste “õppemaks” sisaldab ainult tasu õppetöö läbiviimise eest või sisaldab õppemaks ka tasu õppematerjalide ja -vahendite eest? Kas õppemaks puudutab ka õppimisega seonduvaid kaudseid kulutusi – transport, (kooli)riietus, toitlustamine, arstiabi, jne?

Mõistet „õppemaks“ ei ole seadustes defineeritud. Mõiste “õppemaks” sisustamisel tuleb arvestada PS § 37 lõike 1 teise lause esimest poolt, mille kohaselt on õppimine kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Nimetatud hariduskohustust tuleb õppemaksu mõiste ulatuse määratlemisel arvestada seetõttu, et nagu ka eelnevalt viidatud peavad riik ja kohalik omavalitsus hariduskohustuse olemasolu tõttu tagama võimalused hariduskohustuse täitmiseks ja sellega seonduvalt kõigi isikute haridusõiguse tagamiseks. Üldhariduskoolides toimub õpe Vabariigi Valitsuse 25. jaanuari 2002. a määruse nr 56 “Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava” alusel<sup>173</sup>. Vastavalt PGS § 44 lõikele 6 katab riigikooli kulud riik. Munitsipaalkooli kulud katab vastavalt PGS § 44 lõikele 3 omanik, kuid riigieelarvest eraldatakse igal aastal toetus valla- ja linnaeelarvetele munitsipaalkooli pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude katmiseks. Seega kantakse kõigi riigi ja kohaliku omavalitsuse üldhariduskoolide kulud riigi ja kohaliku omavalitsuse poolt. PGS-st tuleneva ülesande - põhikool loob õpilastele võimalused põhihariduse omandamiseks ning gümnaasium loob võimalused üldkeskhariduse omandamiseks (PGS § 2 lg 2) – täitmisega seonduvad kulud kaetakse riigi ja kohaliku omavalitsuse poolt. Sellest tulenevalt ei saa nõuda riikliku õppekava täitmisega seonduvate kulude täielikku või osalist kandmist (näiteks õppekavast tuleneva võõrkeele õpetamise eest õpetajale täiendav tasumine) õpilaste või õpilaste vanemate poolt. PGS määratleb ka kooli eelarve tulude moodustumise komponendid. Nendeks on - eraldised riigi- ja valla- või linnaeelarvest, laekumised sihtasutustelt, annetused ja kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekava välisest tegevusest saadud tulud (PGS § 44 lg 2). Kooli eelarve tulude komponendina ei käsitleta ega saakski käsitleda laekumisi lastevanematelt õppekavaga seonduvate tegevuste katteks. Samas ei ole välistatud tulu õppekava välise tegevuse toetamiseks lastevanemate poolt.

---

<sup>173</sup> Välja arvatud erivajadusega lapsed, kelle õpe viiakse läbi ka põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava (abiõppe õppekava) või toimetuleku riikliku õppekava alusel.

Eestis on aktuaalne ja äärmiselt problemaatiline teema, mis on seotud üldhariduskoolide õpilaste (lapsevanemate) kohustusega osta välja õppekava läbimiseks vajalikud töövihikud. Kas töövihikute väljaostmise kohustus kahjustab PS-st tulenevat ilma õppemaksuta õppimise õigust? Lähtudes viidatud MSKÕP kommentaaridest<sup>174</sup> ja tuginedes Tomaševski käsitlusele<sup>175</sup> saab väita, et selline praktika kahjustab isiku õigust haridusele ja täpsemalt õigust tasuta kohustuslikule haridusele juhtudel, kui vanemate majanduslik olukord ei võimalda töövihikute väljaostmist. Sellisel juhul peaks riik ja kohalik omavalitsus tagama vastava toetuste süsteemi puudustkannatavatele peredele. Sama lähenemine puudutab ka näiteks üldhariduskoolide kehalise kasvatuses õppetundides aine läbimiseks nõutavate isiklike spetsiaalsete spordivahendite olemasolu (näiteks suusad, vms) või siis kunstiõpetuse tundides esitatavad nõuded isiklike õppematerjalide hankimiseks. Oluline on, et õppekava läbimiseks vajalike õppevahendite muretsemisel toetaks riik ja kohalik omavalitsus puudust kannatavat perekonda. Vanematepoolsete võimaluste puudumine ei tohi mingilgi viisil takistada õpilastel põhihariduse omandamist.

Eelnev ei tähenda seda, et riik ja kohalik omavalitsus ei võiks võimaluse korral laiendada kulude katmist ka eelpoolnimetatud teenustele, mis ei ole seotud õppeasutuse funktsioneerimisega. Eestis kaetakse lisaks otsestele õppekuludele ka transport üldhariduskooli, meditsiiniline teenindamine koolis ning 1.- 4. klassi lastele koolilõuna.

HaS § 7 lõige 2 punkti 8 kohaselt on omavalitsusel kohustus korraldada õpilaste sõit haridusasutusse ja tagasi (füüsilise juurdepääsu tagamine). Vastavalt ühistranspordiseaduse<sup>176</sup> §-le 28 hüvitatakse päevases õppevormis põhiharidust ja üldkeskharidust omandavale õpilasele kommertsliinil sõidu kulu. Vastavalt PGS § 32 lõikele 2 korraldab õppeasutuse pidaja õpilaste meditsiinilist teenindamist. Sotsiaalministri 24. augusti 1995. a. määrusega nr 51 kinnitatud "Koolitervishoiu korraldamise juhendi"<sup>177</sup> kohaselt hõlmab koolitervishoid õpilaste tervist edendava, haigusi ennetava, ravi- ja tervisekaitsealast tegevust. Vastavalt nimetatud juhendi punktile 2.2 on iga 2300 õpilase kohta koolitervishoidu korraldav arst ning

---

<sup>174</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 11. Online. Available: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom11.htm>, 10 March 2005.

<sup>175</sup> Vt. K. Tomaševski (2002), No 2, p 20.

<sup>176</sup> RT I 2000, 10, 58; 2001, 18, 85; 2002, 53, 336; 61, 375; 63, 387; 110, 654; 2003, 20, 116; 58, 387; 71, 471.

<sup>177</sup> RTL 1995, 60; 2001, 4, 41; 2003, 34, 519.

700 õpilase kohta koolitervishoiuteenust osutav õde. Samuti kannab riik vastavalt PGS-i § 32<sup>1</sup> lõikele 1 1.– 4. klassi õpilaste toitlustuskulud<sup>178</sup>.

Õppimine ei ole õppemaksuta ainul riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppivatele kohustuslikus koolieas olevatele isikutele, vaid kõigile nimetatud õppeasutustes õppida soovivatele isikutele. See õigus puudutab ka koolikohustusliku ea ületanud, välisriikide kodanikke ja kodakondsuseta isikuid. Koolikohustusliku ea ületanud isikud võivad õppida päevases<sup>179</sup>, õhtuses ja kaugõppe vormis.

Igäihe õigus tasuta kohustuslikule haridusele ei tähenda, et riik peaks rahuldama igasuguse nõudluse spetsiifilise hariduse järele. Näiteks ei saa õpilased PS § 37 lõike 1 teisele lausele tuginedes nõuda lisaks riiklikust õppekavast tulenevatele kohustuslikele ainetele ja kooli õppekavas pakutavatele valikainetele enda erilistest huvidest lähtuvaid õppeaineid. Nimetatud põhimõtet kannab ka PGS § 31 lõige 1, mille kohaselt võib õpilane valida õppeaineid koolis õpetatavate valikainete piires.

See, milliseid kaudseid haridusega seonduvaid kulutusi kaetakse, sõltub riigi võimalustest ja prioriteetidest. Kuid alati peavad parimal viisil olema tagatud hariduse kättesaadavus, hariduse juurdepääsetavus, hariduse arvestatavus ning hariduse kohandatavus.

### 3.3. Järeldused

Kokkuvõttena saab esile tuua järgmised olulisemad seisukohad ja järeldused:

1. Kohustuslikul haridustasemel tähendab subjektiivne õigus haridusele tasuta kohustuslikku haridust, mida võimaldatakse avalikes haridusasutustes tingimusteta kõigile.
2. Seaduses ei ole defineeritud põhiseaduses nimetatud kooliealise lapse mõistet. HaS-s ja PGS-s on kasutatud koolikohustusliku lapse mõistet. Kuna seadus ei määratle *expressis verbis* kooliea ulatust ning seadustest ei tulene ka teisi viiteid, mis võimaldaks kooliiga määratleda muul viisil, kui koolikohustuse ea kaudu, tuleks PS §

---

<sup>178</sup> Toitlustuskulude katmine ei pruugi olla 100 protsenti koolilõuna maksumusest. Riik maksab arvestusliku koolilõuna hinna. Juhul, kui see on tegelikust koolilõuna hinnast madalam, maksab vahe õpilane või kannab selle kohalik omavalitsus (PGS §-i 32<sup>1</sup>).

<sup>179</sup> PGS § 6 lõike 2 kohaselt võivad koolikohustuslikus eas olevad lapsed õppida ainult päevases õppevormis.

- 37 lõike 2 teises lauses nimetatud koolieaks lugeda periood 6. eluaastast (jooksva aasta 30. aprilliks 6-aastaseks saanud laps) 17. eluaastani.
3. Põhiharidus kohustusliku haridustasemena ei tähenda põhihariduse omandamise kohustust, vaid määratleb ära kohustusliku õppimise ulatuse kooliealistele lastele.
  4. Koolikohustus ei tähenda koolis käimise kohustust, vaid õppimise kohustust. Õppuri sidumine õppeasutusega ja õpitulemuste pidev jälgimine aitab kontrollida õppimise kohustuse täitmist.
  5. Haridusministri 18. juuli 2000. a määruse nr 24 „Koduõppe kord“ kohaselt võib koolikohustuslikku õpilast lapsevanema soovil elukohas õpetada 1.–6. klassi ulatuses. Samas näevad nii HaS kui ka PGS ette õiguse täita koolikohustust kodus kogu koolikohustuse ulatuses. Haridusminister on määrust andes ületanud seadusega antud volitusnormi ja piiranud seadusest tulenevat õigust koduõppele.
  6. Seadus ei defineeri PS-s kasutatud mõistet üldhariduskool. Üldhariduskoolide hulka, kus on õigus õppemaksuta õppida, saab lugeda valitsusasutuste ning valla ja linna ametiasutuste hallatavad algkoolid, põhikoolid ja gümnaasiumid.
  7. Tasuta kohustuslik haridus tähendab seda, et riigi ja kohaliku omavalitsuse üldhariduskooli õpilane peab olema vabastatud kõigi kulude katmisest, mis on seotud kooli kui õppeasutuse funktsioneerimisega ning ka teistest kaasnevatest kuludest (individuaalsed õppematerjalid, koolitoit, jne) juhul, kui nende vanemate varaline olukord ei võimalda neid kulusid katta.
  8. PS mõisted nagu “kooliealisus”, “õppimise kohustus”, „õppemaks“ ja “üldhariduskool” vajavad seadustes selget defineerimist.

Vähe on neid kelle haridustee piirdub kohustusliku hariduse tasemega. Õigus haridusele hõlmab ka tasemeid, mis järgnevad kohustuslikule põhihariduse tasemele. Järgmises peatükis käsitletaksegi probleeme, mis on seotud just selle valdkonnaga.

## IV SUBJEKTIIVNE ÕIGUS HARIDUSELE KOHUSTUSLIKU HARIDUSE JÄRGSETEL HARIDUSTASEMETEL

### 4.1. Kohustusliku hariduse järgsed haridustasemed

Enne kohustusliku hariduse järgse haridusõigusega seonduvate õiguste määratlemist tuleb piiritleda tasemed, mida mõiste “kohustusliku hariduse järgne haridus” hõlmab. UNESCO rahvusvahelises haridusstandardite klassifikatsioonis ISCED on eristatud põhihariduse (kohustuslik haridus<sup>180</sup>) järgselt nelja haridustaset. Nendeks on keskharidus (*upper secondary education*), keskhariduse järgne mitte-tertsiaarne haridus (*post-secondary non-tertiary education*), tertsiaarse hariduse esimene aste (*first stage of tertiary education*) ning tertsiaarse hariduse teine aste (*second stage of tertiary education*).<sup>181</sup>

ISCED-s on keskharidus määratletud haridustasemenä, millel õppima asumise eelduseks on põhihariduse omandamine.<sup>182</sup> Eestis jaguneb keskharidus üldkeskhariduseks ja kutsekeskhariduseks (välja arvatud keskhariduse baasil kutsekeskharidus).<sup>183</sup> Keskhariduse järgse mitte-tertsiaarse hariduse tasemele vastab keskhariduse baasil kutseharidus<sup>184</sup>, millele asumise eelduseks on keskhariduse taseme<sup>185</sup> õppe läbimine. Tertsiaarse hariduse esimese astme alla kuuluvad Eestis rakenduskõrgharidusõpe<sup>186</sup>, bakalaureuseõpe<sup>187</sup> ja magistriõpe<sup>188</sup>. Tertsiaarse hariduse teise astme alla loetakse doktoriõpe<sup>189</sup>.

---

<sup>180</sup> Ainsana Euroopa haridussüsteemidest laieneb kohustuslik haridus täies ulatuses keskharidusele Ungaris. Allikas: Key data on education in Europe 2002, p 24.

<sup>181</sup> International Standard Classification of Education ISCED 1997.

<sup>182</sup> International Standard Classification of Education ISCED 1997.

<sup>183</sup> Vt: KutÕS § 16 lõige 1.

<sup>184</sup> Riiklike hariduspoliitikate ülevaated. Eesti. – OECD, 2001, lk 53.

<sup>185</sup> Kutsekeskharidus põhihariduse baasil ja kutsekeskharidus keskhariduse baasil erinevad õppekava nominaalkestuse osas - põhihariduse baasil õppivatele õpilastele on õppeaeg vähemalt kolm aastat ja keskhariduse baasil vähemalt üks aasta. Lisaks sellele omandavad põhihariduse baasil õppivad õpilased kohustuslikke üldhariduslikke õppeaineid vähemalt 50 õppenädala ulatuses. – Vt: KutÕS §§ 15 ja 16.

<sup>186</sup> RakKKS § 15 lõike 1 kohaselt on rakenduskõrgharidusõpe kõrghariduse esimese astme õpe, mille kestel üliõpilane omandab kindlal kutsealal töötamiseks või magistriõppes edasiõppimiseks vajalikud pädevused. Eelduseks on keskhariduse omandamine.

<sup>187</sup> ÜKS § 27 lõike 1 kohaselt on bakalaureuseõpe on kõrghariduse esimese astme õpe, mille kestel üliõpilane süvendab oma üldhariduslikke teadmisi, omandab eriala alusteadmisi ja -oskusi ning magistriõppeks ja töö alustamiseks vajalikke teadmisi ja oskusi. Eelduseks on keskhariduse omandamine.

<sup>188</sup> ÜKS § 28 lõike 1 kohaselt on magistriõpe kõrghariduse teise astme õpe, mille kestel üliõpilane süvendab erialateadmisi ja -oskusi ning omandab iseseisvaks tööks ja doktoriõppeks vajalikke teadmisi ja oskusi. Eelduseks on bakalaureuseõppe läbimine.

<sup>189</sup> ÜKS § 28 lõike 1 kohaselt on doktoriõpe kõrghariduse kõrgeima astme õpe, mille kestel üliõpilane omandab iseseisvaks teadus-, arendus- või kutsealaseks loometööks vajalikud teadmised ja oskused. Eelduseks on magistriõppe läbimine.

## 4.2. Õigus haridusele ning õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta

Õigus haridusele on eriti just kohustusliku hariduse järgsetel haridustasemetel tihedalt seotud PS § 29 lõikest 1 tuleneva õigusega valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Õigus töötada vabalt valitud tegevusalal on vaba eneseteostuse üheks oluliseks vormiks ning võimaldab igapäev realiseerida oma isiksust.<sup>190</sup> Isiku arengupotentsiaali realiseerimine on kattuvaks väärtuseks, mida kaitseb nii õigus haridusele kui ka õigus valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Õigus haridusele toetab viimatinimetatud õigust – luues läbi õpetamise ja õppimise protsessi reaalse võimaluse tegevusala valikuks. Puudub võimalus rääkida õigusest valida tegevusala, elukutset ja töökohta, kui haridussüsteem seda ei toeta. Tegevusala valik ei alga pärast hariduse omandamist, vaid juba haridustee planeerimisel. Tegevusala valik toimub tegelikkuses juba peale põhihariduse omandamist, kus isik valib õppetöö jätkamise, kas üldkeskhariduse suunal (sealt edasi kõrghariduse või keskhariduse baasil kutsekeskhariduse suunal) või kutsekeskhariduse suunal (ning huvi ja võimete korral sealt edasi kõrghariduse suunal). Seetõttu on kohustuslikule haridusele järgnevatel haridustasemetel hariduse kättesaadavuse, võrdse juurdepääsu, hariduse arvestatavuse ja hariduse kohandatavuse printsiibi järgimine oluline nii haridusõiguse kui ka tegevusala valiku tegemise õiguse puhul. Nimetatud printsiipide rikkumise korral rikutaks isiku subjektiivset õigust nii haridusele kui ka tegevusala vabale valikule.

PS § 29 lõike 3 kohaselt korraldab riik kutseõpet. Siinkohal on oluline peatuda kutseõppe mõistel. Eristada saab kutseõpet laiemas ja kitsamas tähenduses. Kitsamas tähenduses on kutseõpe kutseõppeasutuses pakutav haridusteenus (*vocational education*). Laiemas tähenduses on kutseõpe igasugune haridusteenus, mis on suunatud isiku ettevalmistamisele valmisolekuks tööjõuturul konkureerida ja toime tulla – see hõlmab nii kutseõppeasutuses pakutavat haridusteenust, kõrgharidust kui ka ümber- ja täiendõpet (*professional education*).

Küsimus on selles, mida PS § 29 lõikes 3 toodud kutseõppe mõiste hõlmab – kas kitsalt kutseõppeasutustes pakutavat kutseharidust või ka kõrgharidust, mida on võimalik omandada kõrgkoolides? Põhiõigus töötada vabalt valitud tegevusalal ei ole piiritletud tegevusaladega, mida on võimalik õppida ainult kutseõppeasutustes. See õigus hõlmab kõiki inimtegevuse valdkondi. Sellest tulenevalt ei saa ka riigi kohustust korraldada kutseõpet piiritleda kitsalt kutseõppeasutustes pakutava haridusteenusega. Riigi kohustus kutseõpet korraldada hõlmab

---

<sup>190</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vln., § 29, kott 1.



kõiki haridustasemeid, mis valmistavad ette kvalifitseeritud töötajaid erinevatel elualadel tegutsemiseks. Seega võib PS §-i 29 loogikat silmas pidades väita, et PS § 29 lõikes 3 on kutseõppe mõistet kasutatud laias tähenduses (*professional education*) ning see hõlmab nii kutseharidust kui ka kõrgharidust. Mõiste “kutseõpe” (*vocational training*) sellisele tõlgendusele jõudis ka Euroopa Kohus nn *Gravier*'i kohtuasjas<sup>191</sup>, kus kohus luges kutseõppeks igasuguse hariduse, mis valmistab ette teataval ametikohal töötamiseks sõltumata vanusest, haridustasemest ja õppeasutuse liigist.<sup>192</sup>

Nimetatud käsitlust järgivad ka kutseseadus<sup>193</sup> (KutS) ja HaS. KutS § 2 lõike 2 kohaselt on kutse seotud tööülesannete täitmisega, mitte konkreetse haridustaseme või -institutsiooniga: “Kutse on tööülesannete täitmiseks vajalike teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtushinnangute ja hoiakute kogum, mis omandatakse õppides ja vastaval kutsealal töötades”. HaS neljas peatükk jaotab hariduse ülesannete alusel – üldhariduseks, kutsehariduseks ja huvialahariduseks. Kutseharidus on vastavalt HaS §-le 12 määratletud teatud erialal töötamiseks, teatud kutse saamiseks, teatud ametikohale kandideerimiseks või selle säilitamiseks vajalike teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtuste ja käitumisnormide süsteemina, mille omandamine ja täiendamine loob eeldused tulemusrikkaks professionaalseks tegevuseks.

MSKÕP kommentaaride kohaselt võib kutseõppe mõistet laiendada sisuliselt kogu haridusprotsessile.<sup>194</sup> MSKÕP art 13, mis esitab kutseõpet keskhariduse osana, peegeldab kutseõppe erilist tähendust just sellel haridustasemel. Seevastu MSKÕP art 6 ei viita kutseõppele teatud haridustaseme suhtes, vaid sellele, et kutseõppel on laiem roll aidates kaasa “pidevale majanduslikule, sotsiaalsele ja kultuurilisele arengule ja täieliku tööhõive saavutamisele”.<sup>195</sup> Sissejuhatus tehnoloogiasse ja töömaailma, ei peaks kommentaaride kohaselt olema piiritletud spetsiaalsete kutseõppe õppekavadega, vaid seda tuleks mõista ka näiteks üldhariduse ja eriti kõrghariduse olulise komponendina.<sup>196</sup> Seda lähenemist toetab ka

<sup>191</sup> *Gravier Case* 293/83 [1985] ECR 539.

<sup>192</sup> *B. de Witte (ed)*. European Community Law of Education. Nomos Verl.-Ges., 1989, p 99.

<sup>193</sup> RT I 2001, 3, 7; 2002, 61, 375; 2003, 13, 68; 83, 559.

<sup>194</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13. Online. Available: [www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm), 10 March 2005.

<sup>195</sup> MSKÕP art 6 : „ 1. /.../ riigid tunnustavad õigust tööle, milles sisaldub iga inimese õigus võimalusele teenida endale elatist tööga, mille ta valib vabalt või millega ta vabalt jõustub, ja astuvad tarvilikke samme selle õiguse tagamiseks. 2. Abinõud, /.../täielikuks teostamiseks, sisaldavad kutsealast ja tehnilist väljaõpet ning ettevalmistust, /.../.”

<sup>196</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13. Online. Available: [www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm), 10 March 2005.

PTESH art 10 lõige 1, mille kohaselt kohustuvad lepingupooled õiguse kutseõppele tulemuslikuks rakendamiseks tagama vastavalt vajadusele kõigile, kaasa arvatud puuetega isikud, tehnilise ja kutsealase väljaõppe või edendama seda ning looma neile tingimused tehnilise kõrghariduse ja ülikoolihariduse võimetekohaseks omandamiseks.

Vastavalt UNESCO 1989. aasta konventsiooni tehnilise hariduse ja kutsehariduse kohta art-le 1 koosneb kutseõppe “kõikidest haridusprotsessi tasemetest ja vormidest, mis puudutavad erinevaid sotsiaalse ja majandusliku elu tegevusvaldkondi”.<sup>197</sup> Seega võib väga laias tähenduses kutseõppet pidada kõigi haridustasemetete oluliseks osaks.<sup>198</sup>

PS § 29 lõike 3 näol on tegemist objektiivse normiga, millest ei tulene otseselt subjektiivset õigust.<sup>199</sup> PS ekspertiiskomisjoni lõpparuandes toodud seisukoha kohaselt on kutseõppe korraldamise miinimumnõudeks kutseõppe olemasolu riigis - isiku subjektiivne õigus kutseõppele tuleneb nimetatud sättest juhul, kui riik kaotab igasuguse kutseõppe.<sup>200</sup> Kutseõppet pakkuvate haridusasutuste olemasolu nõue tuleneb ka PS § 37 lõikest 2, mille kohaselt peab riik hariduse kättesaadavaks tegemisel ülal pidama vajalikul arvul õppeasutusi. Seega teiste sõnadega on ekspertiiskomisjon seisukohal, et § 29 lõikes 3 on isiku subjektiivse õiguse tagamise miinimumnõudeks kutsekeskhariduse ja kõrghariduse kättesaadavus (kutseõppe olemasolu). Samas ei ole õige siinkohal kõrvale jätta ka kutseõppele juurdepääsu (mittediskrimineerimine ning majanduslik- ja füüsiline juurdepääs), kutseõppe arvestatavuse ja kohandatavuse tagamist. Kutseõppe kättesaadavus (olemasolu) subjektiivsete õiguste tagamise miinimumnõudena on liiga kitsas. Isikul tuleneb PS § 29 lõikest 3 subjektiivne õigus ka reaalsele juurdepääsule ning pakutava kutseõppe kvaliteedile (arvestatavus ja kohandatavus). Tõsi on, et kutseõppe kättesaadavus (õppeasutuste olemasolu) on eelduseks kutseõppe korraldamisele. Samas oleks õppeasutuste olemasolu mõttetu, kui riik keskenduks ainult õppeasutuste opereerimisele ning ei pööraks tähelepanu kutseõppe esmasele kvaliteedile. Autori hinnangul tuleneb isiku subjektiivne õigus § 29 lõikest 3 juhul, kui ei ole tagatud kutseõppe kättesaadavus, juurdepääs tegutsevatele õppeasutustele, kutseõppe arvestatavus ja kutseõppe kohandatavus.

---

<sup>197</sup> UNESCO Convention on Technical and Vocational Education (1989). Available: [http://www.unesco.org/education/pdf/TECVOC\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/TECVOC_E.PDF), 10 March 2005.

<sup>198</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13. Online. Available: [www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm), 10 March 2005.

<sup>199</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus. Komm. vln., § 29, komm 5.

<sup>200</sup> Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiiskomisjoni lõpparuanne.

Kutseõppe arvestatavuse karakteristikud saab määratleda kutseõppe funktsioonide kaudu. Siinkohal on asjakohane viidata UNESCO 1989. aasta konventsiooni tehnilise hariduse ja kutsehariduse kohta art-le 6.<sup>201</sup> Nimetatud konventsioon toob välja järgmised asjassepuutuvad aspektid, mida õigus kutseõppele hõlmab:

“(a) [kutseõpe] võimaldab õpilastel omandada teadmisi ja oskusi, mis toetavad nende personaalset arengut, enesekindlust ja konkurentsivõimet töajourul ning suurendab riigi majanduslikku arengut;

(b) [kutseõpe] võtab arvesse rahvastiku hariduslikku, kultuurilist ja sotsiaalset tausta; oskusi, teadmisi ja kvalifikatsiooni taset, mis on vajalikud erinevates majandussektorites; /.../;

(c) [kutseõpe] võimaldab õmberõpet täiskasvanutele, kelle teadmised ja oskused on osutunud mahajäänuks võrreldes tehnoloogiliste, majanduslike või sotsiaalsete muutustega./.../”.

Seega on kutseõppe eesmärgiks võimaldada isikul muuhulgas realiseerida oma arenguvajadust, suurendada oma konkurentsivõimet töajourul ning kohandada pidevalt isikute oskusi vastavalt töajouru muutuvatele vajadustele. Nimetatud määratlust toetab ka HaS §-s 12 toodud kutsehariduse definitsioon. Eelnevale toetudes võib väita, et isikul tuleneb PS § 29 lõikest 3 subjektiivne õigus ka juhul, kui olemasolevates õppeasutustes pakutav kutseõpe ei anna piisavat ettevalmistust töajourul konkureerimiseks või pakutav kutseõpe ei vasta töajouru vajadustele - s.t pakutav kutseõpe ei ole kvaliteetne.

### **4.3. Õigus keskharidusele**

#### **4.3.1. Üldine kättesaadavus**

Haridusõiguse tagamiseks tuleb anda kõigile soovijatele edasiõppimise võimalus ka peale kohustusliku hariduse omandamist. Vastupidisel juhul ei ole piisavalt tagatud ka PS § 29 lõikest 1 tulenev õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta ning ka sarnase kaitsealaga PS §-st 31 tulenev ettevõtlusvabadus.<sup>202</sup> Nimetatud PS sätted on keskseks argumendiks, kinnitamaks seisukohta, et riik ja kohalik omavalitsus peavad tagama üldise kättesaadavuse keskharidusele. Üldine kättesaadavus tähendab siinkohal kõigi keskhariduseta isikute õigust asuda õppima keskhariduse tasemel (kutsekeskharidus või üldkeskharidus), millele vastab riigi kohustus tagada vajalikul hulgal õppeasutuste ja õppekohtade olemasolu. Keskhariduse “üldiselt kättesaadavaks” tegemine tähendab ka seda, et võimalus omandada keskharidust ei ole erinevalt kõrgharidusest sõltuv õpilase võimekusest, võimalus omandada

<sup>201</sup> Eesti ei ole nimetatud konventsiooniga ühinenud.

<sup>202</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm, vln., § 29, komm 3.2.

keskharidus peab olema kõigil.<sup>203</sup> Samuti tähendab üldise kättesaadavuse nõue seda, et keskharidust peab pakkuma üle kogu riigi selliselt, et see oleks kättesaadav kõigile samadel alustel (võrdne juurdepääs). Riik ja kohalik omavalitsus on täitnud kohustuse pidada üleval vajalikul arvul õppeasutusi juhul, kui on tagatud üldine kättesaadavus ning juurdepääs õppekohtadele.

Elukutse, töökoha ja tegevusala valiku õiguse tagamise eelduseks on tegelik valikuvõimalus. Valiku tegevusala ja võimaliku elukutse osas teeb inimene juba peale põhihariduse omandamist. Lugeses üldise kättesaadavuse põhimõtte piiratuks põhihariduse tasemega, mille eesmärgiks ei ole väljund tööturule, võetaks paljudel inimestel võimalus teostada tegevusala, elukutse ja töökoha valikut. Sellisel juhul ei tekiks reaalselt valikuvõimalust ning teiseks võtaks võimatus omandada tööturule suunatud haridust võimaluse osaleda tööelus ning seeläbi rikutaks ka isikute õigust inimväärsele äraelamisele.<sup>204</sup> Ka Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 26 lõike 1 kohaselt peab tehniline ja kutseharidus olema üldkättesaadav kõigile, mis viitab selgelt kõigi õigusele omandada tööturule suunatud haridust. Analoogne igäihte õigus kutseõppele lähtub PTEŠH art 10 lõikest 1: “lepingupooled kohustuvad õiguse kutseõppele tulemuslikuks rakendamiseks /.../ tagama vastavalt vajadusele kõigile /.../ tehnilise ja kutsealase väljaõppe või edendamise seda /.../”. Sama põhimõtte, kuid juba kogu keskharidusele laienevalt, tuleneb ka MSKÕP art 13 lõikest 2, mille kohaselt peab keskharidus tema erinevates vormides, kaasa arvatud tehniline ja kutsealane haridus, olema haridusõiguse täielikuks teostamiseks avalik ja kõigi abinõude, sealhulgas tasuta hariduse järkjärgulise sisseseadmise kaudu, üldiselt kättesaadavaks muudetud. See tähendab seda, et kui üldkeskharidus ja kutsekeskharidus ei ole üldiselt kättesaadavad, ei ole ka õigus haridusele täielikult tagatud.

PGS § 17 lõige 2 viitab selgelt riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustusele tagada soovijatele võimalus keskhariduse omandamiseks. KutÕS §-st 4<sup>1</sup> tulenevalt peavad riik ning vald ja linn tagama soovijatele võimaluse põhihariduse baasil kutsekeskhariduse omandamiseks. Seega on Eestis seadustega tagatud isikute üldine juurdepääs keskharidusele.

---

<sup>203</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13. Online. Available: [www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm), 10 March 2005.

<sup>204</sup> T. Annus. B. Aaviksoo. Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – Juridica eriväljaanne, 2002, lk 10.

Üldise kättesaadavuse tagamise kõrval on õiguse keskharidusele puhul oluline ka võrdse juurdepääsu tagamine.

#### 4.3.2. Võrdne juurdepääs

Kõigil põhihariduse omandanud õpilasel peab olema võimalus jätkata õpinguid üldkeskhariduse õppekava alusel või kutsekeskhariduse õppekava alusel. Selleks, et valikuvabadust tagada, peavad riik ja kohalikud omavalitsused kindlustama vastavad õppekohad gümnaasiumides ja kutseõppeasutustes.

Keskhariduse puhul tuleb eristada keskhariduse kättesaadavust ja keskharidusele juurdepääsu konkreetsete õppekohtade osas. Küsimus on siinkohal selles, kas riigil ja kohalikul omavalitsusel on kohustus tagada kõigile õppekoht soovitud õppeasutuses soovitud õppekava alusel? Riik ja kohalik omavalitsus tegutsevad piiratud ressursside tingimustes. Pole kahtlust, et ei riik ega ka kohalik omavalitsus suuda tagada pidevat valmisolekut võimaldada kõigile soovijatele õppekohta konkreetses õppeasutuses konkreetse keskhariduse õppekava alusel õppimiseks.

Eriti puudutab see kutsekeskharidust. Kuna riik peab ühiskonnaelu normaalseks funktsioneerimiseks tagama kvalifitseeritud tööjõu olemasolu kõigis eluvaldkondades, tuleb riigil tagada ka õpe erinevatel kutsealadel.<sup>205</sup> Seetõttu põhinevad avalikus koolivõrgus kutsekeskhariduse tasemel õppekohtade moodustamise proportsioonid erinevate eluvaldkondade vahel eelkõige tööjõuturu vajaduste tulevikuprognosidel. Piiramatult juurdepääsuõiguse tagamine õpilase vabalt valitavale õppekohale on ühiskonnale liiga koormav ning seetõttu raskesti realiseeritav. Valikuvabaduse ulatus sõltub paljuski riigi majanduslikest võimalustest ja arengutasemest.

Küsimus ei ole ainult kutsekeskhariduse siseses õppekava valikus – küsimus on ka selles, kas kõik õpilased võivad piiranguteta valida õppetee jätkamise üldkeskhariduse õppekaval või kutsekeskhariduse õppekaval? PS piiramatult juurdepääsu õigust ette ei näe – PS-st tulenevalt puudub õigus nõuda õppekohta konkreetsel kutse-, ameti- või erialal või üldkeskhariduse puhul konkreetse gümnaasiumis konkreetses klassis. Seevastu PSG-s ning KutÕS-s on tagatud kõigile õigus asuda õppima vabal valikul, kas kutsekeskhariduse õppekaval või

---

<sup>205</sup> Nimetatud põhimõte on sätestatud ka KutÕS § 2 lõikes 1.

üldkeskhariduse õppekaval.<sup>206</sup> Seega on igale põhihariduse omandanud õpilasele tagatud õppekoht keskhariduse tasemel. Samas ei tähenda see ikkagi seda, et õppekoht oleks tagatud konkreetsetes koolis või õppekaval õppimiseks. Juhul, kui mõnele õppekohale on soovijaid rohkem, kui on võimalik luua õppekohti, tuleb lähtuvalt võrdse juurdepääsu õiguse põhimõttest korraldada konkurss. Võrdne juurdepääsuõigus ei ole tulene haridusõigusest, vaid tegemist on tavalise võrdsuspõhiõigusega – kõik on seaduse ees võrdsed (PS § 12 lg 1).<sup>207</sup> Võrdne juurdepääsuõigus tähendab kõigi võrdset võimalust konkureerida olemasolevatele õppekohtadele keskhariduse omandamist võimaldavates õppeasutustes. Võrdse juurdepääsu õiguse põhimõtet keskharidusele toetab ka haridusliku diskrimineerimise vastase konventsiooni art 4, mille kohaselt peavad konventsiooniga ühinenud riigid edendama võrdseid võimalusi ja võrdset kohtlemist hariduse valdkonnas, sealhulgas tehes keskhariduse erinevad vormid kättesaadavaks ja juurdepääsetavaks kõigile. Konventsiooniga ühinenud riigid peavad formuleerima, arendama ja rakendama riikliku poliitika, mis asjaoludele vastavate meetodite ja rahvuslike tavadega edendavad võrdseid võimalusi ja võrdset kohtlemist hariduse valdkonnas.

Viidatud konkursile pääsemise esmaseks nõudeks on põhihariduse omandamine.<sup>208</sup> Lisaks sellele võivad olla kehtestatud muud vastuvõtutingimused (konkurss põhikooli lõpuhinnete alusel, katsed, vestlus, jms). Konkureerimise baasil tehtava objektiivse valiku kriteeriumiks saavad olla ainult võimed.

Vastavalt PGS §-le 28 toimub gümnaasiumisse vastuvõtt põhikooli lõpetamise tulemuste alusel. Üleriigilise ja –linnalise komplekteerimisega koolides on lisakatsed, et piiratud arvule õppekohtadele pääseksid õppurid, kellel on tõesti huvi kooli valitud õppesuuna vastu. Gümnaasiumid, mille õppesuund on selgelt väljakujunenud, teevad katseid, et aidata õppuril teadvustada oma valikut. Samas on kaheldav seaduseväliste lisatingimuste (lisakatsed) kehtestamise õiguspärasus gümnaasiumisse vastuvõtul.

Riigikohus on mitmes oma otsuses rõhutanud, et PS lubab isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramist üksnes seadusega sätestatud juhtudel.<sup>209</sup> Puudub võimalus kehtestada põhiõiguste ja vabaduste piiranguid seadusest allpool seisvate õigusaktidega. Seaduses kehtestatud

---

<sup>206</sup> Vastavalt KutÕS § 31 lõike 1 punktile 1 on õpilasel õigus valida oma huvidele ja võimetele vastav kool ning vastavalt PGS § 17 lõikele 2 peavad riik ja kohalikud omavalitsused tagama soovijatele võimaluse keskhariduse omandamiseks.

<sup>207</sup> R. Alexy (2001), lk 78.

<sup>208</sup> International Standard Classification of Education ISCED 1997.

<sup>209</sup> Vt näiteks: III-4/A-2/94 – RT I 1994, 8, 130 ning 3-4-1-10-02 - RT III 2003, 2, 16.

piiranguid võib üksnes täpsustada, mitte aga luua seaduses sätestatuga võrreldes ulatuslikumaid piiranguid.

Lisakatsete kehtestamist ei saa käsitleda PGS §-s 28 sätestatud vastuvõtukriteeriumi – põhikooli lõpetamise tulemused – täpsustusena. Tegemist on ilmselgelt teistlaadse iseloomuga piiranguga, mis ei tulene seadusest. Kohtu poolt viidatud seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevalt ei saa lisakatsete kehtestamist õigustatuks pidada.

Seevastu KutÕS-s ei ole määratletud kutseõppeasutusse vastuvõtmise tingimusi. Ainsa kriteeriumina on KõS § 14 lõikes 1 toodud põhihariduse olemasolu nõue. Sama lõike viimase lause kohaselt kinnitab õpilaste vastuvõtu korra haridus- ja teadusminister määrusega. Haridusministri 11. aprilli 2002. a määrus nr 33 “Õpilaste kutseõppeasutusse vastuvõtu kord”<sup>210</sup> ei täpsusta samuti kutseõppeasutusse vastuvõtu tingimusi. Nimetatud määruse punkti 3 alapunktist 1 võib järeldada, et kutseõppeasutusse vastuvõtu tingimused kehtestab õppeasutuse vastuvõtukomisjon. Nimetatud õiguslikku regulatsiooni, mille kohaselt kutseõppeasutusse vastuvõtmise üldised tingimused ei sisaldu KutÕS-s, ei saa lugeda korrektseks. Inimese vaba valiku kui põhiõiguse kitsendamist saab kehtestada vaid seadusandja. Üldised juurdepääsu tingimused riikliku tellimuse või rahastamise alusel loodud õppekohtadele tuleks vastavalt üldise seaduse reservatsiooni põhimõttele sätestada seadusega. Seda sõltumata sellest, kas tegemist on riikliku õppeasutusega või erakooliga.

Kutseõppesse, kui elukutse vabaks valikuks eelduse loovale haridustasemele, õppima asumist kitsendavad üldised piirangud saab paika panna vaid seadusandja.<sup>211</sup> Põhiõiguste piiramine eeldab lähtudes PS § 3 lõike esimesest lausest seadusandja volitust.<sup>212</sup>

#### **4.3.3. Majanduslik juurdepääs – õppemaksuta õpe**

Sarnaselt põhiharidusele tagab PS õppemaksuta üldkeskhariduse omandamise võimaluse riigi ja kohalike omavalitsuste õppeasutustes. Seega on kõigil Eesti kodanikel ning seaduslikult Eestis viibivatel välisriigi kodanikel ja kodakondsuseta isikutel PS-st tulenevalt õigus õppemaksuta üldkeskharidusele, mis annab üldkeskhariduse õigusele erilise staatuse võrreldes teiste kohustuslikule haridusele järgnevate haridustasemetega. Kutsekeskhariduse tasemel PS õppemaksuta õpet ette ei näe. Vaatamata sellele, et PS tasuta kutsekeskharidust ette ei näe, võib riik oma võimalustest lähtudes tasuta kutseharidust pakkuda. Seda on Eesti Vabariik ka

<sup>210</sup> RTL 2002, 50, 712; 2003, 4, 39.

<sup>211</sup> B. Aaviksoo. Õigus kõrgharidusele Eesti Vabariigi põhiseaduses. – Juridica, nr 5, 2001, lk 288.

<sup>212</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln., § 3, komm 2.3.1.

teinud. Eesti Vabariik on ennast sidunud PTESH art 17 lõikega 2, mille kohaselt: “/.../ kohustuvad lepingupooled /.../ rakendama kõiki asjakohaseid ja vajalikke meetmeid eesmärgiga tagada lastele ja noortele tasuta alg- ja keskkharidus /.../”. Samuti on tasuta kutsekeskharidust käsitletud MSKÕP art 13 lõike 2 punktis b, mille kohaselt peab kutsealane tehniline keskkharidus olema kõigi abinõude, sealhulgas tasuta hariduse järkjärgulise sisseseadmise teel kättesaadavaks muudetud. Õppemaksuta õppimise õigus on fikseeritud ka siseriiklikus õiguses - HaS § 4 lõike 7 kohaselt on keskkhariduse omandamine avalikes haridusasutustes õppemaksuta. Seega on Eesti Vabariik võtnud enesele kohustuse tagada lastele ja noortele tasuta kutsekeskharidus.

#### **4.4. Õigus kõrgharidusele<sup>213</sup>**

Inimõiguste ülddeklaratsiooni art 26 lõike 1 punkti c kohaselt peab “kõrgem haridus olema võrdselt kättesaadav kõigile vastavalt igaiühe võimetele”. Sama põhimõte tuleneb ka Euroopa PTESH art 10 lõikest 1<sup>214</sup>, haridusliku diskrimineerimise vastase konventsiooni art-st 4<sup>215</sup> ja MSKÕP art 13 lõikest 2, mille kohaselt tuleb selle nõude täitmiseks rakendada kõiki vajalikke abinõusid, kaasa arvatud tasuta hariduse järkjärguline sisseseadmine. Kõrghariduse tasemel ei tulene riigile kohustust kõigile soovijatele õppekoha ning tasuta kõrghariduse tagamiseks.<sup>216</sup> See tähendab, et riigil ei ole kohustust üldise kõrghariduse kättesaadavuse tagamiseks. Kehtib põhimõte, mille kohaselt peab kõigil olema õppekohtadele võrdsetel alustel võrdne juurdepääs, mis põhineb üliõpilase võimetal.<sup>217</sup> Seega on riigi keskselt kohustuseks ka sellel tasemel tagada võrdne juurdepääs kõrgharidusele.

##### **4.4.1. Võrdne juurdepääs**

Riik võib piirata kõrghariduse pakkumist lähtudes eelarvelistest võimalustest. Ka Euroopa riikide konstitutsioonikohtute praktika õigustab juurdepääsu piiranguid - pannes riigile kohustuse reguleerida valdkonda selliselt, et oleks tagatud õiglased juurdepääsu tingimused,

---

<sup>213</sup> Vt ka *B. Aaviksoo* (2001).

<sup>214</sup> PTESH art 10 lõige 1: “/.../ lepingupooled kohustuvad õiguse kutseõppele tulemuslikuks rakendamiseks /.../ tagama vastavalt vajadusele kõigile, kaasa arvatud puuetega isikud, /.../ ning looma neile tingimused tehnilise kõrghariduse ja ülikoolihariduse võimetekohaseks omandamiseks”.

<sup>215</sup> MSKÕP art 13 lõige 2“/.../ konventsiooniga ühinenud riigid peavad edendama võrdseid võimalusi ja võrdset kohtlemist hariduse valdkonnas, sealhulgas tehes kõrghariduse võrdselt kättesaadavaks kõigile individuaalse võimekuse alusel”.

<sup>216</sup> *J. de Groof. G. Neave. J. Švets. Democracy and Governance in higher education. Kluwer Law International, 1998, p 45.*

<sup>217</sup> *J. de Groof. G. Neave. J. Švets (1998), p 45.*



kusjuures juurdepääsu üldised tingimused kõrgharidusele peavad olema sätestatud seadusega.<sup>218</sup>

Minimaalne nõue kõrgharidusele juurdepääsuks on keskhariduse omandamine.<sup>219</sup> Lisaks sellele rakendatakse valikuprotseduure – sisseastumiseksameid või –konkursse, vestlusi või isiklike saavutuste hindamist. Valikuprotseduure kasutatakse selleks, et piirata kõrgkooli pääsevate isikute hulka, seda kas seetõttu, et kandidaatide hulk ületab haridusasutuse võimalusi või tulenevalt riiklikust *numerus clausus* süsteemist. Valikuprotseduur ja õppekohtade piiratud arv aitab kaasa üliõpilaste arvu reguleerimisele.

Õppekohtade arvu piiramine on tihedalt seotud riigi majanduslike võimalustega ning töajõuturu tingimustega, kus õppekohta loomine või kaotamine on seotud sellega, kui palju (või vastavalt kui vähe) inimesi omandavad kõrghariduse teatavas valdkonnas võrreldes töajõuturul olevate vabade töökohtadega. Sellest põhimõttest lähtub ka ÜKS § 13<sup>1</sup>, mille kohaselt esitab Haridus- ja Teadusministeerium ülikoolidele riikliku koolitustellimuse, lähtudes prognoositavast kõrgharidusega spetsialistide vajadusest töajõuturul, ministeeriumide, omavalitsusüksuste liitude, registreeritud kutse- ja erialaliitude ning ülikoolide ettepanekutest, samuti riiklikuks koolitustellimuseks riigieelarves ette nähtud vahenditest. Seega on õppekohtade tagamine kõrghariduse tasemel väga tihedalt seotud töajõuturu vajadustega, millest sõltub õppekohtade finantseerimine õppevaldkonniti (maht ja struktuur) ning loomulikult riigi käsutuses selleks otstarbeks oleva raha hulga.<sup>220</sup>

Euroopas on eristatavad kolm peamist õppekohtade hulga määratlemise ja nendele juurdepääsu praktikat:

---

<sup>218</sup> G. Gori (2001), p 324.

<sup>219</sup> International Standard Classification of Education ISCED 1997.

<sup>220</sup> Berit Aaviksoo on Saksa kohtupraktikale viidates seisukohal, et Saksa tõlgenduste kohaselt ei kannataks selline haridus- ja tööturukorraldus konstitutsioonilist kriitikat. “Inimväarikust ja vaba eneseteostust esile tõstva riigi kodaniku elukutsevalik ei saa ilmselt ära rippuda riigi sotsiaalpoliitika analüüsi tulemustest. Eestis on vastuoludest haridussüsteemi ja töajõuturu, aga ka kõrgharidusasutuste rohkuse ja riigi majanduspotentsiaali vahel ajendatud seisukoht, et „riiklik hariduspoliitika algab just töajõuvajaduse tulevikuprognosist, selle alusel hariduse taseme ja kutsestruktuuri kujundamisest“. Taoline hoiak riiklike vajaduste prevaleerimisest isiku õiguste vaba realiseerimise ees vähemasti praeguses majanduslikus ja sotsiaalses kontekstis näib viitavat põhiseaduses sätestatud õiguse, sh ka kõrgharidusõiguse märgatavalt kitsamale tõlgendamisele, võrreldes Saksa põhiseaduspraktikaga”. Kuid nagu ta on ka ise viidanud: “vabas demokraatlikus ning põhiõigusi ja vabadusi austavas õigusriigis on põhiõiguste piiramine võimalik ja vajalik. Seejuures võivad piiramise õigustusena kõne alla tulla nii teiste isikute konkureerivad õigused ja vabadused kui ka ühiskonna kui terviku huvid”. - B. Aaviksoo (2001), lk 294.

1) Riiklikul tasandil määratletud *numerus clausus*. Sellisel juhul piirab riik õppekohtade arvu ja teostab otsest kontrolli valikuprotseduuri üle. *Numerus claususe* võib määrata kas teatavate õppekavade või kõigi õppekavade ulatuses.

2) Õppeasutused otsustavad ise täpsemate valikuprotseduuride üle piiratud hulga õppekohtadele. Õppeasutused on vabad otsustama valikuprotseduuride rakendamist – vastavalt õppeasutusele võimalustele ja vastavalt riigi poolt määratletud üldistele kriteeriumitele. Piirangud õppekohtade arvu osas võivad puudutada osasid või kõiki õppekavasid.

3) Vajalik on ainult keskharidust tõendava dokumendi olemasolu. See võib puudutada kõiki või osasid õppekavadest. Sellisel juhul on juurdepääs tasuta ja õppeasutused aktsepteerivad kõiki soovijaid.<sup>221</sup>

ÜKS-i ja RakKKS-i kohaselt kuulub Eesti teise gruppi.<sup>222</sup> Ülikool ja rakenduskõrgkool määratlevad ise üliõpilaste vastuvõtuarvu. Siinkohal tuleb eristada üliõpilaste üldist vastuvõtuarvu ja nn tasuta õppekohtade arvu. Kui üldise vastuvõtuarvu kehtestab kõrgkooli nõukogu, siis riiklikult finantseeritavate õppekohtade arvu – riikliku koolitustellimuse – osas esitab kõrgkoolile tellimuse Haridus- ja Teadusministeerium<sup>223</sup>. Seega on piiratud nii õppekohtade arv kui ka tasuta õppekohtade arv.

Nagu eespool rõhutatud, peab kõigile õppekohtadele (s.h ka nn tasuta õppekohtadele) tagama võrdse juurdepääsu. See tähendab, et kõigil keskhariduse omandanud isikutel, kes soovivad jätkata õpinguid kõrghariduse tasemel, peab olema võimalus kandideerida vabale õppekohale. Sisseastumistulemuste paremusjärjestus saab põhineda ainult kandidaatide võimekuse mõõtmisel – selleks võivad olla kas riigieksamite tulemused, sisseastumiskatsed, vestlus, vms. Õppekohtade täitmine peab toimuma vastavalt õppida soovijate sisseastumistulemuste paremusjärjestusele.

RakKKS § 11 lõige 2 kohaselt kehtestab rakenduskõrgkooli vastuvõtmise tingimused ja korra vastav minister, kelle juhitava ministeeriumi valitsemisalasse rakenduskõrgkool kuulub. Üliõpilaste ülikooli vastuvõtmise tingimused ja –korra kehtestab ülikooli nõukogu (ÜKS § 14

<sup>221</sup> Key data on education in Europe 2002, p 95.

<sup>222</sup> Euroopas enim levinud õppekohtade hulga määratlemise põhimõte. Sellist lähenemist kasutatakse väikeste erinevustega Soomes, Rootsis, Taanis, Norras, Hispaanias, Iirimaa, Portugalis ja Ühendatud Kuningriigis. Esimese tüübi näiteks on Euroopas Kreeka. Kolmandasse gruppi kuuluvad Itaalia, Austria, Saksamaa, Holland, Belgia, Luksemburg ja Prantsusmaa. - Key data on education in Europe 2002, p 96.

<sup>223</sup> Vt: ÜKS § 13<sup>1</sup> lõiked 1 ja 2 ning RakKKS § 27 lõiked 1 ja 3.

lg 3 p 6).<sup>224</sup> Analoogselt keskhariduse õppekohtadele juurdepääsuga, tuleks ka kõrghariduse puhul üldised juurdepääsu tingimused riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtadele (näiteks konkursi nõue) kehtestada vastavalt seaduse reservatsiooni põhimõttele seadusega. Seda nii erakooli kui ka avalik-õigusliku ülikooli puhul.

#### 4.4.2. Majanduslik juurdepääs

Võrdse juurdepääsu kõrval etendavad siinkohal oma osa majandusliku juurdepääsuga seonduvad küsimused. Õigus kõrgharidusele ei ole tagatud, kui riik ei ole loonud toetussüsteemi neile üliõpilastele, kelle tagasihoidlik sissetulek (või üliõpilase vanemate sissetulek) ei võimalda läbida kõrghariduse omandamise protsessi. Kuulumine vaesemasse sotsiaalsesse kihti ei või võtta võimekatelt, kuid majanduslikult vähekindlustatud peredest pärit lastelt võimalust omandada kõrgharidust ning sedakaudu end täiel määral teostada. PS-s toodud sotsiaalriigi printsiip hõlmab muuhulgas põhimõtet, et kõigile tuleb kindlustada võrdsed stardivõimalused riikliku haridussüsteemi abil.<sup>225</sup> Seetõttu peab riik võimekatele üliõpilastele võrdse juurdepääsu tagamiseks võimaldama tasuta õppekohad ja/või looma toetuste süsteemi.<sup>226</sup> See, millised toetused täpselt on, milline on toetuste suurus ning, kui palju tasuta õppekohti luuakse, sõltub nagu sotsiaalsete põhiõiguste puhul ikka riigi majandusliku arengu tasemest ja seeläbi riigi võimalustest. Juurdepääs kõrgkooli jääks paljude madalama sissetulekuga perede lastele ilma tasuta õppekohtade ja toetuste süsteemita kättesaamatuks võimaluseks.

Sarnaselt kutsekeskharidusele ei tulene PS-st ette tasuta kõrghariduse nõuet. Tasuta kõrgharidust ei näe ette ka rahvusvahelised lepingud, millega Eesti on ühinenud. MSKÕP art 13 lõike 2 kohaselt peab kõrghariduse kõigile kättesaadavuse tagamiseks rakendama kõiki vajalikke abinõusid, kaasa arvatud tasuta hariduse järkjärgulist sisseseadmist.

Üliõpilaste õppeprotsessi toetavaid toetusi on erinevaid. Euroopa riikide praktikale põhinedes võib eristada kolme toetuste põhitüüpi:

1) rahaline või mitterahaline toetamine;

<sup>224</sup> Vastavalt EraKS § 6 lõike 1 punktile määratakse eraõppeasutuste puhul vastuvõtmise kord põhikirjaga.

<sup>225</sup> K. Merusk. I. Koolmeister. Haldusõigus. Õigusteabe AS Juura, 1995, lk 34.

<sup>226</sup> Näiteks Itaalias on rahaliselt vähemkindlustatud üliõpilaste toetamine ette nähtud põhiseaduses. Itaalia põhiseaduse art 34 sätestab: "Andekatel ja võimekatel õpilastel on õigus saada kõrgharidust seda isegi tingimusel, kus neil puuduvad selleks rahalised võimalused. Vabariik paneb selle õiguse maksma stipendiumite, peretoetuste või muude toetuste kaudu, mis omistatakse konkurentsil põhinevate eksamitulemuste kaudu". - G. Gori (2001), p 326.

- 2) spetsiifiline või mittespetsiifiline toetus;
- 3) perekonna või konkreetse üliõpilase toetamine.<sup>227</sup>

Rahaline abi hõlmab otsest rahalist toetust või üliõpilaste (või nende eest vastutatavate isikute) vabastamist mõnest maksust/maksest. Siinkohal võib näitena tuua grandid andmise või vähendatud õppemaksu. Mitterahaline toetus hõlmab reeglina teenuste osutamist - tasuta elamispiind või transporditeenuse osutamine. Spetsiifiline toetus on otseselt seotud kaupade või teenuste tarbimisega – näiteks – toitlustamisteenus, mis on madalam tavahinnast. Spetsiifilise toetuse all peetakse silmas sotsiaalset toetust, mida antakse teatud teenustega seotud kulude katteks – majutus, toit, transport ja tervishoid. See võib olla riigi toetus teenusepakkujatele, võimaldamaks neil anda soodushinda üliõpilastele, või toetus, mis antakse üliõpilastele, mida peab hiljem kasutama teenuste eest tasumiseks. Mittespetsiifilise abi osutamine ei ole seotud selle abi konkreetsel viisil kasutamisega – näiteks grandina saadud toetust saab üliõpilane kasutada igal viisil. Samuti on võimalik eristada üliõpilaste toetamist ja nende perekondade toetamist. Personaalne toetus on toetus, mida üliõpilane saab isiklikult, rahaliselt või loonusena. Üliõpilase perekonda toetatakse senikaua, kuni üliõpilast loetakse perest sõltuvaks - peamiselt peretoetused või maksusoodustused.<sup>228</sup>

Rahalised toetused konkreetsetele üliõpilasele esinevad Euroopas järgmisel kujul:

- 1) Ülikooli sisseastumiskulude ja/või õppemaksu vähendamine või nendest vabastamine. Riikides, kus kõrgkooli sisseastumine on maksuvaba, võib tasuta sisseastumist lugeda üheks toetuse vormiks.
- 2) Grant. Grandid on üliõpilastele tehtavad rahalised maksed, mis ei kuulu tavaliselt tagastamisele. Selle toetuse spetsiifiline eesmärk on lihtsustada kõrghariduse omandamist üliõpilase jaoks. Grandid ei kuulu spetsiifiliste toetuste hulka ja seetõttu võivad üliõpilased kasutada grandina saadud toetust nagu nad vajalikuks peavad. Ka 2003. a suvel vastuvõetud õppetoetuse ja õppelaenu seadus<sup>229</sup> (ÕÕS) näeb ette igakuise toetuse<sup>230</sup> edukamatele üliõpilastele samuti järgmises jaotuses oleva õppelaenu<sup>231</sup> igale üliõpilasele.

---

<sup>227</sup> Key topics in education. Vol I. Financial support for students in higher education in Europe. Trends and debates. European Commission, *sine anno*, p 39.

<sup>228</sup> Key topics in education. Vol I. Financial support for students in higher education in Europe. Trends and debates. European Commission, *sine anno*, pp 39-42.

<sup>229</sup> RT I 2003, 58, 387; 78, 526; 2004, 89, 615.

<sup>230</sup> Vastavalt ÕÕS § 2 punktidele 1-3.

<sup>231</sup> Vastavalt ÕÕS §-le 3.

3) Õppelaen. Õppelaenu erinevad grantidest selle poolest, et õppelaenu kuuluvad tagasimaksmisele.<sup>232</sup>

#### 4.5. Järeldused

Kokkuvõttena saab esile tuua järgmised olulisemad seisukohad ja järeldused:

1. Õigus haridusele on tihedalt seotud PS § 29 lõikest 1 tuleneva õigusega valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seetõttu on kohustuslikule haridusele järgnevatel haridustasemetel hariduse kättesaadavuse, võrdse juurdepääsu, hariduse arvestatavuse ja hariduse kohandatavuse printsiibi järgimine oluline nii haridusõiguse kui ka tegevusala valiku tegemise õiguse puhul. Nimetatud printsiipide rikkumise korral rikutaks isiku subjektiivset õigust nii haridusele kui ka tegevusala vabale valikule.
2. PS § 29 lõike 3 kohaselt korraldab riik kutseõpet. PS-s on kutseõppe mõistet kasutatud laias tähenduses (professional education), mis hõlmab nii kutseharidust kui ka kõrgharidust.
3. Põhiseaduse ekspertiiskomisjoni lõpparuandes toodud seisukoha kohaselt on § 29 lõikes 3 isiku subjektiivse õiguse tagamise miinimumnõudeks kutsekeskhariduse ja kõrghariduse kättesaadavus (kutseõppe olemasolu). Autori hinnangul on viidatud seisukoht liiga kitsas. Isiku subjektiivne õigus tuleneb § 29 lõikest 3 juhul, kui ei ole tagatud kutseõppe kättesaadavus, juurdepääs tegutsevatele õppeasutustele, kutseõppe arvestatavus ja kutseõppe kohandatavus.
4. Haridusõiguse tagamiseks tuleb kõigile soovijatele tagada edasiõppimise võimalus ka peale kohustusliku hariduse omandamist. Riik ja kohalik omavalitsus peavad tagama keskhariduse üldise kättesaadavuse. Võimalus omandada keskharidust ei ole erinevalt kõrgharidusest sõltuv õpilase võimekusest, võimalus omandada keskharidus peab olema kõigil.
5. Keskhariduse puhul tuleb eristada keskhariduse kättesaadavust ja keskharidusele juurdepääsu konkreetsete õppekohtade osas. PS-st tulenevalt puudub õigus nõuda õppekohta konkreetsel kutse-, ameti- või erialal või üldkeskhariduse puhul konkreetses gümnaasiumis konkreetses klassis.
6. Juhul, kui mõnele õppekohale on soovijaid rohkem, kui on võimalik luua õppekohti, tuleb lähtuvalt võrdse juurdepääsu õiguse põhimõttest korraldada konkurss. Võrdne

---

<sup>232</sup>Key topics in education. Vol I, *sine anno*, pp 39-42.

juurdepääsuõigus ei ole tulene haridusõigusest, vaid tegemist on tavalise võrdsuspõhiõigusega – kõik on seaduse ees võrdsed.

7. Vastavalt PGS §-le 28 toimub gümnaasiumisse vastuvõtt põhikooli lõpetamise tulemuste alusel. Samas on kaheldav paljudes õppeasutustes seaduseväliste lisatingimuste (lisakatsed) kehtestamise õiguspärasus gümnaasiumisse vastuvõtul. PS lubab isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramist üksnes seadusega sätestatud juhtudel. Puudub võimalus kehtestada põhiõiguste ja vabaduste piiranguid seadusest allpool seisvate õigusaktidega. Seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevalt ei saa lisakatsete kehtestamist õigustatuks pidada.
8. KutÕS-s ei ole määratletud kutseõppeasutusse vastuvõtmise tingimusi (v.a põhihariduse olemasolu nõue). Olukorda, kus kutseõppeasutusse vastuvõtmise üldised tingimused ei sisaldu KutÕS-s, ei saa lugeda korrektseks. Inimese vaba valikut kui põhiõigust saab piirata vaid seadusandja. Üldised juurdepääsu tingimused riikliku tellimuse või rahastamise alusel loodud õppekohtadele tuleks vastavalt üldise seaduse reservatsiooni põhimõttele sätestada seadusega.
9. PS-st tuleneb õigus õppemaksuta üldkeskharidusele, mis annab üldkeskharidusele erilise staatuse võrreldes teiste kohustuslikule haridusele järgnevate haridustasemetega. Kutsekeskhariduse tasemel PS õppemaksuta õpet ette ei näe. Kuid Eesti Vabariik on HaS-ga võtnud enesele kohustuse tagada lastele ja noortele ka tasuta kutsekeskharidus.
10. Kõrghariduse tasemel ei tulene riigile kohustust kõigile soovijatele õppekoha ning tasuta kõrghariduse tagamiseks. Puudub üldise kättesaadavuse tagamise nõue, selle asemel kehtib põhimõte, mille kohaselt peab kõigil olema õppekohtadele võrdsetel alustel võrdne juurdepääs, mis põhineb üliõpilase võimetusel.
11. Tulenevalt seaduse reservatsiooni põhimõttest peavad kõrgharidusele juurdepääsu üldised tingimused (näiteks avaliku konkursi nõue) riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtadele (erakoolis ja avalik-õiguslikus ülikoolis) olema kehtestatud seadusega. Vastavas osas tuleks ÜKS-i ja RakKKS-i täiendada.
12. Õigus kõrgharidusele ei ole tagatud, kui riik ei ole loonud toetussüsteemi neile üliõpilastele, kelle tagasihoidlik sissetulek (või üliõpilase vanemate sissetulek) ei võimalda läbida kõrghariduse omandamise protsessi.

Õigus haridusele on subjektiivne õigus saada riigilt haridusteenust. Vastavalt sellele peab riik võtma kasutusele meetmed selliselt, et see muutuks igäihe üldiseks õiguseks. Riigipoolne kohustus on täidetud, kui teenus osutatakse efektiivselt. Subjektiivne õigus haridusele on

muudetud efektiivseks faktiga, et riik pakub tasuta kohustuslikku haridust kõigile, samal ajal kui ta muudab kohustuslikule haridusele järgnevad haridustasemed keskhariduse tasemel üldiselt kättesaadavaks ning keskhariduse tasemel ja kõrghariduse tasemel võrdselt ja majanduslikult juurdepääsetavaks, tagades ühtlasi hariduse arvestatavuse ja kohandatavuse.

Järgmises peatükis käsitletakse haridusõiguse liberaalset aspekti iseloomustavat elementi – haridusvabadust. Koos kahes eelmises peatükis käsitletud haridusõiguse elemendiga – subjektiivne õigus kohustuslikule haridusele ja subjektiivne õigus kohustusliku hariduse järgsetel haridustasemetel – moodustab haridusvabadus haridusõiguse terviksüsteemi.

## V HARIDUSVABADUS

John Stuart Mill on väitnud, et riiklik haridus on septsus selleks, et vormida inimesed täpselt ühesuguseks ning inimesi valatakse vormi, mis on meelega järgi riigis valitsevale võimule, luues sellega despotismi ahelad ümber inimeste vaimu ja keha.<sup>233</sup> Ajaloos ei ole tavatu, et valitsus näeb haridussüsteemi tõhusa vahendina mõningate poliitiliste eesmärkide saavutamiseks, sageli küll parimate kavatsustega, kuid olles seeläbi konfliktis haridusvabaduse põhimõttega. Haridusvabaduse põhimõte eeldab eelkõige seda, et valitsus peab vastu seisma igasugustele katsetele igasuguste indoktrineerimise vormide vastu.<sup>234</sup>

Vabaduse fundamentaalne teooria välistab võimaluse riigil standardiseerida oma lapsi, sundides neid aktsepteerima haridust ainult riigi õpetajatelt ja riiklikest õppeasutustest. Õpetamine peab olema neutraalne ja ideoloogiliselt riigist eraldatud.<sup>235</sup> Hariduse üheks olulisemaks eesmärgiks on inimareng selle kõige rikkalikumas mitmekülgsuses. Ameerika Ühendriikide ülemkohus on 1943. aastal teinud otsuse, kus on märgitud: “Mida suuremaks saab valitsuse surve ühtsuse ja sarnasuse suunas, seda suurem on surve nende suunas, kelle jaoks seda ühtsust luuakse. Õigus erineda ei ole piiratud asjadega, mis vähetähtsad. See on pigem vabaduse vari kui vabadus ise. Vabaduse olemasolu testiks on õigus erineda just nende asjade suhtes, mis puudutavad olemasoleva korra südant”.<sup>236</sup>

Haridusvabadus on väga tihedalt seotud usu-, veendumuse- ja mõttevabadusega. PS-st tulenevad veendumusvabaduse ja väljendusvabaduse põhimõtted on sisutud, kui isikutel on kohustus omandada haridust, millel on indoktrineeriv sisu. Veendumusvabadus ja väljendusvabadus on tähtsad eeldused ja tingimused haridusvabaduse sisuliseks toimimiseks ja kaitseks ning seeläbi igäühe ja kõigi üldiseks vabaks arenguks. PS § 40 lõige 1 sätestab, et igäühel on südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadus ning PS § 41 lõige 1 kehtestab igäühe õiguse jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele. PS §-i 45 kohaselt on igäühel õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Seega saab eristada passiivset seismist usu-, veendumuse- ja mõttevabaduse õigust (*forum internum*) ja võimalust vaateid omada (PS § 40 lg 1 ja PS § 41 lg 1) ning

<sup>233</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 93.

<sup>234</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 92.

<sup>235</sup> G. Gori (2001), p 334.

<sup>236</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 80.



aktiivset, eelkõige tegevuse<sup>237</sup> läbi teostatud usu-, veendumuse- ja mõttevabadust (*forum externum*).<sup>238</sup>

Haridusvabadus sisaldab vabadust valida veendumustele vastavat haridust ning õigust pakkuda haridusteenust vastavalt oma filosoofilistele ja religioossele veendumusele. Õigus pakkuda haridusteenust on tegelikult üks aktiivse vaadete väljendamise ja levitamise - *forum externum* - vorme. PS § 40 lõige 1 ja § 41 kaitsevad nii religioosseid kui ka mittereligioosseid vaateid. Samas ei ole nende sätete kaitseala eristamisel praktilist tähendust, kuna mis tahes vaadete omamise (*forum internum*) ei tohi riik sekkuda.<sup>239</sup> Kaitstud on nii religioosse kui ka mittereligioosse maailmavaate väljendamine ning vastavad praktikad.<sup>240</sup> PS § 45 lõike 1 esimese lause kohaselt on igapähele on õigus vabalt levitada ideid, arvamusi, veendumusi ja muud informatsiooni sõnas, trükis, pildis või muul viisil. Veendumuste levitamise viiside loetelu ei sisalda otsesõnu viidet veendumuste levitamisele õppeprotsessi kaudu. Samas ei ole nimetatud sättes esitatud loetelu ammendav ning õpetuse kaudu veendumuste levitamine mahub “muul viisil” veendumuste levitamise alla. Nimetatud lähenemist kinnitab EIÕK art 9 lõige 1, mille kohaselt kätkeb õigus levitada oma veendumusi teiste veendumuste levitamise vormide kõrval “vabadust kuulutada oma usku või veendumusi nii ükski kui koos teistega, avalikult või eraviisiliselt /.../ õpetamise /.../ kaudu”. Usu ja veendumuse levitamise õigus õpetuse kaudu tuleneb ka Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art-st 18 ja KPÕP art 18 lõikest 1. Õppeprotsessi kaudu vaadete väljendamise ja levitamise vabadusele peab korrespondeerima õigus ja võimalus neid vaateid omada ning loomulikult ka vabadus valida veendumustele vastavat haridust. Vabadus valida oma vaadetele vastavat haridust on samuti veendumuste väljendamise vorm.

Õigust jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele kaitseb ka PS § 12, mis keelab diskrimineerida usutunnistuse ning poliitiliste või muude veendumuste tõttu. Oluline on siinkohal rõhutada, et PS ei kaitse ainult enamuse usku ja vaateid. PS kohaselt on ka vähemusse jäävad tõekspidamised aktsepteeritavad ning kaitstavad.<sup>241</sup> Ka haridusvabaduse sisuks on see, et valitsusel (enamusel) ei ole õigus luua filosoofilisi, ideoloogilisi või religioosseid teooriaid ega tunnustada ühte neist kui haridussüsteemi põhialust. Riigil ei ole

<sup>237</sup> Vaadete väljendamine ja levitamine. Vt PS § 45 lõige 1.

<sup>238</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln., § 40, komm 3.

<sup>239</sup> Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne.

<sup>240</sup> M. Kiviorg. Religiooniõiguse põhimõisted, üldpõhimõtted ja allikad. - *Juridica*, 2001, nr 1, lk 25.

<sup>241</sup> H.-J. Uibopuu. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Käsiraamat ja õpik ülikoolidele. AS Juura, 2000, lk 55.

hariduse pakkumise osas monopoli, samuti ei või riik kasutada kohustuslikku haridust selleks, et valitseda laste veendumusi.<sup>242</sup>

Väljendusvabadus ei ole siiski absoluutne vabadus, millel puuduvad igasugused piirid. Kuna väljendusvabadusel on keskne roll demokraatliku ühiskonna toimimises ja igapäevase vabas arengus, siis selle vabadusega kaasnevad ka kohustused ja vastutus.<sup>243</sup> PS §-i 45 lõike 1 teise lause kohaselt võib väljendusvabadust piirata avaliku korra, kõlbluse, teiste inimeste õiguste ja vabaduste, tervise, au ning hea nime kaitseks. Nimetatud alustel võib piirata ka õigust pakkuda haridusteenust vastavalt pakkuja filosoofilistele ja religioossele veendumusele. Kuid kehtib põhimõte, mille kohaselt peab iga sekkumine väljendusvabadusse olema proportsionaalne taotletava seadusliku eesmärgiga.<sup>244</sup>

Haridusvabaduse sisemisse struktuuri kuuluvad õpetamisvabadus ja vabadus valida haridust. Vabadus valida haridust on võimalik omakorda jaotada üheltpoolt vanemate ja laste õiguseks valida haridus, mis vastab nende usulistele ja filosoofilistele veendumustele ning teiselt poolt vabaduseks luua erakoole.<sup>245</sup>

## 5.1. Õpetamisvabadus

Õpetamisvabaduse näol on tegemist eelmises punktis käsitletud väljendusvabaduse ühe vormiga. Donald Schmeltekopf on oma värvikas essees õpetamisvabadusest lugenud õpetamisvabaduse alase diskussiooni alguseks ajaloolist sündmust, kus Sokratest sunniti tühjendama mürgikarikat, peale mida on õpetamisvabadus omanud erilise tähenduse igapäevale, kes tegeleb õpetamisega.<sup>246</sup> Peaaegu kõigi Euroopa Liidu liikmesriikide konstitutsioonid sisaldavad õpetamisvabadust puudutavat sätet, mis on tavaliselt esitatud kujul “kunst, teadus ja uuringud on vabad nagu ka nende õpetamine” või siis esineb seal sõna “õpetamisvabadus”.<sup>247</sup> Ka PS §-i 38 lõike 1 kohaselt on teadus ja kunst ning nende õpetused vabad.

Õpetamisvabadus tähendab seda, et valitsus ei või mõjutada õppeprotsessi ideoloogiliselt ja sunniviisiliselt ning õpetajad ja õppeasutused peavad olema vabad valitsuse ideoloogilisest survest või muust sarnasest. See tähendaks haridussüsteemi loomise hetkest riigi

<sup>242</sup> C. Glenn. *J. de Groof* (2002), Vol II, p 80.

<sup>243</sup> R. Maruste. Sõnavabadus ja selle piirid. Euroopa inimõiguste konventsioon, selle järelevalveorganite praktika ning Eesti õigus. – *Juridica*, 2001, nr 1, lk 15.

<sup>244</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln., § 11, kamm 3.

<sup>245</sup> G. Gori (2001), p 334.

<sup>246</sup> D. D. Schmeltekopf. Whence Academic Freedom? - Available: <http://www.uvsc.edu/ethics/>, 10 March 2005.

<sup>247</sup> G. Gori (2001), p 335.

mittesekkumist õpetamisprotsessi. Kuid lähtuvalt asjaolust, et riik peab tagama igaühele arvestatava hariduse, ei ole riigi täielik distantseerumine võimalik. Haridus, mida õpilased omandavad, peab olema kvaliteetne ja arvestama nende fundamentaalseid õigusi.<sup>248</sup> See – õigus arvestatavale haridusele – ning loomulikult ka avaliku korra ja kõlbluse põhimõtted on õpetamisvabaduse piiramise õigustuseks. Loomulikult kehtib siinkohal põhimõte, mille kohaselt peab piirang olema proportsionaalne kavandatava eesmärgiga. Õpetamisvabaduse piirangud ei saa olla totaalsed, arvestatava hariduse tagamiseks piisab minimaalsete standardite kehtestamisest, mis hõlmavad õppekavasid, õpilaste ohutust ja tervisekaitset ning koolikorralduse üldiseid põhimõtteid. Tähtis on rõhutada, et õpetamisvabaduse põhimõte ei puuduta ainult erakoole, vaid ka avalikke haridusasutusi.<sup>249</sup>

Lisaks sellele, et on oht riigipoolsele ideede ja arvamuste kujundamisele, on teiseks oluliseks põhimõtteks, millest lähtuvalt kaitstakse õpetamisvabadust see, et riigivõim ei ole kompetentne tegema valikut konkreetses õppeasutustes ja õpilaste suhtes kasutatavate pedagoogiliste meetodite osas. Pedagoogiliste meetodite osas peab õpetamisvabaduse põhimõttest lähtuvalt valik kuuluma õpetajale ja õppeasutusele. Õpetamisvabaduse põhimõte ja õppeasutuste autonoomia printsiibi laienev toetuspind survestab riike seniseid detailselt haridusprotsessi kirjeldavaid haridusstandardeid muutma rohkem üldisemaks ja väljundit kirjeldavaks (eesmärki seadvaks), jättes sellega eesmärgi saavutamise viisid õpetaja ja õppeasutuse otsustada.<sup>250</sup> Näiteks õppekava paindlikkus ja varieeruvus on pedagoogilisest aspektist vajalikud selleks, et tagada võimalikult personaalne lähenemine õpilastele – vastavalt nende vajadustele ja huvidele. Kuna iga pedagoogiline olukord on erinev, on kohustuslik ühtsus haridusele õpilaste kogu arengupotentsiaali realiseerimist silmas pidades kõige ebasobivam.

Haridusstandardite üldisemaks muutmisega seonduvalt kaob ka vajadus eristada õpetamise metoodikast lähtuvalt avalikke haridusasutusi ja erakoole. Kui mõlemaid puudutavad sarnased standardid väljundile, ja mõlemal on õigus valida õppemeetodeid, muutuvad erinevused nende vahel järjest väiksemateks.<sup>251</sup>

---

<sup>248</sup> G. Gori (2001), p 335.

<sup>249</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 267.

<sup>250</sup> W. Berka. J. de Groof. H. Penneman. (eds). *Autonomy in education*. Kluwer Law International, 2001, p xiii.

<sup>251</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 268.

Õpetamisvabadust võib jaotada lähtudes õpetuse läbiviimise tasemest individuaalseks õpetamisvabaduseks ja institutsionaalseks õpetamisvabaduseks. Institutsionaalne õpetamisvabadus jaguneb omakorda konkreetse õppeasutuse õpetamisvabaduseks ja sarnast õpetamisideoloogiat kasutavate õppeasutuste õpetamisvabaduseks<sup>252</sup>. Sarnast õpetamismetoodikat kasutavatel õppeasutustel on välja töötatud üldised ja ühtsed meetodid riigi poolt kehtestatud hariduslike eesmärkide saavutamiseks, mida järgivad kõik sinna kuuluvad õppeasutused õppeasutuse õppekava väljatöötamisel.

Individuaalne õpetamisvabadus on õpetaja õigus valida kõige sobivamaid vahendeid ja viise õpilaste hariduslike eesmärkide saavutamiseks. Õpetaja on parimal positsioonil mõistmaks iga õpilase individuaalseid vajadusi. Seda lähenemist kinnitab ka ILO/UNESCO oma 1966. a soovitus õpetajate staatuse kohta. Nimetatud soovituse art 61 kohaselt peab õpetajale olema tagatud akadeemiline vabadus oma töökohustuste täitmisel. Kuna õpetajad on kvalifitseeritud otsustama õpilastele kõige sobivamate õppevahendite ja –meetodite valimise osas, peab neile selles osas andma otsustamisõiguse”.<sup>253</sup>

Institutsionaalne õpetamisvabadus tähendab sama õigust õppeasutuse tasandil. Institutsionaalset õpetamisvabadust iseloomustab kõigi koolis töötavate isikute kokkulepe õppeasutuse missioonist ning viisist, kuidas missiooni ellu viiakse. Õppeasutus peab olema vaba realiseerima endale sobivat haridusideoloogiat.<sup>254</sup> Konkreetse õppeasutuse õpetamisvabadus ja õpetaja õpetamisvabadus võivad sattuda kollisiooni. Õppeasutus võib piirata üksiku õpetaja otsustamisvabadust – loomaks õppeasutusele selget identiteeti ja fokuseeritust.<sup>255</sup> Õpetaja õpetamisvabadus on piiratud kõigi õpetajate koostöös valminud õppeasutuse õppekavas toodud hariduslike eesmärkidega ja/või õpetamismeetodite kirjeldusega.

Eraldi tuleb välja tuua institutsionaalse õpetamisvabaduse alla kuuluva organisatsioonivabaduse aspekt. Õpetamisvabaduse põhimõtte kohaselt on õppeasutusel lisaks õppemeetodite valikule õigus otsustada oma töötajate valiku osas, jaotada asutusesiselt ressursse ning seada tingimusi õppetööks.<sup>256</sup> OECD eristab institutsionaalse

---

<sup>252</sup> C. Glenn. *J. de Groof* (2002), Vol II, pp 268-269.

<sup>253</sup> ILO/UNESCO recommendation concerning the Status of Teachers (1966). Available: <http://www.unesco.org/general/eng/legal/recomendation.shtml>, 10 March 2005.

<sup>254</sup> C. Glenn. The concept of educational Autonomy. - Berka, W., de Groof, J., Penneman, H. (eds.) (2001), p 13.

<sup>255</sup> Reeglina kooli õppekava kaudu.

<sup>256</sup> C. Glenn. *J. de Groof* (2002), Vol II, p 272.

õpetamisvabaduse juures nelja erinevat tegevuste gruppi, mille kaudu mõõdetakse haridusvabaduse taset. Nendeks gruppideks on õppetöö korraldamine (õpetamismeetodid, õpilaste hindamine, õpikute valik, õppetöö läbiviimise aeg, jne), personalijuhtimine (kooli personali valik, töökohustuste ja -tingimuste määramine, palga määramine, jne), planeerimine ja organisatsiooni haldamine (koolide tegevuse alustamine ja lõpetamine, õppekava, jne) ning ressursside kasutamine (otsustusõigus).<sup>257</sup>

HaS deklareerib samuti õppeasutuste õpetamisvabaduse põhimõtet. Vastavalt HaS § 29 lõikele 2 on haridusasutused õpetamise ja kasvatamise korraldamisel ning raha ja vara kasutamisel õigusaktides kehtestatud piires iseseisvad. Õppeasutustele on PGS § 3 lõike 3, KutÕS § 10 lõike 1 ja RakKKS § 12 kohaselt antud õpetamisvabaduse printsiibist lähtudes võimalus kehtestada kooli õppekavad, mis põhinevad tsentraalselt kehtestatud standarditel – riiklikel õppekavadel ja rakenduskõrghariduse puhul kõrgharidusstandardil. Samuti on kooli otsustada üldise õppekorralduse küsimused, sealhulgas näiteks õpilaste nädalakoormus ning õppetundide arv ja nende järjekord õppepäevas (tunniplaan).<sup>258</sup> Lähtuvalt individuaalse õpetamisvabaduse põhimõttest on õpetajal tulenevalt PGS § 23 lõikest 5 õigus (ja ka kohustus) valida igas klassis õppetöökä vajalikud õpikud, töövihikud ja tööraamatud haridus- ja teadusministri kinnitatud õpikute, töövihikute ja tööraamatute loetelust.

Charles Glenn on institutsionaalse õpetamisvabaduse hindamisel üheks olulisemaks indikaatoriks pidanud õppeasutuse otsustusõiguse ulatust, mis puudutab kooli personali valikut.<sup>259</sup> Eestis on põhikooli ja gümnaasiumi tasemel haridus- ja teadusministri poolt määrusega kehtestatud kooli personali miinimumkoosseis<sup>260</sup>, millest lähtuvalt määrab kooli direktor vastavalt PGS § 36 lõikele 3 kooli personali täpse koosseisu. Haridus- ja Teadusministri määrusega seatud miinimumnõuded on vajalikud selleks, et tagada kvaliteetse haridusteenuse pakkumiseks kindlate töökohtade olemasolu, ilma mille loomiseta võib saada kahjustatud õpilaste õigus arvestatavale haridusele. Kuid tegemist on miinimummääraga ning lähtuvalt olemasolevatest ressurssidest ja vajadustest on ülejäänud koosseisu osas direktoril võimalus ise määrata personali ja töökohtade hulk. Kutseõppeasutusele koosseisu miinimumnõudeid seatud ei ole ning selles osas on otsustusõigus täielikult direktoril.

---

<sup>257</sup> R. Standaert. Deregulation Versus Regulation: A european Perspective. - Berka, W., de Groof, J., Penneman, H. (eds) (2001), p 15.

<sup>258</sup> PGS § 24 lõiked 5 ja 7 ning KutÕS § 13 lg 1.

<sup>259</sup> C. Glenn. The concept of educational Autonomy. - W. Berka. J. de Groof. H. Penneman. (eds.). (2001), p 13.

<sup>260</sup> RTL 1999, 131, 1823; 2002, 87, 1355; 129, 1874; 2003, 4, 39.

Õppe- ja kasvatusalal töötavate isikute vabade ametikohtade täitmiseks peab kooli direktor vastavalt PGS § 38 lõikele 1 ja KutÕS § 30 lõikele 2 korraldama konkursi. Konkursi läbiviimise osas põhikooli ja gümnaasiumi puhul tsentraalseid ettekirjutusi ei ole<sup>261</sup> ning läbiviimise viis on kooli tasandi otsuseks. Vastavalt PGS § 38 lõikele 2 kinnitab direktori poolt ettevalmistatud pedagoogide konkursi läbiviimise korra kooli hoolekogu. Kutseõppeasutuse pedagoogi ja rakenduskõrgkooli õppejõu vaba ametikohta täitmiseks on haridus- ja teadusministri poolt kehtestatud vastavad konkursi tingimused ja korrad<sup>262</sup>, mille kohaselt otsustab konkursi läbiviimise ja viib konkursi läbi direktor. Samuti on kooli direktor (rektor) isikuks, kes vastavalt PGS § 38 lõikele 1, KutÕS § 29 lõikele 2 ja RakKKS § 23 lõikele 5 sõlmib, muudab ja lõpetab personaliga töölepingud.

OECD haridusvabadust puudutava jaotuse juures oli eraldi välja toodud ka otsustusõigus ressursside kasutamise osas. Nii põhikoolil, gümnaasiumil, kutseõppeasutusel kui ka rakenduskõrgkoolil on oma eelarve. Eelarve ulatuses on direktoril (rektoril) ressursside käsutamise ainuõigus ja kohustus.

Eriline õpetamisvabaduse vorm on ülikoolide autonoomia. Koolides on õpetajatel väiksem autonoomiamäär, kui ülikoolide õppejõududel ning ülikoolidel kõrgem autonoomiamäär kui teistel õppeasutustel – seda tulenevalt akadeemilise vabaduse põhimõttest. PS §-i 38 teine lõige sätestab ülikoolide autonoomia põhimõtte. Ülikooli on nimetatud vabade inimeste töötoaks, kus vabaduse sisuks on võimalus väljendada oma individuaalsust ning kritiseerida *status quo'd*. Teiste õppeasutuste õpetajaid loetakse pedagoogilise meeskonna liikmeks, mis vähendab nende individuaalset vabadust. See pedagoogiline meeskond töötab ühiselt välja pedagoogilise projekti - õpetajate võimalus tegutseda iseseisvalt on võrdlemisi piiratud. Vabadus on kitsendatud õppemeetodite valikule (kuidas õpetada) ja õpilaste hindamisele. Ülikoolide puhul loetakse akadeemiline vabadus aksioomiks.<sup>263</sup> Riik ei tohi sekkuda ülikooli õppe- ja teadustöö korraldusse rohkem kui hädavajalik. Ülikooli autonoomia viitab sellele, et taolisel asutusel peab olema enesekorraldusõigus – piisav iseseisvus väliste mõjutuste osas,

---

<sup>261</sup> Välja arvatud asjaolu, et õpetajana saavad töötada isikud, kes vastavad haridus- ja teadusministri kinnitatud kvalifikatsiooninõuetele, mis kirjeldavad nõutavat haridustaset ja erialast ettevalmistust. Seda nii põhikoolis ja gümnaasiumis kui ka kutseõppeasutuses (PGS § 12<sup>1</sup> lg 4 ja KutÕS § 30 lg 3). Vt ka Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded. Haridusministri määrus 26. augustist 2002 nr 65. – RTL 2002, 96, 1486; 129, 1874; 2003, 4, 39; 131, 2104; 2004, 122, 1889; 2005, 6, 42.

<sup>262</sup> Kutseõppeasutuse pedagoogide vabade ametikohtade täitmiseks korraldatava konkursi tingimuste ja korra kinnitamine. Haridusministri määrus 28. juulist 1998 nr 13. – RTL 1998, 248, 1021; Rakenduskõrgkooli õppejõu valimise korra kinnitamine. Haridusministri määrus 5. oktoobrist 1998. a nr 19. – RTL 1998, 311/312, 1259; 2000, 84, 1236; 2002, 147, 2143; 2003, 4, 39.

<sup>263</sup> H. Penneman. *Autonomy in Education: Review of the country reports.* - W. Berka. J. de Groof. H. Penneman (eds.). (2001), p 37.

mis puudutab sisemist organisatsiooni ja juhtimisstruktuuri, ressursside asutusesisest jagamist ja ressursside hankimist erasektorist, oma töötajaskonna värbamist ning tingimuste seadmist õppetöoks.<sup>264</sup> 1988. aastal Euroopa ülikoolide rektorite poolt allakirjutatud Euroopa Ülikoolide Magna Charta on öeldud: „Ülikoolid, /.../, on autonoomsed institutsioonid, mis kriitiliselt hinnates loovad kultuuri ja kannavad seda edasi uurimistöö ja õpetamise kaudu. Olemaks vastavuses tänapäeva maailma vajadustega, peab ülikool olema sõltumatu igasugusest poliitilisest, majanduslikust ja ideoloogilisest võimust. /.../ Vabadus uurimistöös ja õpetamises on ülikoolielu põhiprintsiip /.../“<sup>265</sup>.

## **5.2. Vabadus valida haridust**

Valikuvabaduse põhimõte tähendab hariduse valdkonnas seda, et riik ei tohi ühelgi viisil avaldada survet lapsevanematele või hariduse omandajatele mõjutamaks nende valikut teatavat tüüpi või sisuga hariduse kasuks. PS<sup>266</sup> ja mitmete haridusõigust puudutavate rahvusvaheliste lepingute, millega Eesti on ühinenud, kohaselt on vanemad vabad saatma lapsi kooli nende omal valikul.

Vabaduse valida haridust elemendid - vanemate ja laste õigus valida haridust, mis vastab nende usulistele ja filosoofilistele veendumustele ning vabadus luua erakoole, mis lähtuvad erinevatest vaadetest haridusele - on tihedalt seotud. Juhul, kui lastel ja vanematel on vabadus valida kooli, kuid riik ei loo tingimusi (õiguslikke ja finantsilisi) riiklikele koolidele tegelike alternatiivide tekkeks, muutub see valikuõigus mõttetuks, sest puudub tegelik valikuvõimalus. Sama on vastupidisel juhul, kui kõigil on õigus pakkuda haridusteenust, kuid puudub õigus valida haridust.

### **5.2.1. Vanemate otsusõigus laste hariduse valikul**

Minevikust ei ole sugugi haruldased seisukohad, et lapsed kuuluvad pigem riigile kui vanematele või, et riik on parem lapse huvide kaitsja kui seda on tema vanemad. Nimetatud

---

<sup>264</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln., § 38, komm 3.

<sup>265</sup> Euroopa Ülikoolide Magna Charta. – Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.magna-charta.org/pdf/mc\\_pdf/mc\\_estonian.pdf](http://www.magna-charta.org/pdf/mc_pdf/mc_estonian.pdf), 10. märtsil 2005.

<sup>266</sup> PS § 37 lõige 3: “Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel”.

vaadet on väljendanud ka näiteks Platon oma teostes.<sup>267</sup> Haridussüsteemis nähakse võimalust sisendada tulevastele kodanikele poliitilisele režiimile soodsaid hinnanguid.<sup>268</sup>

Eestiga seondult võib sarnase näite tuua lähiajaloo (1950-ndad), kus NSV Liidu Ülemnõukogu otsustas luua internaatkoolide võrgu eesmärgiga piirata vanemate ja usuorganisatsioonide mõju lastele ning suunata noorte kommunismiehitajate maailmapildi kujundamist. Sedalaadi õppeasutused iseloomustavad paljuski totalitaarset ühiskonda, kus need on vahendiks riigi täielikku monopoli loomiseks laste sotsialiseerimisel ja väärtusmaailma ning arvamuste kujundamisel. Kuna totalitaarsed režiimid pidasid haridussüsteemi peamiseks, mille kaudu saab riik kujundada oma rahvastikku mõtlemist, on sõjajärgsetes inimõigusi puudutavates rahvusvahelistes kokkulepetes väga selgelt fikseeritud vanemate õigus ja esmane vastutus oma laste hariduse valikul.<sup>269</sup>

Ka PS § 37 lõike 3 kohaselt on vanematel laste hariduse valikul otsustav sõna. Nimetatud säte viitab vanemate õigusele hariduse valikuks oma lapse arvestades saadava hariduse iseloomu. Vanemate õigust oma lapse hariduse valikul käsitlevad pea kõik olulisemad põhiõigusi käsitlevad rahvusvahelised dokumendid. Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 26 lõike 3 kohaselt on “laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel”. Ka EIÕK esimese protokolliga art 2 lõike 2 ning KPÕP art 18 lõike 4 kohaselt peab riik tagama vanemate õiguse ja vabaduse tagada oma laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt oma usulistele ja filosoofilistele veendumustele. Detailsem lähenemine on vastava õiguse osas esitatud MSKÕP art 13 lõikes 3<sup>270</sup>, mille kohaselt kohustuvad riigid “austama vanemate /.../ vabadust valida oma lastele nii riigivõimude poolt asutatud koole kui ka teisi koole, mis vastavad hariduse miinimumnõudele, mida riik võib määrata või kinnitada, ning tagada oma laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt omaenda veendumustele”.

Kuigi PS ja asjassepuutuvad rahvusvahelised lepingud kasutavad sõna “vanemad”, tuleb selle all silmas pidada kõiki lapse seaduslikke esindajaid.<sup>271</sup> Vastavalt PKS § 92 lõigetele 2 ja 3 seatakse lapse üle, kelle vanemad on surnud, teadmata kadunud või piiratud teovõimega, kelle vanematelt on vanema õigused ära võetud või on muudel põhjustel jäänud ilma vanemlikust

<sup>267</sup> V. Asmus. Platon. Suuri mõtlejaid. Eesti Raamat, 1971, lk 101.

<sup>268</sup> A. J. Heidenheimer. H. Hecl. C. T. Adams. Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Külüm, 1995, lk 23.

<sup>269</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 97.

<sup>270</sup> Sama sõnastus haridusliku diskrimineerimise vastase konventsiooni artiklis 5 (b).

<sup>271</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln., § 37, kamm 4.1.



hoolitsusest, eestkoste. Eestkostjal on õigus ja kohustus teostada PS § 37 lõikest 3 tulenevat vanema õigust.

Vanemate valikuõiguse puhul on nimetatud dokumentides võimalik eristada kahte elementi. Esimene element on vanemate vabadus valida oma lastele mitte ainult avalikke haridusasutusi vaid ka teisi koole. Vanematel peab olema valikuvabadus valikuks erinevate haridussüsteemide (avalik- ja eraharidus) vahel, kui nad seda soovivad.<sup>272</sup> Selleks, et vanemate õigus otsustada oma laste hariduse üle oleks efektiivne, peab olema toimiv erahariduse sektor. Õiguse realiseerimine sõltub sellest, kas ka tegelikkuses on erinevaid õppimisvõimalusi, mille hulgast valida.

Järgnevalt peatun lähemalt teisel elemendil - vanemate valikuõigusel, mille kohaselt peab riik arvestama avalikes õppeasutustes õppetöö korraldamisel vanemate vabadust ja kohustust tagada oma laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt omaenda veendumustele.

#### **5.2.1.1. Vanemate vabadus ja kohustus tagada laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt omaenda veendumustele**

PS § 37 lõige 3, mis kattub täiesti Inimõiguste Ülddeklaratsiooni art 26 lõike 3 sõnastusega, viitab vanema õigusele valida oma lapsele sobilik haridus. Tekib küsimus: mis ulatuseni, kui üldse, on riigil kohustus pakkuda lastele nende vanemate vaadetest lähtuvat spetsiifilist haridust? Kuna võimalikke vaateid kõlbelsele ja usulisele kasvatusel on detailides hoomamatu hulk ning kõigi nende jaoks ei ole riigil võimalik luua õppeasutuste võrku, peab riik korraldama õpet avalikes õppeasutustes religiooni ja eetikat puudutavates õppeainetes erapooletul ja objektiivsel viisil, mis ei kahjusta vanemate ja laste südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadust.<sup>273</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus on asunud seisukohale, mille kohaselt ei ole riigil ka kohustust subsideerida erakoole, mis esindavad spetsiifilisi vaateid kasvatusel: „keeldumine erakooli toetamisest ei ole vastuolus vanemate vabadusega valida oma laste kasvatus vastavalt oma usulistele ja filosoofilistele veendumustele“.<sup>274</sup>

EIÕK kommentaatorid on viidanud EIÕK esimese protokolliga art 2 teisest lausest – “endale võetud mis tahes haridus- ja õpetamisfunktsioone täites peab riik austama vanemate õigust

---

<sup>272</sup> G. Gori (2001), p 336.

<sup>273</sup> J. de Groof. H. Penneman. The legal status of pupils in Europe. Kluwer Law International, 1998, p 133.

<sup>274</sup> Belgian Linguistic case. 23.07.1968. Publication of the Court of Human Rights, Series A, Vol.6.

tagada lastele nende usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus” – tulenevale riigi kohustusele, tagada riiklikes õppeasutustes pluralistlikul viisil ja objektiivselt läbiviidav õpe.<sup>275</sup> Riigi kohustus arvestada vanemate filosoofilisi ja religioosseid veendumusi võib tekitada probleeme olukordades, kus vanematel on jõulised vaated sellistes küsimustes nagu seksuaalkasvatus, kehaline karistus või kristlik haridus. Kuid Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuse<sup>276</sup> kohaselt ei ole vanematel õigus olla vastu õppeasutuses pakutavale haridusele, mis on esitatud objektiivsel, kriitilisel ja pluralistlikul viisil.<sup>277</sup> Sama meelt on ÜRO majanduslike-, sotsiaalsete- ja kultuurialaste õiguste komitee, kelle hinnangul oleks vastupidine praktika vastuolus MSKÕP art 13 lõikega 3.<sup>278</sup>

Erapooletul ja objektiivsel viisil õppe läbiviimise tagab PS § 41 lõikest 1 tulenev õigus – jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele. Esmapilgul vanemate õigusest valida oma lapsele haridust eemalejääv õigus on tegelikult väga tihedalt seotud PS § 27 lõikest 3 tuleneva vanemate õiguse ja kohustusega kasvatada oma lapsi ja seeläbi ka haridusõigusega. Laste koolitamine on oluline osa laste kasvatamisest ning nende ettevalmistamisest iseseisvaks eluks. Usaldades oma lapse konkreetsesse õppeasutusse, lubab vanem koolil osaleda vanemate haridusalaste ülesannete täitmisel, kuid see ei piira mingilgi viisil vanema täielikku vastutust lapse kasvatamisel. Väärtused ja hoiakud, millest lähtuvalt vanemad kasvatavad oma lapsi kodus ei tohi saada kahjustatud koolis.<sup>279</sup> Kool ei tohi sundida muutma väärtusi ja hoiakuid, mida laps saab oma vanematelt.

### **5.2.1.2. Lapse õigused hariduse valikul**

Vanemate õigused lapse haridustee planeerimisel ja valikul ei ole absoluutsed. Tuleb eristada lapse õigusi ja vanema valikuvabadust. Näiteks ei saa vanemad otsustada, et lapsele üldse haridust ei anta.<sup>280</sup> Vanemate õigus ja kohustus kindlustada oma lapsele sobiv haridus peab

---

<sup>275</sup> A. Clapham. Human rights in the private sphere. Clarendon Press, 1998, p 207.

<sup>276</sup> *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen Case*. 07.12.1976. Publication of the Court of Human Rights, Series A, Vol 23.

<sup>277</sup> Kolm Taani perekonda esitasid kaebuse Euroopa Inimõiguste komisjonile seoses oma õiguste rikkumisega, kuna riigis võimaldatav haridus oli vastuolus nende religioossete ja filosoofiliste vaadetega. Nimetatud kolm perekonda olid tulutult üritanud saada oma lastele vabastust seksuaalkasvatuse tundidest. Kuid seksuaalkasvatuse tunnid oli integreeritud kooli õppekavasse ning olid seetõttu kohustuslikud. Õppekava kohaselt oli õpe nimetatud õppeaines korraldatud objektiivsel, pluralistlikul ja kriitilisel viisil. Komisjon ei rahuldanud perakondade kaebust.

<sup>278</sup> Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13. Online. Available: [www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm), 10 March 2005.

<sup>279</sup> Vt ka B. G. Tahzib. Freedom of religion or belief. Ensuring effective international legal protection. Martinus Nijhoff Publishers, 1996, p 37-42.

<sup>280</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln., § 37, komm 4.2.

olema teostatud vastavuses lapse õiguste ja huvidega. LÕK art 14 lõike 2 kohaselt peab riik austama vanemate õigusi ja kohustusi suunata last talle kuuluvate õiguste rakendamisel lapse arenevate võimete kohaselt. KPÕP art 18 kohaselt lasub esmane vastutus lapse üleskasvatamisel ja arendamisel vanematel, kuid selle vastutuse realiseerimisel peavad olema nende tähelepanu keskpunktis lapse huvid. Seega tuleb lapsevanemal oma lapsele hariduse valiku tegemisel arvestada, et haridus peab parimal viisil aitama kaasa lapse isiksuse, vaimuannete, vaimsete ja kehaliste võimete potentsiaali võimalikult täiuslikule arendamisele. Lapsel, kes on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks, on õigus väljendada oma vaateid vabalt kõikides teda puudutavates küsimustes, sealhulgas oma haridustee valikul. Jan de Groofi hinnangul ei tohi vanemad seetõttu hoida oma last täielikus teadmatuses võimalustest, mida haridusasutused pakuvad.<sup>281</sup>

LÕK art 14 lõike 2 loogikast tuleneb, et riigil on õigus sekkuda vanemate valikutesse, kui need ei lähtu lapse arenguvõimest ja kahjustavad seeläbi laste huve.<sup>282</sup> Seega vastutab ka riik selle eest, et lapsed saaksid võimetekohast ja kvaliteetset haridust. Kui tekib oht, et lapse huvid saavad kahjustatud seoses vanema teovõimetuse või pahatahtlikkusega peab riik reageerima. Kuid seda võimalust tuleks alati lugeda õnnetuks erandiks ning riik ei tohiks reeglina võtta endale vanema rolli. LÕK art 20 lõike 1 kohaselt on lapsel, kes ajutiselt või alaliselt on ilma jäetud perekondlikust miljööst või kellel tema enese huvides ei ole lubatud jääda sellesse keskkonda, õigus riigi erilisele kaitsele ja abile. Sama artikli lõike 3 kohaselt peab lõpptulemust silmas pidades pöörama vajalikku tähelepanu /.../ lapse etnilisele, usulisele, kultuurilisele ja keelelisele päritolule. Seega peab vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse haridustee korraldamisel tagama vastavate valikute tegemisel lapse päritolu arvestamise.

### **5.2.2. Õigus luua ja pidada erakoole**

PS § 37 lõike 2 teise lause kohaselt võib seaduse alusel avada ja pidada ka muid õppeasutusi (kui riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutused - J.H), sealhulgas erakoole.

Õigus valida haridust ja õigus pakkuda haridusteenust eeldavad nende õiguste tagamiseks riigi positiivset tegevust. Seda selleks, et muuta võimalikuks erakoolide loomine ja pidamine. Ükski arenenud ja demokraatlik riik ei keela erakoole luua ja hallata, riik kas soodustab või

---

<sup>281</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 96.

vastupidi, takistab neid erineval määral.<sup>283</sup> Riigi tegevus võib esineda nii erakoolide tegevuseks vajaliku õigusliku raamistiku loomise kaudu (sh. konstitutsiooni tasemel) kui ka läbi riigipoolsete rahaliste toetuste erakoolidele. Senikaua kuni need kaks tingimust eksisteerivad, saab rääkida sellest, et eraharidus tegutseb paralleelselt ja konkureerib avaliku haridussüsteemiga – ning sellest tulenevalt ka haridusvabadusest.<sup>284</sup>

Euroopa riikides võib perioodi 1900. aastast 1945. aastani lugeda riigikoolide tõelise võidukäigu perioodiks. Olukord hakkas muutuma peale teist maailmasõda ja eriti eelmise sajandi seitsmekümnendatel aastatel.<sup>285</sup> 1966. aastal väljendati MSKÕP-s selgelt õigus luua ja pidada erakoole. Vastavalt nimetatud rahvusvahelise dokumendi art 13 lõikele 4 omab igaüks vabadust luua ja juhtida haridusasutust. See vabadus sisaldab õigust luua ja juhtida igat tüüpi haridusasutust eeldusel, et haridusteenus vastab sellele nõudmiste miinimumile, mida võib kindlaks määrata riik. Kerkisid esile mõisted nagu subsidiaarsus ja autonoomsus. Selle asemel, et ise kõiki teenuseid osutada, valitses seisukoht, mille kohaselt peab riik looma võimalikult paljudes valdkondades tingimused eraettevõtluks ja konkurentsiks. Ületsentraliseerimist hakati pidama probleemiks. Üheks sellise poliitika väljendusviisiks on muuhulgas riiklikud toetused mitteriiklikele koolidele.<sup>286</sup>

Kõige laiemas käsitluses kohaselt loetakse erakooliks kooli, mis on asutatud või mida juhitakse täielikult eraisikute (füüsilised ja juriidilised isikud) või valitsusväliste organisatsioonide poolt.<sup>287</sup> UNESCO, OECD ja Maailmapanga poolt kasutatava kitsama määratluse kohaselt on erakoolid õppeasutused, mida kontrollivad ja juhivad eraisikud või juhatus, mille liikmeid ei ole määranud või valinud riiklik organ. Põhiliseks aluseks eristamiseks erakoole ja riiklike koolide ei ole omand ega finantseerimine. Erakoolid võivad omada mis tahes finantseerimisskeemi või omanikku. Erakooli finantseerimine võib toimuda täielikult riigi poolt - põhiline eristamise alus seisneb kooli juhtimises.<sup>288</sup> Seega on erakooli määratlemisel keskne see, kelle käes on kontroll erakooli juhtimisotsuste (sh õppeprotsessi juhtimisotsuste) osas. Erakooli puhul peab juhtimine olema sõltumatu riigist. See põhimõte kannab õpetamisvabaduse ideed, millest lähtuvalt võib erakooli määratleda õppeasutusena, kus

---

<sup>283</sup> A.J. Heidenheimer. H.Hecl. C.T.Adams (1995), lk 24. Vt ka - *Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools and Ingrid Jordebo vs Sweden*. 06.03.1987. European Commission on Human Rights. Decisions & Reports, vol. 51.

<sup>284</sup> G. Gori (2001), p 338.

<sup>285</sup> C. Glenn. *J. de Groof* (2002), Vol II, p 66.

<sup>286</sup> C. Glenn. *J. de Groof* (2002), Vol II, p 66. Vt. ka magistr töö punkt 5.2.2.2.

<sup>287</sup> Private education in the European Union. Organisation, administration and the public authorities' role. Eurydice, 2000, p 11.

<sup>288</sup> C. Glenn. *J. de Groof* (2002), Vol II, p 70.

toimuvat haridusprotsessi ei suuna riik ideoloogiliselt ega ka sunniviisiliselt. Erakoolil on orientatsioonivabadus ja organisatsioonivabadus, mis kokku tähendab vabadust määratleda seda, kuidas kool toimib. Kuna riigist sõltumatu juhtimisega erakooli riigipoolset rahastamist võib lugeda erakooli kaudseks mõjutamiseks, eristatakse täiendavalt veel erakoole, mida toetab osaliselt või täielikult riik ning erakoole, mille finantseerimine põhineb ainult erakapitalil.

EraKS § 1 lõige 1 ja § 2 lõige 1 määratlevad erakooli kui eraõigusliku juriidilise isiku õppeasutuse, kelle tegevuse tulemusena on võimalik omandada alus-, põhi-, kesk- või kõrgharidus. Selle mõiste kohaselt eristab erakoole avalikest haridusasutustest omand - erakool kui eraõigusliku juriidilise isiku õppeasutus. EraKS-s toodud erakooli mõiste ei ole seotud erakooli juhtimise sõltumatusega. Erakooliks loetakse ka näiteks sihtasutuse või muu eraõigusliku juriidilise isiku õppeasutus, mille vastavalt asutajaks, liikmeks, osanikuks või aktsionäriks on riik. Riik erakooli pidaja asutaja, liikme, osaniku või aktsionärina omab õigust määrata liikmeid erakooli pidaja juhtorganitesse ning seeläbi ka erakooli enda juhtorganitesse. UNESCO, OECD ja Maailmapanga määratluste kohaselt ei loetaks sellist õppeasutust erakooliks. Siinkohal erinevad nimetatud käsitlus ja EraKS käsitlus olulisel määral.

Nimetatud kaks määratlust esindavad erinevaid eesmärke ja väärtusi, mida eraharidus kesksena kannab. UNESCO, OECD ja Maailmapanga määratlus esindab ideed, mille kohaselt kannab eraharidus eelkõige valikuvõimaluse loomise eesmärki avalikust haridusasutuses pakutavast erineva hariduse valimiseks, mis on sobilikum õppuri või tema vanemate filosoofiliste ja religioossete veendumustega. See lähtub eelkõige erahariduse sõltumatus ideest. 1998. aastal vastu võetud EraKS-s toodud erakooli mõiste käsitleb seevastu erakooli kui ettevõtet, kui ühte ettevõtluse viisi. Määratlus ei eita ega välista otseselt sõltumatus ideed, kuid kindlasti ei ole see peamine. EraKS ja tegelikult kogu Eesti haridusseadustiku läbivaks probleemiks erahariduse osas on see, et vastavad õigusaktid ei anna edasi erahariduse kui hariduse mitmekesistamise kanali väärtust ja avalikele õppeasutustele alternatiivse hariduse võimalust.

PS kohaselt võib erakoole avada ja pidada seaduse alusel. Seega on erakoolide asutamine ja tegevus riigi pideva järelevalve all, sest riigil on kohustus tagada arvestatav ja tasakaalustatud haridus.<sup>289</sup> Selle kohustusega seonduvalt käsitlem järgmises punktis ülevaatlikult riigi

---

<sup>289</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln., § 37, komm 3.

järelevalve teostamist erakoolide tegevuse üle ning erakoolide riigipoolse finantseerimisega seonduvaid küsimusi.

#### **5.2.2.1. Järelevalve erakoolide tegevuse üle**

PS § 37 lõike 5 kohaselt on hariduse andmine riigi järelevalve all. Seda sõltumata õppeasutustest ja nende omandivormist. Seega on ka erahariduse andmine riigi järelevalve all. Ka MSKÕP art 13 lõige 4 kinnitab üksikisikute ja asutuste õigust luua õppeasutusi ja juhtida neid eeldusel, et need õppeasutused kannavad pakti art 13 lõikes 1 toodud hariduse väärtusi<sup>290</sup> ja täidavad riigi poolt kehtestatud miinimumnõudeid. Riik on kohustatud looma tingimused põhiseadusega tagatud õiguste ja vabaduste kasutamiseks – sealhulgas ka kvaliteetse haridusteenuse tagamiseks. Tegemist on riigi kaitsekohustusega ebakvaliteetsete haridusteenuste pakujate eest - riigil on kohustus tagada arvestatav ja efektiivne haridus.<sup>291</sup>

Riik teostab erahariduse andmise üle järelevalvet kahel moel – esiteks kehtestades seadusega nõuded erakooli asutamisele ja pidamisele ning teiseks kontrollides seadusega kehtestatud nõuete täitmist erakoolide poolt.

Vastavalt PS §-i 37 teisele lõikele võib erakoole avada ja pidada seaduse alusel. Sellest sättest tuleneb riigile positiivne kohustus luua seadusega tingimused PS-ga tagatud erakooli avamise ja pidamise õiguse kasutamiseks. Teiselt poolt annab nimetatud säte ja PS § 37 lõige 5 õiguse kehtestada erakoolidele kvaliteedinõuded ning kontrollida erakoolide tegevust. Need riigi poolt kehtestatavad nõuded võivad puudutada selliseid valdkondi nagu õpilaste vastuvõtt erakooli ja erakoolist väljaarvamine, õppekava üldnõuded, lõpudokumentide tunnustamine, nõuded pedagoogidele, jms. Kuid riik ei või takistada erakoolide avamise ja pidamise õiguse rakendamist, kehtestades põhjendamatult koormavaid juriidilisi ning administratiivseid nõudeid nende asutuste loomisele ja juhtimisele.

Erakoolide avamist ja pidamist reguleerib EraKS. Erakooli puudutava regulatsiooni puhul saab eristada reegleid, mis hõlmavad erakooli asutamist ja erakooli tegevust. Erakooli poolt

---

<sup>290</sup> MSKÕP art 13 lõige 1: "... haridus peab tagama iga inimesiku täieliku arengu, looma väärikustunde, tugevdama lugupidamist inimese õiguste ja põhivabaduste vastu. /.../ haridus peab andma kõigile võimaluse olla vaba ühiskonna kasulikuks liikmeks, soodustama vastastikust mõistmist, sallivust ja sõprust kõigi rahvaste ja rasside, etniliste ja religioossete gruppide vahel ja kaasa aitama Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni tööle rahu kindlustamisel".

<sup>291</sup> T. Annus (2001), lk 269.

õppe läbiviimise alustamiseks peab erakooli pidaja vastavalt EraKS § 5 lõikele 1 taotlema Haridus- ja Teadusministeeriumilt koolitusloa konkreetsele õppekavale. Koolitusluba on sisuliselt tunnistus sellest, et õppeasutuses läbiviidav koolitus vastab minimaalsetele kvaliteedinõuetele. Koolitusloa andmine või sellest keeldumine näitab hinnangut koolituse sisule. Koolitusluba andes võtab riik endale vastutuse selle eest, et koolitusasutuses antakse kvaliteetset õpet ning tagatakse kooli õppe- ja kasvatustöö korralduse vastavus riigi seatud nõuetele.<sup>292</sup>

Vastavalt EraKS § 5 lõikele 5 peab koolitusloa taotleja koolitusloa saamiseks olulisemate dokumentidena esitama:

- 1) haridustasemele või erakooli liigile vastava õppekava, mis peab riikliku õppekava olemasolul vastama riiklikule õppekavale;
- 2) samaliigilise riigi- või munitsipaalõppeasutuse pedagoogidele ja õppejõududele või avalik-õiguslike ülikoolide õppejõududele õigusaktides kehtestatud nõuetele vastavate pedagoogide või õppejõudude kirjalikud nõusolekud asutatavasse erakooli tööle asumiseks;
- 3) andmed erakooli tegevuseks vajalike õpperuumide (-hoonete), sisustuse ja muu vara olemasolu ja nende vastavuse kohta sotsiaalministri määrusega kehtestatud tervisekaitse nõuetele ja haridus- ja teadusministri kehtestatud nõuetele;
- 5) kõrgkooli ja ülikooli puhul andmed õppe- ja teadustegevuseks vajaliku õppemateriaalse baasi olemasolu ja nende vastavuse kohta haridus- ja teadusministri määrusega kehtestatud nõuetele;
- 6) ülikooli, rakenduskõrgkooli või erakutseõppeasutuse koolitusloa taotlemisel aktsiakapitali, osakapitali või omakapitali olemasolu tõendavad dokumendid;
- 7) erakooli põhikirja ja arengukava.

Seega on EraKS-st tulenevalt kehtestatud õppetegevuse alustamiseks miinimumnõuded kooli õppekavale, õpetajatele/õppejõududele ja õppemateriaalsele baasile. Üldine põhimõte on, et erakoolidele seadusega esitatavad minimaalsed (kvaliteedi)nõuded ei tohi võrdse kohtlemise printsiibist lähtuvalt olla kõrgemad, kui samaväärsetel avalikel õppeasutustel.<sup>293</sup> EraKS-s esitatud dokumentide loetelust ilmneb, et nimetatud miinimumnõuded lähtuvad samaliigiliste riigi-või munitsipaalõppeasutusele esitatud nõuetest. Seda kinnitab ka EraKS § 11 lõige 4,

---

<sup>292</sup> Kontrolliaruanne . Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus koolituslubade andmisel põhikoolidele ja gümnaasiumidele. – Riigikontroll, 2003, lk 5.

<sup>293</sup> G. Gori (2001), p 338.

mille kohaselt peab erakooli õppekava vastama riiklikult kehtestatud haridusstandardile.<sup>294</sup> Samaväärsetest nõuetest lähtumist kinnitab ka põhimõte, mille kohaselt kohaldatakse vastavat haridustaset puudutavaid seadusi erakoolidele niivõrd, kuivõrd EraKS ei sätesta teisiti.<sup>295</sup> Olulise, üldiselt tunnustatud, põhimõttena võib välja tuua printsiibi, et riik ei või takistada erakoolide avamise ja pidamise õiguse rakendamist, kehtestades põhjendamatult koormavaid juriidilisi ning administratiivseid nõudeid nende asutuste loomisele ning juhtimisele.

Õigusliku raamistiku loomise kõrval peab riik, nagu eelpool viidatud, teostama pidevat kontrolli kehtestatud nõuete täitmise üle. Riik vastutab selle eest, et erakoolid täidaksid õigusaktidega neile kehtestatud nõudeid. EraKS § 23 lõike 1 kohaselt teostatakse riiklikku järelevalvet erakooli õppe- ja kasvatustegevuse üle vastava riigi- või munitsipaalõppeasutuse või avalik-õigusliku ülikooli tegevust reguleerivate õigusaktidega sätestatud korras. Kui erakooli õppe- ja kasvatustegevus või õppetase ei vasta koolitusloas märgitud haridustasemele või erakooli liigile seadusega kehtestatud nõuetele, on haridus- ja teadusministril vastavalt EraKS § 9 lõikele 1 õigus teha erakoolile ettekirjutus või tunnistada koolitusluba kehtetuks.

2004. a kevadel võttis Riigikogu vastu EraKS muudatused, millega kehtestati kõrgendatud aktsia-, osa- ja omakapitalinõuded ülikoolide, rakenduskõrgkoolide ja kutseõppeasutuste pidajatele.<sup>296</sup> Milleks sellised nõuded ning kas nimetatud nõuded on põhjendamatult koormavad ja kahjustavad PS-ga tagatud õigust luua ja pidada erakoole? PS § 11 kohaselt võib õigusi ja vabadusi piirata kooskõlas PS-ga ning need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratud õiguste ja vabaduste olemust. Kahtlemata piirab nimetatud kapitalinõue paljude võimalust luua ja pidada kõrgkooli või kutseõppeasutust, kuid need piirangud on vajalikud. Seda seetõttu, et riik peab tagama

---

<sup>294</sup> EraKS § 11 lõike 4 kohaselt peab erakooli õppekava vastama:

- 1) koolieelsel lasteasutusel – alushariduse raamõppekavale;
- 2) lasteaed-alkoolil – lasteaia osas alushariduse raamõppekavale ja algkooli osas põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekavaga kehtestatud kooliastmete pädevusele ja ainetes õpitulemustele;
- 3) algkoolil, põhikoolil ja gümnaasiumil – põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekavaga kehtestatud kooliastmete pädevusele ja ainetes õpitulemustele;
- 4) kutseõppeasutusel – kutse-, eri- või ametiala riiklikule õppekavale;
- 5) kõrgkoolil ja ülikoolil – kõrgharidusstandardile;
- 6) huvialakoolil – üleriigilisele raamõppekavale, kui see on kehtestatud;
- 7) erikoolil – põhikooli ja gümnaasiumi riiklikule õppekavale või põhikooli lihtsustatud riiklikule õppekavale (abiõppe õppekavale) või toimetuleku riiklikule õppekavale.

<sup>295</sup> Nimetatud põhimõte on vastava taseme osas sätestatud KELS §-s 7, PGS § 1 lõikes 2, KutÕS § 2 lõikes 3 ja ÜKS § 3 lõikes 2.

<sup>296</sup> Ülikoolile 10 miljonit krooni, rakenduskõrgkoolile 6 miljonit krooni ja kutseõppeasutusele 1 miljon krooni (EraKS § 2<sup>1</sup> lg-d 1-3). Juba väljaantud koolitusluba või positiivset akrediteerimisotsust omavale erakooli pidajale kehtestatakse nimetatud kapitalinõudeid alates 2007. aasta 1. jaanuarist, välja arvatud juhul, kui erakooli pidaja esitab taotluse uue koolitusloa saamiseks enne nimetatud kuupäeva (EraKS § 25<sup>1</sup> lg-d 1-3).



erakooli õpilase huvide kaitse ning selle, et haridus oleks piisava kvaliteediga ja jätkusuutlik. Õppe läbiviimiseks on vajalikud õppejõud, samuti mitmete materiaalsete vahendite olemasolu (auditooriumid, raamatukogu, õppevahendid). Lähtuvalt toodud kapitalinõuetest on vajalik täiendavalt tagada enda haridusse investeerinud üliõpilastele võimalus osaleda mõistlikes tingimustes õppetöös ning luua suuremad eeldused erakoolide jätkusuutlikkuse tagamiseks, vähendades erakoolide pankrotistumise riski ja sellega kaasnevat probleeme õpilastele. Riik on kohustatud looma tingimused PS-ga tagatud õiguste ja vabaduste kasutamiseks – sealhulgas ka kvaliteetse haridusteenuse tagamiseks. See on riigi kaitsekohustus ebakvaliteetsete haridusteenuste pakkujate eest. Ebakvaliteetset haridust omandanud õpilase õigust haridusele on rikutud. See on ka nimetatud erakoolide loomise ja pidamise õiguse riive õigustuseks.

Riik võib määrata täiendavad tingimused, millistele erakoolid peavad vastama selleks, et neid ametlikult tunnustataks ja riigieelarvest toetataks. Näiteks on Eestis eraülikoolide ja rakenduskõrgkoolide lõpudokumentide tunnustamiseks ja nimetatud erakoolidele koolitustellimuse esitamiseks lisaks koolitusloale vaja taotleda ka õppekavade akrediteerimist, kus tulenevalt ÜKS § 11 lõikest 2 hinnatakse õppekava ja selle alusel toimuva õppe vastavust õigusaktidele ja standarditele, sealhulgas vastava teoreetilise ja praktilise õppe taset, õppejõudude ja teadustöötajate teaduslikku ja pedagoogilist kvalifikatsiooni ning ressursside piisavust õppe läbiviimiseks antud õppekaval.

#### **5.2.2.2. Erakoolide rahastamine**

Õppeasutuse asutamise õigus väljaspool riiklikku haridussüsteemi on hädavajalikuks eelduseks haridusvabaduse tagamisel, samamoodi nagu ka vanemate õigus panna oma laps õppima eraõppeasutusse. Seoses sellega, et erakoolide kõrged õppemaksud võivad paljude õpilaste jaoks välistada erakoolis õppimise, tõstatub küsimus erakoolide riikliku finantseerimise kohustuslikkuse kohta.

PS-st ei tulene kohustust erakoolide finantseerimiseks.<sup>297</sup> Samuti ei ole üheski olulisemas rahvusvahelises lepingus puudutatud riigi kohustust erakoolidele rahalise toetuse ja -abi andmiseks võrdselt riigi ja kohaliku omavalitsuse koolidega. Riigi ja kohaliku omavalitsuse

---

<sup>297</sup> Näiteks Hispaania, Prantsusmaa ja Iirimaa põhiseadustes on sätestatud kohustusliku hariduse tasemel tegutsevate erakoolide finantseerimise kohustus. Hollandi põhiseadus näeb ette kohustusliku hariduse tasemel tegutsevatele erakoolidele finantseerimise samaväärselt riiklike koolidega. - Private education in the European Union. Organisation, administration and the public authorities' role. Eurydice, 2000, p 25.

õppeasutuste finantseerimine ning riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutustega analoogseid nõudeid täitma pidavate erakoolide finantseerimata jätmine ei ole rahvusvaheliste normide kohaselt diskrimineeriv.<sup>298</sup>

Võib püstitada küsimuse - kas juhul kui erakool pakub teenust, mille pakkumiseks kogub riik makse, ei peaks see erakool saama ka osa (vastavalt õpilaste arvule) kogutud rahast? Paljudes riikides on erakoolide võrdne finantseerimine tõusnud oluliseks teemaks, kuna nimetatud hariduse pakkujad on riigi poolt tunnustatud võrdväärsseteks riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutustega ning nende poolt väljastatud lõpudokumentidele on antud ametlik staatus.

PS §-i 12 kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. aprilli 2002. a otsuse kohaselt tuleb: “põhiseaduse § 12 lõike 1 esimest lauset tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses. “Õigusloome võrdsus nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi”.<sup>299</sup> Põhiseaduslikult relevantne on võrreldavate isikute või gruppide sarnasus. Vastavad isikud või grupid peavad omama ühist nimetajat, mis ei hõlma kolmandaid isikuid või isikute gruppe.<sup>300</sup> Riik, tunnustades erakooli lõpudokumenti ja seeläbi erakoolides pakutavat haridust, on erakooli lugenud samaväärseks riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutustega. Seega võib lugeda riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutuste ning riigi poolt tunnustatud eraõppeasutuste<sup>301</sup> ühiseks nimetajaks just nendes õppeasutustes pakutavat haridusteenust ning pakutava õppeteenuse ühtset kvaliteeti. Erakoole ning riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutusi eristab ainult omandivorm – erakool on füüsilise või juriidilise isiku õppeasutus, riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutused on vastavalt riigi või kohaliku omavalitsuse õppeasutused.

Riigi- või kohaliku omavalitsuse asutusena tegutseval õppeasutusel ei lasu võrreldes erakoolidega ka erilisi ülesandeid, millest tulenevalt oleks nimetatud õppeasutuste erinev kohtlemine põhjendatud.<sup>302</sup> Seega ei ole põhjust, miks erakoole ei peaks finantseerimisel

<sup>298</sup> C. Glenn. J. de Groof (2002), Vol II, p 244.

<sup>299</sup> 3-4-1-2-02. – RT III 2002, 11, 108.

<sup>300</sup> T. Annus (2001), lk 295; ning Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln., § 12, komm 3.

<sup>301</sup> Üld- ja keskhariduse õppekavade puhul näitab riigipoolset tunnustamist õppekavale antud koollitusluba ning kõrghariduse õppekava puhul vastava õppekava akrediteerimine.

<sup>302</sup> Vt nt: 19. aprilli 1999.aasta Riigikohtu halduskolleegiumi otsuses analüüsis halduskolleegium eraõigusliku ja avalik-õigusliku ringhäälingu võrdse kohtlemise vajadust. Otsuse kohaselt: “Võrdse kohtlemise põhimõttest ei tulene, et avalik-õiguslikku ringhäälingut ja eraõiguslikku ringhäälingut tuleb alati kohelda ühtviisi. Arvesse tuleb võtta avalik-õigusliku ringhäälingu ja eraõigusliku ringhäälingu erinevat rolli avalik-õiguslike ülesannete täitmisel”. Selliseks eriliseks rolliks on näiteks rahvuskultuuri propageerimine ja edendamine. – RT III 1999, 13, 126.

kohtlema võrdselt riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutustega. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. aprilli 2002. a otsuse kohaselt on “keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdselt. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust”.<sup>303</sup> Antud juhul mõistlikku põhjust ebavõrdseks kohtlemiseks ei ole.

Küsimus on ainult selles, milliste kulude osas peaks riik erakoole oma õppeasutustega võrreldes võrdselt toetama.<sup>304</sup> Selge on see, et täielik võrdne rahajaotus võib viia vastupidisele ebavõrdsele kohtlemisele. Juhul, kui riik finantseeriks erakoolide tegevuskulusid võrdselt riiklike õppeasutuste tegevuskuludega, koheldaks riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutusi ebavõrdselt võrreldes erakoolidega. Seda seetõttu, et riiklike õppeasutuste puhul on tegevuskulude ainsaks kandjaks riik, samas erakoolide puhul on selleks pidaja ning juhul, kui riik finantseeriks ka erakoolide tegevuskulusid võrdselt riiklike koolide tegevuskuludega, oleks erakoolil võimalus saada lisaraha erakooli pidajalt. Riiklikud õppeasutused ei suudaks konkureerida õppetingimuste ja sellega seonduvalt lõpuks ka õppekvaliteedi osas erakoolidega ning riik võib jääda hätta PS-st tuleneva kohustuse – hariduse kättesaadavaks tegemiseks vajaliku arvu õppeasutuste ülevalpidamine – täitmisega.

Põhjendatud oleks õppekulude (pedagoogide palgad, õppevahendid, jms) võrdne finantseerimine, mis põhineb õpilaste arvul. Kuid õppeasutuse tegevuskulud (peamiselt investeeringud ja koolihoone ülevalpidamisega seonduvad kulud) peaksid jääma õppeasutuse “omanike” kanda. Nimetatud põhimõtet kannavad ka EraKS-s sätestatud finantseerimispõhimõtted põhi-, üldkesk- ja põhihariduse baasil kutsekeskhariduse tasemel õpet läbiviivatele erakoolidele<sup>305</sup>.

---

<sup>303</sup> 3-4-1-2-02. – RT III 2002, 11, 108.

<sup>304</sup> Suuremal või vähemal määral toetab iga Euroopa Liitu kuuluv riik erakoole, kuid toetamise viisid on erinevad. Sõltuvalt seadusandlusest võivad riiklikud toetused katta õpetuse kogukulu või õpetajate palkasid, õppeasutuse tegevuskulusid, õppevahendeid, hooneid, täiendavaid teenuseid õpilastele, jne. Täieliku võrdse kohtlemise nime all katavad Belgia ja Holland kõik erakoolide kulud võrdsetel alustel riiklike koolidega (kuigi erakoolidel on õigus täiendavatele vahenditele projektidega), samal ajal kui teistes riikides kaetakse kulud mingis osas võrreldes riiklike õppeasutustega. – Private education in the European Union. Organisation, administration and the public authorities' role. Eurydice, 2000, lk 25.

<sup>305</sup> EraKS § 22 lõike 2 kohaselt toimub lasteaed-alkkooli algkooli osa, algkooli, põhikooli ja gümnaasiumi kulude osaline katmine iga-aastaselt lähtudes erakooli õpilaste arvust erakooli pedagoogide töötasu, sotsiaalmaksu, täienduskoolituse ja õpikute soetamisega seotud kulude katmiseks. Vastavalt EraKS § 22 lõikele 2<sup>2</sup> kaetakse põhihariduse baasil kutsekeskhariduse õppekava alusel riigieelarvest erakoolis töötavate pedagoogide palgad ning nimetatud õppekava alusel õppivate õpilaste õppevahendite kulu lähtuvalt erakoolis vastavatel õppekavadel õppivate õpilaste arvule.

Siinkohal tekib õigustatud küsimus – võib-olla ei peakski riik ja kohalikud omavalitsused sellisel juhul koole pidama, kui riigieelarve ja erakoolide pidajate vahendite abil võiksidki kõik koolid olla erakoolid. Põhimõtteliselt võiks see erasektori ja –kapitali huvi korral, riigi põhjaliku järelevalve all ning järgides hariduse kättesaadavuse, haridusele juurdepääsu, hariduse arvestatavuse ja hariduse kohandatavuse printsiipe võimalik olla. PS § 37 lõike 2 esimese lause kohaselt on riigil ja kohalikul omavalitsusel kohustus hariduse kättesaadavuse tagamiseks pidada ülal vajalikul arvul õppeasutusi. See ei välista ka teoreetilist olukorda, kus riik ja kohalik omavalitsus ei ole ühegi õppeasutuse pidajaks – seda loomulikult juhul, kui täidetud on PS-s nimetatud hariduse kättesaadavuse põhimõte ja õigusest haridusele tulenevad teised eelpoolnimetatud põhimõtted. Kuid kohe, kui esinevad probleemid haridusteenuse kättesaadavuse, sellele juurdepääsu, selle arvestatavuse või kohandatavusega, peab riik sekkuma ja vajadusel looma oma õppeasutused. PS-st tulenev riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustus “pidada ülal /.../ õppeasutusi” ei ole sama, mis kohustus luua ja omada õppeasutusi. Õppeasutuse omamine on õppeasutuse üheks ülalpidamise viisiks, kuid mitte ainsaks. PS-st tulenev riigi ja kohaliku omavalitsuse kohustus on täidetud ka juhul, kui toetatakse erakoole ning rõhutan veelkord, kui täidetud on neli eelpoolnimetatud olulist põhimõtet.<sup>306</sup>

Kui võrdse kohtlemise esimeseks vaateks on võrdne kohtlemine finantseerimisel erakoolide ning riigi ja kohaliku omavalitsuse koolide võrdluses, siis võrdse kohtlemise teiseks vaateks on erakoolide võrdne kohtlemine finantseerimisel võrreldes teiste erakoolidega. Põhimõte on, et kui riik finantseerib erakoole, ei tohi erakoole finantseerimisel ebavõrdselt kohelda.

Võrdse kohtlemise kolmandaks vaateks on vanemate võrdne kohtlemine. Samaaegselt, kui on aktuaalne küsimus õppeasutuste võrdsest kohtlemisest, tuleb tähelepanu pöörata ka vanemate võrdsele kohtlemisele, kes soovivad teostada oma õigust lastele kooli valimisel. Tegelik hariduse valiku vabadus kohustab riiki toetama õppeasutuste süsteemi mitmekesisust ja kättesaadavust. Erakoolide riiklik rahastamine on täiendav ja teatud juhtudel eeltingimus haridusvabaduse olemasoluks ja vanematepoolsele õppeasutuse vaba valiku õigusele. Selleks, et tegelikult tagada mitmekesise haridussüsteemi olemasolu, on riigi rahaline toetus hädavajalik. Ilma riigi toetuseta jäävad erakoolid kättesaadavaks ainult majanduslikule eliidile.<sup>307</sup>

---

<sup>306</sup> Näiteks Hollandis õpib üle 70% põhihariduse taseme õpilastest erakoolides, mida sisuliselt peab ülal riik. - Private education in the European Union. Organisation, administration and the public authorities' role. Eurydice, 2000, lk 13.

<sup>307</sup> C. Glenn. J. de Groof (reference 2), p 247.

Võib väita, et otsuse, millise kooli vanem saab valida teeb sageli riik, pidades ülal ja toetades riiklikke õppeasutusi ning jättes erakoolid toetuseta.<sup>308</sup> Lisaks sotsiaalsele ebaõiglusele ei täida riik kohustust tagada neutraalset hoiakut usuliste ja filosoofiliste seisukohtade osas, kui vanemad on lähtuvalt oma majanduslikest võimalustest võimelised lubama ainult riiklikku haridust. Selleks, et PS-st tulenev õigus avada ja pidada õppeasutusi ei jääks ainult formaalseks ja tühjaks, ning vanemate õigus valida oma lapsele sobivat haridust ei oleks illusoorne, peaks vähemalt osa erakooli õppekuludest olema kantud riigi poolt.

Haridusvabaduse ning eriti valikuvõimaluste laiendamise aspektist lähtuvalt on äärmiselt oluline, et Eestis on erakoolide finantseerimine EraKS-s sätestatud. Kui põhi-, üldkesk- ja põhihariduse baasil kutsekeskhariduse tasemel õpet läbiviivatel erakoolidel katab riik õppekulud vastavalt õpilaste arvule, siis keskhariduse baasil kutsekeskhariduse õppekava alusel töötavate pedagoogide palgad ja õppevahendite soetamise kulud kaetakse riigieelarvest Haridus- ja Teadusministeeriumiga kooskõlastatud õpilaste vastuvõtuarvu ulatuses (EraKS § 22 lg 2<sup>1</sup>). Erarakenduskõrgkooli ja eraülikooli õppekohtade kulud kaetakse riigieelarvest analoogselt riigi rakenduskõrgkoolidele ja avalik-õiguslikele ülikoolidele riikliku koolitustellimuse ulatuses (EraKS § 22 lg 3). Seega toimub vastavalt EraKS-le kõrghariduse tasemel erakoolide finantseerimine võrdsetel alustel (vähemalt õigusloome võrdsuse aspektist) riigi rakenduskõrgkoolidega ja avalik-õiguslike ülikoolidega. Kindlasti peab Haridus- ja Teadusministeerium vastuvõtuarvu kinnitamisel ja koolitustellimuse esitamisel kohtlema ka faktiliselt erakoole võrdselt võrreldes vastavalt riigi kutseõppeasutuste ja rakenduskõrgkoolidega ning avalik-õiguslike ülikoolidega. Sellest lähtuvalt võibki probleemseks välja tuua asjaolu, et EraKS ei näe ette tingimusi, millest lähtuvalt Haridus- ja Teadusministeerium kinnitab kutseõppeasutuste puhul vastuvõtuarvu suuruse ning millest Haridus- ja Teadusministeerium lähtub koolitustellimuse ulatuse määramisel. Nimetatud tingimused peaksid olema EraKS-s määratletud, et erakooli pidaja teaks, milliste nõuete täitmisel on tema erakoolil õigus saada koolitustellimus või millest sõltub vastuvõtuarvu suurus.

Erakoolide finantseerimine on äärmiselt oluline erahariduse süsteemi elujõulisust silmas pidades, kuna ilma riigi toetuseta ei pruugi erakoolidel olla jõudu riigi poolt seatud kvaliteedinõuete tagamiseks. Haridusvabaduse ja haridusliku mitmekesisuse tagamise loogiliseks eelduseks on riigi toetus. Nimetatud põhimõttest lähtuvalt võttis ka Euroopa

---

<sup>308</sup> Seda kinnitab riikide võrdlev statistika. Hollandi ja Belgia näitel, kus erakoole (põhihariduse tasemel) finantseeritakse võrdselt riiklike õppeasutustega, on ka õpilaste osakaal erakoolides suurem. - Private education

Parlament 1984. aastal vastu resolutsiooni haridusvabaduse kohta Euroopa Ühenduses, mille art 9 kohaselt peavad liikmesriigid kooskõlas haridusvabaduse põhimõttega tegema erakoolidele võimalikuks riiklikud toetused nende ülesannete ja kohustuste täitmiseks riigi poolt loodud koolidega samadel tingimustel.<sup>309</sup>

---

in the European Union. Organisation, administration and the public authorities' role. Eurydice, 2000, p 13.

<sup>309</sup> European Parliament Resolution on freedom of education in the European Community. OJ C 104, 16.04.1984.

### 5.3. Järeldused

Kokkuvõttena saab esile tuua järgmised olulisemad seisukohad ja järeldused:

1. Haridusvabadus on väga tihedalt seotud usu-, veendumuse- ja mõttevabadusega. Õigus pakkuda haridusteenust vastavalt oma filosoofilistele ja religioossetele veendumustele (õpetamisvabadus) ning vabadus valida oma veendumustele vastavat haridust on üheks aktiivse vaadete väljendamise ja levitamise (*forum externum*) vormiks, mida kaitseb ka PS § 45 lõige 1.
2. Õpetamisvabadus tähendab seda, et valitsus ei või mõjutada õppeprotsessi ideoloogiliselt ja sunniviisiliselt ning õpetajad ja õppeasutused peavad olema vabad valitsuse ideoloogilisest survest. Õpetamisvabaduse piiramise õigustuseks on avaliku korra ning kõlbluse põhimõtted ning kohustus tagada igaiühele arvestatav haridus.
3. Vabadus valida haridust tähendab seda, et valitsus ei tohi avaldada survet vanematele või õpilastele eesmärgiga suunata nende valikut teatava sisuga hariduse kasuks.
4. Vanemate valikuõiguse puhul on eristatavad kaks elementi. Vanemate vabadus valida oma lastele riigi- ja kohaliku omavalitsuse haridusasutuste kõrval ka teisi koole ning vanemate vabadus ja kohustus tagada oma laste usuline ja kõlbline kasvatus vastavalt omaenda veendumustele.
5. Avalikes haridusasutustes ei või pakkuda pluralismi eitavat ning konkreetse religiooni või maailmavaate suhtes ühekülgselt õpetust. Riik peab korraldama õpet avalikes õppeasutustes religiooni ja eetikat puudutavates õppeainetes erapooletul ja objektiivsel viisil, mis ei kahjusta vanemate ja laste südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadust.
6. Riigil ei ole kohustust subsideerida erakoole, mis esindavad spetsiifilisi vaateid kasvatusel: keeldumine erakooli toetamisest ei ole vastuolus vanemate vabadusega valida oma laste kasvatus vastavalt oma usulistele ja filosoofilistele veendumustele. Kuna võimalikke vaateid kõlblisele ja usulisele kasvatusel on detailides hoomamatu hulk ning kõigi nende jaoks ei ole riigil võimalik luua õppeasutuste võrku.
7. Vanemate õigused otsuste tegemisel lapse haridustee planeerimisel ja valikul ei ole absoluutsed. Vanema valikud peavad olema teostatud vastavuses lapse õiguste ja huvidega.
8. Õigus valida haridust ja õigus pakkuda haridusteenust eeldavad nende õiguste tagamiseks riigi positiivset tegevust. Riik on kohustatud looma tingimused kvaliteetse haridusteenuse tagamiseks. Tegemist on riigi kaitsekohustusega ebakvaliteetsete haridusteenuste pakkujate eest.

9. Rahvusvahelise määratluse kohaselt loetakse erakooliks õppeasutus, millel on orientatsiooni ja organisatsioonivabadus. Määrav ei ole see, kes on erakooli omanik ning kes erakooli finantseerib, vaid see, kelle käes on kontroll erakooli juhtimisotsuste osas. EraKS-s toodud erakooli mõiste käsitleb seevastu erakooli pigem kui ettevõtet, kui ühte ettevõtluse viisi. Määratlus ei eita ega välista otseselt sõltumatuse ideed, kuid kindlasti ei ole see peamine. EraKS ja tegelikult kogu Eesti haridusseadustiku läbivaks probleemiks erahariduse osas on see, et vastavad õigusaktid ei anna edasi erahariduse kui hariduse mitmekesistamise kanali väärtust ja kui avalikele õppeasutustele alternatiivse hariduse võimalust.
10. Riik teostab erahariduse andmise üle järelevalvet kahel moel – esiteks kehtestades seadusega nõuded erakooli asutamisele ja pidamisele ning teiseks kontrollides seadusega kehtestatud nõuete täitmist erakoolide poolt.
11. Riik võib määrata täiendavad tingimused, millistele erakoolid peavad vastama selleks, et neid ametlikult tunnustataks ja riigieelarvest toetataks.
12. Seadusega esitatavad nõuded erakoolidele ei tohi võrdse kohtlemise printsiibist lähtuvalt olla kõrgemad, kui samaväärsetel avalikel õppeasutustel.
13. Riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutuste finantseerimine ning riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutustega analoogseid nõudeid täitma pidavate erakoolide finantseerimata jätmine ei ole rahvusvaheliste normide kohaselt diskrimineeriv. Samas ei ole võrdse kohtlemise printsiibist lähtuvalt põhjust, miks erakoole ei peaks finantseerimisel kohtlema võrdselt riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutustega.
14. PS § 37 lõike 2 esimese lause kohaselt on riigil ja kohalikul omavalitsusel kohustus hariduse kättesaadavuse tagamiseks pidada ülal vajalikul arvul õppeasutusi. See ei välista teoreetilist olukorda, kus kogu koolivõrk koosneb erakoolidest ning riik ja kohalik omavalitsus ei ole ühegi õppeasutuse pidajaks. Põhimõtteliselt võiks see riigi finantseerimise ja põhjaliku järelevalve all ning järgides hariduse kättesaadavuse, haridusele juurdepääsu, hariduse arvestatavuse ja hariduse kohandatavuse printsiipe võimalik olla.
15. Erakoolide riiklik rahastamine on täiendav ja teatud juhtudel eeltingimus haridusvabaduse olemasoluks ja vanematepoolsele õppeasutuse vaba valiku õiguseks. Selleks, et tegelikult tagada mitmekesise haridussüsteemi olemasolu, on riigi rahaline toetus hädavajalik. Ilma riigi toetuseta jäävad erakoolid kättesaadavaks ainult majanduslikule eliidile. Erakooliseadus näeb ette erakoolide riikliku rahastamise.
16. Selleks, et PS-st tulenev õigus avada ja pidada õppeasutusi ei jääks ainult formaalseks ja tühjaks, ning vanemate õigus valida oma lapsele sobivat haridust ei oleks illusoorne,



peaks vähemalt osa erakooli õppekuludest olema kantud riigi poolt. Põhjendatud on õppekulude (pedagoogide palgad, õppevahendid, jms) võrdne finantseerimine, mis põhineb õpilaste arvul. Kuid õppeasutuse tegevuskulud (peamiselt investeeringud ja koolihoone ülevalpamisega seonduvad kulud) peaksid jääma õppeasutuse “omanike” kanda. Sellest põhimõttest lähtub ka EraKS.

17. EraKS-s tuleks määratleda konkreetsed finantseerimise tingimused, et erakooli pidaja teaks, milliste nõuete täitmisel on tema erakoolil õigus saada riiklikku rahastamist.

## KOKKUVÕTE

Õigus haridusele on üheks inimõiguseks ning sisaldub põhiõigusena PS-s ning peaaegu kõigis olulisemates inimõiguste alastes dokumentides alates Inimõiguste Ülddeklaratsioonist kuni Euroopa Liidu põhiõiguste hartani.

Eesti Vabariik on ühinenud kõigi olulisemate haridusõigust puudutavate rahvusvaheliste lepingutega. Samas ei ole ühinetud 1960. aasta UNESCO konventsiooniga diskrimineerimise vastu hariduses. Konventsiooniga tuleks kindlasti ühineda, sellega näitaks Eesti oma kuulumist isikute põhiõigusi- ja vabadusi austavate ja väärtustavate riikide hulka ning annaks oma toetuse nende väärtuste levikule kogu maailmas.

Hariduse olemuse saab edasi anda hariduse väärtuste kaudu. Rahvusvahelistes inimõiguste alastes lepingutes toodud hariduse määratlused annavad sisu ja põhjuse haridusõiguse tagamise ja kaitsmise vajadusele ning neist lähtuvad ka demokraatlikud riigid haridusõiguse sisustamisel. Haridus on oluline nii üksikisiku kui ka ühiskonna seisukohast ning seetõttu on magistritöös peetud oluliseks eristada hariduse individuaalset väärtust ja kollektiivset väärtust. Individuaalsest väärtusest lähtuvalt annab haridus eeldused isiku täielikuks vaimseks ja füüsiliseks arenguks ehk kogu isiku arengupotentsiaali rakendamiseks, mis on ka kaasaegse kaasava kooli sisuks, ning loob aluse isiku toimetulekuks ja sellega seonduvaks kõrgeks eneseväärikustundeks. Haridus üldise mõistmise ja sallivuse süvendajana ning kooseksisteerimise (lugupidamine teiste isikute põhiõiguste ja –vabaduste vastu) ja vastastikkuse kasulikkuse alusena iseloomustab kollektiivse väärtuse aspekti. Neid mõlemaid aspekte ühendades on magistritöös jõutud järeldusele, et hariduse funktsiooni võiks sõnastada järgmiselt: haridus annab läbi isiku loomutäiusele püüdlmise lisaks enda arengupotentsiaali realiseerimisele võimaluse mõista, nautida ja arvestada teisi ning teiste inimõigusi.

Põhiõiguste traditsioonilises jaotuses liberaalseteks ja sotsiaalseteks põhiõigusteks on valdavalt tavaks klassifitseerida haridusõigus sotsiaalseks põhiõiguseks. Magistritöös on jõutud seisukohale, et haridusõigust võib lugeda nii liberaalseks kui ka sotsiaalseks põhiõiguseks. Õigus haridusele sisaldab nii vabadusõiguse elemente (näiteks õpetamisvabadus), kui ka sotsiaalse põhiõiguse elemente (näiteks õigus tasuta haridusele). Selles mõttes iseloomustab õigus haridusele kõigi põhiõiguste jagamatust ja vastastikkust

seotust. Riigil on haridusõiguse tagamisel kolmekordne kohustus – austada, kaitsta ja täita õigust haridusele. Riik peab hoiduma piirangute seadmisest ja sekkumisest haridusõiguse realiseerimisel isikute poolt (kohustus austada) ning takistama haridusõiguste rikkumist kolmandate isikute poolt (kohustus kaitsta). Riigi kohustus täita haridusõigust tähendab riigi positiivset kohustust haridussüsteemi loomisel – õiguslik keskkond, haridussüsteemi finantseerimine, jms.

Haridusõigust on võimalik jaotada subjektiivseks õiguseks haridusele ja haridusvabaduseks, mis esindavad vastavalt haridusõiguse sotsiaalset ja haridusõiguse liberaalset aspekti. Subjektiivne õigus haridusele sisaldab eristatavatena õigust tasuta kohustuslikule haridusele ja õigust kohustusliku hariduse järgsele haridusele. Haridusvabadus seevastu hõlmab õpetamisvabadust ja vabadust valida haridust, millest viimane jaguneb veel omakorda õiguseks luua ja pidada erakoole ning vanemate otsustusõiguseks laste hariduse valikul.

Riigi kohustusi haridusõiguse tagamisel saab iseloomustada nelja standardiga: hariduse kättesaadavus, haridusele juurdepääs, hariduse arvestatavus ja hariduse kohandatavus. Kättesaadavuse standardi kohaselt peab haridusõiguse tagamiseks olema loodud vajalikul määral õppeasutusi ja –kohti. Haridusele juurdepääsu standard tähendab, et lisaks haridusasutuste ja –programmide olemasolule (kättesaadavus), peab kõigil olema ka tegelik võimalus nendes haridusasutustes õppida.

Võimalus olemasolevates haridusasutustes õppida eksisteerib, kui õppeasutustele ja õppekohtadele on diskrimineerimata füüsiline- ja majanduslik juurdepääs. PS § 37 lõike 2 esimese lauses nimetatud „vajaliku arvu õppeasutuste“ määratlemisel on riigi- ja kohaliku omavalitsuse otsustusõigus võrdlemisi avar, sest haridusõiguse tagamise (sh füüsilise juurdepääsu tagamise) ulatus sõltub selle õiguse suure kulukuse tõttu paljuski riigi ressurssidest. Sellest tulenevalt puuduvad universaalsed ja täiuslikud füüsilise juurdepääsu kriteeriumid.

Sotsiaalministri 27. märtsi 2001. a määruses nr 36 „Tervisekaitseõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele“ on sätestatud jalgikäimise maksimaalne pikkus, mille ületamisel peab kohalik omavalitsus tagama transpordi kooli. Magistritöös on jõutud seisukohale, et füüsilise juurdepääsu põhimõttega oleks rohkem kooskõlas koolitee pikkuse ajaline määratlus lähima õppeasutuseni. Samuti on magistritöös leitud, et vajalik oleks füüsilise juurdepääsu üldiste kriteeriumite määratlemine seaduse tasandil. Seda seetõttu, et seaduslikkuse printsiibist

lähtuvalt tuleks põhiõiguste tagamisega seonduvad üldised põhimõtted kehtestada seadusandja poolt.

Lisaks sellele, et on olemas õppeasutused ja õppekohad ning neile on tagatud diskrimineerimiseta füüsiline ja majanduslik juurdepääs, peab vastavates õppeasutustes pakutav haridusteenus olema ka arvestatav. See tähendab seda, et hariduse vorm ja sisu peavad olema asjakohased ja kvaliteetsed, mis loovad eelduse hariduse tunnustamiseks. Sisuliselt tähendab arvestatava hariduse pakkumise tagamine riigile järelevalvekohustust, mis on väljendatud ka Eesti Vabariigi PS § 37 lõikes 5. PS-st tulenev järelevalvekohustus ei tähenda totaalse kontrolli läbiviimist õppeasutustes, vaid kontrolli õigusaktide ja majanduslike meetmete kaudu. Hariduse arvestatavuse põhimõtte hõlmab ka teematikat, mis on seotud õppekeelega. Õigus haridusele ei tähenda õigust nõuda õppetöö läbiviimist õppuri valitud keeles. Samas tunnustatakse vähemusrahvuste õigust asutada emakeelseid õppeasutusi.

Hariduse kohandatavuse printsiibi kohaselt peab riik tagama hariduse paindlikkuse ning õpilaste võimeid ja arenguvajadusi arvestava haridussüsteemi. Tähtsad märksõnad on kohandatud õpe ja kaasav kool, mis rõhutavad eelkõige õpilase individuaalsust. Autori hinnangul on viimasel aastal Eestis kohandatud õppe ja kaasava hariduse vaatepunktist tehtud olulisi samme – arenguveestluste kooli sisseviimine, õpilaste maksimaalse piirarvu vähendamine, kasvatusraskustega õpilastele klasside loomise õiguse laiendamine ning individuaalse õppekava tähtsustamine.

Õiguse tasuta kohustuslikule haridusele sisuks on üldisel kättesaadavusel põhinev õppemaksuta juurdepääsu õigus põhiharidusele. Vastavalt PS-le on kooliealistel lastel õppimine seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Hariduse kohustuslikkus on põhjendatud nii isiku enda kui ka ühiskonna huvidega. Magistritöös on asutud seisukohale, et põhiharidus kohustusliku haridustasemena ei tähenda põhihariduse omandamise kohustust, vaid määratleb ära kohustusliku õppimise ulatuse kooliealistele lastele, nagu ka koolikohustus ei tähenda kohustust käia koolis, vaid kooliealise lapse kohustust õppida. Haridusministri 18. juuli 2000. a määruse nr 24 „Koduõppe kord“ kohaselt võib koolikohustuslikku õpilast lapsevanema soovil elukohas õpetada 1.–6. klassi ulatuses. Samas näevad nii HaS kui ka PGS ette õiguse täita koolikohustust kodus kogu koolikohustuse ulatuses. Haridusminister on määrust andes ületanud seadusega antud volitusnormi ja piiranud seadusest tulenevat õigust koduõppele.

Seaduses ei ole defineeritud põhiseaduses nimetatud kooliealise lapse mõistet. HaS-s ja PGS-s on kasutatud koolikohustusliku lapse mõistet. Kuna seadus ei määratle kooliea ulatust ning seadustest ei tulene ka teisi viiteid, mis võimaldaks kooliiga määratleda muul viisil, kui koolikohustuse ea kaudu, tuleks PS § 37 lõike 2 teises lauses nimetatud koolieaks lugeda periood 6. eluaastast (jooksva aasta 30. aprilliks 6-aastaseks saanud laps) 17. eluaastani. PS-st tulenevate õiguste selgemaks ja arusaadavamaks rakendamiseks vajaksid PS mõisted nagu “kooliealisus”, “õppimise kohustus”, „õppemaks“ ja “üldhariduskool” seadustes selget defineerimist.

Õigus tasuta kohustuslikule haridusele tähendab seda, et riigi ja kohaliku omavalitsuse üldhariduskooli õpilane peab olema vabastatud kõigi kulude katmisest, mis on seotud kooli kui õppeasutuse funktsioneerimisega (pedagoogide ja muu koolipersonali palgad, kulutused koolihoonele ning kulutused üldkasutatavatele õppematerjalidele) ning ka teistest kaasnevatest kuludest (individuaalsed õppematerjalid, koolitoit, jne) juhul, kui tema vanemate varaline olukord ei võimalda neid kulusid katta. Kaasnevate kulude katmine peaks sellisel juhul toimuma erinevate toetuste või kompensatsioonide vormis. Analoogselt põhiharidusele on PS-ga tagatud õppemaksuta üldkeskharidus. Tasuta kutsekeskharidust PS ette ei näe, kuid riik võib ressursside olemasolul laiendada õppemaksuta haridust ka teistele kohustusliku hariduse järgsetele tasemetele. Seda on Eesti Vabariik ka teinud - HaS § 4 lõike 7 kohaselt on keskhariduse omandamine avalikes haridusasutustes õppemaksuta.

Haridusõiguse tagamiseks tuleb kõigile soovijatele kindlustada edasiõppimise võimalus ka peale kohustusliku hariduse omandamist. Riik ja kohalik omavalitsus peavad tagama keskhariduse üldise kättesaadavuse. Võimalus omandada keskharidust ei ole erinevalt kõrgharidusest sõltuv õpilase võimekusest, võimalus omandada keskharidust peab olema kõigil. Keskhariduse puhul tuleb eristada keskhariduse kättesaadavust ja keskharidusele juurdepääsu konkreetsete õppekohtade osas. PS-st tulenevalt puudub õigus nõuda õppekohta konkreetsel kutse-, ameti- või erialal või üldkeskhariduse puhul konkreetse gümnaasiumis konkreetses klassis. Juhul, kui mõnele õppekohale on soovijaid rohkem, kui on võimalik luua õppekohti, tuleb lähtuvalt võrdse juurdepääsu õiguse põhimõttest korraldada konkurss.

Vastavalt PGS §-le 28 toimub gümnaasiumisse vastuvõtt põhikooli lõpetamise tulemuste alusel. Kaheldav paljudes õppeasutustes seaduseväliste lisatingimuste (lisakatsed) kehtestamise õiguspärasus gümnaasiumisse vastuvõtul. PS lubab isikute põhiõiguste ja vabaduste piiramist üksnes seadusega sätestatud juhtudel. Puudub võimalus kehtestada

põhiõiguste ja vabaduste piiranguid seadusest allpool seisvate õigusaktidega. Seaduse reservatsiooni põhimõttest tulenevalt ei saa lisakatsete kehtestamist õigustatuks pidada.

Probleemiks on ka see, et KutÕS-s ei ole määratletud kutseõppeasutusse vastuvõtmise tingimusi (v.a põhihariduse olemasolu nõue). Olukorda, kus kutseõppeasutusse vastuvõtmise üldised tingimused ei sisaldu seaduses, ei saa lugeda korrektseks. Inimese vaba valikut kui põhiõigust saab piirata vaid seadusandja. Üldised juurdepääsu tingimused riikliku tellimuse või rahastamise alusel loodud õppekohtadele tuleks vastavalt üldise seaduse reservatsiooni põhimõttele sätestada seadusega.

Õigus haridusele on tihedalt seotud PS § 29 lõikest 1 tuleneva õigusega valida tegevusala, elukutset ja töökohta. Seetõttu on kohustuslikule haridusele järgnevatel haridustasemetel hariduse kättesaadavuse, võrdse juurdepääsu, hariduse arvestatavuse ja hariduse kohandatavuse printsiibi järgimine oluline nii haridusõiguse kui ka tegevusala valiku tegemise õiguse puhul. Nimetatud printsiipide rikkumise korral rikutaks isiku subjektiivset õigust nii haridusele kui ka tegevusala vabale valikule.

PS § 29 lõike 3 kohaselt korraldab riik kutseõpet. Eristada saab kutseõpet laiemas ja kitsamas tähenduses. Kitsamas tähenduses on kutseõpe kutseõppeasutuses pakutav haridusteenus. Laiemas tähenduses on kutseõpe igasugune haridusteenus, mis on suunatud isiku ettevalmistamisele valmisolekuks tööjõuturul konkureerida ja toime tulla – see hõlmab nii kutseõppeasutuses pakutavat haridusteenust, kõrgharidust kui ka ümber- ja täiendõpet. Kuna põhiõigus töötada vabalt valitud tegevusalal ei ole piiritletud tegevusaladega, mida on võimalik õppida ainult kutseõppeasutustes, tuleks PS § 29 lõiget 3 tõlgendada laias tähenduses.

PS ekspertiiskomisjoni lõpparuandes toodud seisukoha kohaselt on § 29 lõikes 3 isiku subjektiivse õiguse tagamise miinimumnõudeks kutsekeskhariduse ja kõrghariduse kättesaadavus (kutseõppe olemasolu). Magistritöö autori hinnangul on viidatud seisukoht liiga kitsas. Isiku subjektiivne õigus tuleneb § 29 lõikest 3 juhul, kui ei ole tagatud kutseõppe kättesaadavus, juurdepääs tegutsevatele õppeasutustele, kutseõppe arvestatavus ja kutseõppe kohandatavus.

Kõrghariduse tasemel ei tulene riigile kohustust kõigile soovijatele õppekoha ning tasuta kõrghariduse tagamiseks. Puudub üldise kättesaadavuse tagamise nõue, selle asemel kehtib

põhimõtte, mille kohaselt peab kõigil olema õppekohtadele võrdsetel alustel võrdne juurdepääs, mis põhineb üliõpilase võimel. Tulenevalt seaduse reservatsiooni põhimõttest peavad kõrgharidusele juurdepääsu üldised tingimused riikliku koolitustellimuse alusel moodustatud õppekohtadele (erakoolis ja avalik-õiguslikus ülikoolis) olema kehtestatud seadusega. Vastavas osas tuleks ÜKS-i ja RakKKS-i täiendada.

Õigus kõrgharidusele ei ole tagatud, kui riik ei ole loonud toetussüsteemi neile üliõpilastele, kelle tagasihoidlik sissetulek (või üliõpilase vanemate sissetulek), ei võimalda läbida kõrghariduse omandamise protsessi. Seetõttu peab riik võimekatele üliõpilastele võrdse juurdepääsu tagamiseks võimaldama tasuta õppekohad ja/või looma toetuste süsteemi, mille täpne struktuur sõltub riigi majandusliku arengu tasemest ja seeläbi riigi võimalustest.

Haridusõiguse liberaalse mõõtme esindajaks on haridusvabadus, mille sisu võib kõige üldisemalt kirjeldada põhimõttega, et riigil (enamusel) ei ole õigus tunnustada ühte filosoofilist, ideoloogilist või religioosset teooriat kui haridussüsteemi põhialust. Haridusvabadus on väga tihedalt seotud usu-, veendumuse- ja mõttevabadusega. Õigus pakkuda haridusteenust vastavalt oma filosoofilistele ja religioossetele veendumustele (õpetamisvabadus) ning vabadus valida oma veendumustele vastavat haridust on üheks aktiivse vaadete väljendamise ja levitamise (*forum externum*) vormiks, mida kaitseb ka PS § 45 lõige 1.

Haridusvabaduse üheks sambaks ning väljendusvabaduse üheks vormiks olev õpetamisvabadus viitab riigi kohustusele mitte mõjutada haridusprotsessi ideoloogiliselt ja sunniviisiliselt. Samuti hõlmab õpetamisvabadus hariduse pakkujate õigust olla vaba riigi/enamuse ideoloogilisest survest. Õpetamisvabaduse piiramise õigustuseks on avaliku korra ning kõlbluse põhimõtted ning kohustus tagada igaiühele arvestatav haridus. Euroopas suureneb tendents üha suuremale õppeasutuste autonoomiale. Riik seab haridusstandarditega üldised hariduslikud eesmärgid ning õpetuse läbiviija - õpetaja ja õppeasutus – peavad olema need, kes otsustavad pedagoogiliste meetodite valiku ja viisi, kuidas riigi seatud üldisi hariduslikke eesmärgid saavutada. Eriline ja sügavam õpetamisvabaduse vorm on ülikoolide autonoomia. Ülikooli autonoomia viitab sellele, et ülikoolil peab olema enesekorraldusõigus.

Haridusvabaduse teise samba, vabaduse valida haridust, elemendid – vanemate otsustusõigus lapse hariduse valikul ning õigus luua ja pidada erakoole on tihedalt seotud. Vabadus valida haridust tähendab seda, et valitsus ei tohi avaldada survet vanematele või õpilastele

eesmärgiga suunata nende valikut teatava sisuga hariduse kasuks. Vanemate otsustusõiguse puhul on oluline reaalne valikuvõimalus, milleks peab riik looma õiguslikud ning võimalusel ka finantsilised tingimused erakoolide tekkeks. Samuti peab haridusteenuse pakkumise õiguse kõrval olema hariduse valiku õigus. Samas ei tähenda võimalus valida hariduse omandamist erakoolides seda, et avalikes haridusasutustes võib pakkuda mõne usundi või maailmavaate suhtes ühekülgselt õpetust. Riik peab korraldama õpet avalikes õppeasutustes religiooni ja eetikat puudutavates õppeainetes erapooletul ja objektiivsel viisil, mis ei kahjusta vanemate ja laste südametunnistuse-, usu- ja mõttevabadust. Erapooletu ja objektiivne õpe on kooskõlas PS § 41 lõikest 1 tuleneva õigusega jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele, kool ei tohi sundida lapsi muutma väärtusi ja hoiakuid, mida laps saab kodust. Sealjuures ei ole vanemate õigused otsuste tegemisel lapse haridustee planeerimisel ja valikul absoluutsed. Vanema valikud peavad olema teostatud vastavuses lapse õiguste ja huvidega.

Magistritöös on jõutud seisukohale, et riigil ei ole kohustust subsideerida erakoole, mis esindavad spetsiifilisi vaateid kasvatusel: keeldumine erakooli toetamisest ei ole vastuolus vanemate vabadusega valida oma laste kasvatus vastavalt oma usulistele ja filosoofilistele veendumustele. Kuna võimalikke vaateid kõlbelsele ja usulisele kasvatusel on detailides hoomamatu hulk, siis kõigi nende jaoks ei ole riigil võimalik õppeasutuste võrku luua.

UNESCO, OECD ja Maailmapanga määratluste kohaselt loetakse erakooliks õppeasutus, millel on orientatsiooni ja organisatsioonivabadus. Määrav ei ole see, kes on erakooli omanik ning kes erakooli finantseerib, vaid see, kelle käes on kontroll erakooli juhtimisotsuste (sealhulgas ja eriti õppeprotsessi juhtimisotsuste) osas. EraKS-s toodud erakooli mõiste käsitleb seevastu erakooli pigem kui ettevõtet, kui ühte ettevõtluse viisi. Määratlus ei eita ega välista otseselt sõltumatus ideed, kuid kindlasti ei ole see peamine. EraKS-i erakooli mõiste viitab sellele, et Eesti haridussüsteemis ei käsitleta eraharidust kui haridussüsteemi mitmekesistamise ja sisuliste alternatiivide võimalust.

Ükski arenenud ja demokraatlik riik ei keela erakoole luua ja pidada, riik kas soosib seda või areneb erahariduse süsteem ilma riigi toetuseta. Erakoolide asutamine ja tegevus on riigi järelevalve all. Seda kahel viisil – riik kehtestab nõuded erakooli asutamisele ja pidamisele ning kontrollib seadustega kehtestatud nõuete täitmist erakoolide poolt. Seadusega erakoolidele esitatavad minimaalsed (kvaliteedi)nõuded ei tohi võrdse kohtlemise printsiibist lähtuvalt olla kõrgemad, kui samaväärsetel avalikel õppeasutustel. Samuti ei või riik takistada



erakoolide avamise ja pidamise õiguse rakendamist, kehtestades põhjendamatult koormavaid juriidilisi ning administratiivseid nõudeid nende asutuste loomisele ning juhtimisele.

Äärmiselt oluline küsimus haridusvabaduse tegeliku toimimise tagamisel on erakoolide finantseerimine. Seda kahel põhjusel, esiteks seetõttu, et riiklike toetuste puudumine välistab paljudel lastel erakoolis õppimise, kuna lapsevanemad ei suuda maksta õppemaksu, mistõttu puudub nendel vanematel reaalne võimalus valida oma lapsele alternatiivset haridusteenust avalike haridusasutuste poolt pakutavale. Ilma riigi toetuseta jäävad erakoolid kättesaadavaks ainult majanduslikule eliidile. Teiseks võib juhtuda, et erakoolid ei suuda ilma riigi toetuseta täita riigi poolt seatavaid kvaliteedinõudeid, mis kahjustab haridusvabadust seeläbi, et õigus luua erakoole eksisteerib, kuid finantsvahendite nappuse tõttu puudub tegelik võimalus erakooli asutada. Seega võib erakooli finantseerimine mitmel juhul olla haridusvabaduse tegeliku olemasolu eelduseks. Vaatamata sellele, et rahvusvahelistest inimõiguste alastest lepingutest ning PS-st ei tulene kohustust erakoolide finantseerimiseks, ei ole autori hinnangul põhjust, miks erakoole ei peaks võrdse kohtlemise printsiibist lähtuvalt kohtlema finantseerimisel võrdselt riigi ja kohaliku omavalitsuse õppeasutustega. Samas viiks autori arvates täielik võrdne rahajaotus erakoolide ja riigi ja kohaliku omavalitsuse koolide vahel viimaste ebavõrdsele kohtlemisele. Seda seetõttu, et erakoolidel oleks sellisel juhul võimalik saada lisavahendeid vastavatelt erakooli pidajatelt. Põhjendatud oleks õppekulude (pedagoogide palgad, õppevahendid, jms) võrdne finantseerimine (võrdne võrreldes avalike õppeasutustega). Tegevuskulud peaksid jääma kooli pidajate kanda. Sellest põhimõttest lähtub ka EraKS.

Magistritöös on jõutud seisukohale, et EraKS-s tuleks määratleda konkreetsed finantseerimise tingimused, et erakooli pidaja teaks, milliste nõuete täitmisel on tema erakoolil õigus saada rahastamist.

Õigus valida haridust ja õigus pakkuda haridusteenust eeldavad nende õiguste tagamiseks riigi positiivset tegevust. Riik on kohustatud looma tingimused PS-ga tagatud õiguste ja vabaduste kasutamiseks – sealhulgas kvaliteetse haridusteenuse tagamiseks. Tegemist on riigi kaitsekohustusega ebakvaliteetsete haridusteenuste pakujate eest. Ebakvaliteetset haridust omandanud õpilase õigust haridusele on rikutud.

Hea hariduse mõju inimese väärikustundele, enesekindlusele ja toimetulekule ühiskonnas on raske üle hinnata. Seda silmas pidades tuleb väga tõsiselt jälgida, et kõik inimesed saaksid

maksimaalsel viisil kasutada kõiki haridussüsteemi võimalusi – ehk siis saaksid täiel määral realiseerida oma arenguvõimet ja arenguvajadusi. Haridus annab vabaduse ja valikuvõimaluse. Hariduse roll ei ole ühtlustada, vaid haridus annab vabaduse olla erinev, vabaduse valida oma tee.

Autori hinnangul on sissejuhatuses seatud eesmärk töös realiseeritud, kuid kindlasti vajaks õigus haridusele edaspidi analüüsimist ka magistr töö piiridest välja jäänud alushariduse ja teriti täienduskoolituse valdkonnas. Arvestades elukestva õppe suurenevat tähtsust, muutub see üha olulisemaks haridussüsteemi osaks.

# **ENSURING THE RIGHT TO EDUCATION IN COMPULSORY AND POST-COMPULSORY EDUCATION**

## **SUMMARY**

The right to education is one of the human rights and is included into the Constitution of Estonia and into almost all international documents covering human rights.

The right to education is in many reasons very important human right. Plenty of authors are agreed that education is a tool for human being to develop its personality; that education guarantees human dignity; and that education is precondition to use many other human rights. Education is premise of the development of society –social and economical - through the development of single individual. The right to education is assumption of the functioning democratic society. According to the preamble of the Constitution of Estonia one of the principal objectives of the state is to “guarantee the preservation of the Estonian nation and its culture throughout the ages”. In the widest concept the education is the main mechanism to transfer and to disseminate the culture.

The objective of this master thesis is to analyze the guarantees of the right to education in the Estonian law. The master thesis also gives an overview about the complex structure and structural elements of the right to education and about state’s duties to ensure the right to education. Considering the limited volume of the thesis there are treated only problems concerning levels 1 to 6 according to the International Standard Classification of Education.

The first chapter deals with the liberal and social rights and the objectives and values of education. The education carries several objectives and values. As mentioned above the objective of education is to ensure the dignity and development of human personality. Less important is not the fact that education gives possibility to understand and to enjoy the human rights and at the same time to grow the respect to human rights and fundamental freedoms. Ability to be useful member of the society represents the aspect of collective value of education.

In the traditional division of the fundamental rights into liberal and social rights the right to education is classified as social fundamental right. In fact, the right to education can be considered both liberal and social right. In this way the education characterises the indivisibility and mutual connection of fundamental rights. The liberal aspect of the right to

education is represented by the freedom of education and the social aspect by individual right to education. State has three obligations in guaranteeing the right to education – obligation to respect, obligation to protect and obligation to fulfil the right to education. The state has to refrain from setting limits and intervention to the realization of the right to education by the persons (obligation to respect) and state has also obligation to prevent the violation of the right to education by others (obligation to protect). The state's obligation to fulfil means the positive obligation to create and preserve the educational system.

The right to education is possible to divide into the individual right to education and into the freedom of education. The individual right to education includes separate rights – the right to free compulsory education and the right to post-compulsory education. The freedom of education covers freedom of teaching and freedom to be taught. The last mentioned can be separated also to the freedom to choose education and to the right to establish and operate private schools.

The second chapter of the thesis is about the four standards for guaranteeing the right to education – availability, accessibility, acceptability and adaptability. Availability means that functioning educational institutions and programmes have to be available in sufficient quantity within the jurisdiction of the State. Accessibility to education means that educational institutions and programmes have to be accessible to everyone, without discrimination, within the jurisdiction of the State. The educational services offered by educational institutions have to follow the principle of acceptability. The form and substance of education, including curricula and teaching methods, have to be acceptable. Education has to be also flexible so it can adapt to the needs of changing societies and communities and respond to the needs of students within their diverse social and cultural settings (adaptability).

The third chapter gives a survey of the content of the right to free compulsory education. According to the Constitution learning is compulsory for school-age children to the extent specified by law. The law does not give the content of the notion “school-age child”. The Law on Education uses the notion of “school-compulsory child” (at the age of seven until the completion of basic school or until a child becomes sixteen years old), which does not coincide the notion of “school-age child”. The school-age child is the child from the age he or she is allowed to attend the school (child who has attained 6 years of age by 30 April of the current year), until a child becomes sixteen years old. The notion of “school-compulsory children” in the Law on Education covers the scope of the notion “compulsory learning to the

extent specified by law” mentioned by the constitution. The school-obligation does not mean the obligation to attend the school but as the constitution constitutes the obligation to learn. According to the Basic Schools and Upper Secondary Schools Act the obligation to learn can be fulfilled in the form of home schooling. In the same time the pupil fulfilling his or her obligation to learn has to register in education institution, which has periodically to control the study results of the child.

Under the constitution the education shall be free of school fees in state and local government general education schools. The law does not again define the notion of “general education”. Considering the objective of the general education the general education schools are primary schools, basic schools, upper secondary schools, upper secondary schools which have classes of basic school and basic schools and an upper secondary schools which operating as one institution. The education free of school fees (tuition fees) means that pupils have to be released from the all costs, which are connected with the passing of the curricula. The demand of tuition free learning is not conditional. Acquiring of secondary education in the public educational institutions is free of tuition charges according to the Vocational Educational Institutions Act. There is partial tuition free study in higher education institutions. Tuition free study covers only state ordered studying places.

The fourth chapter deals with the right to education in post-compulsory education. Similarly to the basic education the principle of general availability expands also to the level of upper secondary education. This means that there has to be a place for everyone in upper secondary level. On the contrary there is not guaranteed the right to choose freely his or her field of activity, profession and place of work. The access to created study places is covered by the principle of equal accessibility where the criterion of selection is based on the student’s capability. It is the same way on the case of the higher education except the principle of general availability. The strict rule is that the conditions of the fair access must be constituted by the act of law. Unfortunately the Basic Schools and Upper Secondary Schools Act, the Vocational Educational Institutions Act and the Universities Act do not constitute these conditions and therefore they need supplementing.

The fifth chapter of the present thesis gives a survey of the liberal aspect of the right to education - the freedom of education. The freedom to education is tightly connected with one of the most important liberal fundamental rights – the freedom of conviction and the freedom of expression. The freedom of conviction and the freedom of expression are premises for

functioning and protection of the right to education. According to the article 45 of the Constitution of Estonia everyone shall have the right to freely circulate ideas, opinions, persuasions, and other information. One of the ways to circulate ideas, opinions and persuasions is the learning process. The freedom of teaching as the important pillar of the freedom of education refers the state's obligation not to influence the teaching process ideologically and by force. The freedom of teaching also covers the right of education offerers (educational institutions – public and private) to be free of ideological pressure. There is growing tendency for emerging autonomy of educational institutions in Europe. State has the role to set the general educational objectives through the educational standards - teachers and schools have to decide the selection of pedagogical methods and the best way how to fulfil the educational objectives set by the state.

The elements of the second pillar of the freedom of education are – the parents right to choose education for their child and the right to establish and operate private schools which are tightly connected. In the case of the parents right to choose education for their children is important the actual possibility to choose. The state has to create legal and if possible financial conditions for the rise of private schools. If there are conditions to establish and operate the private schools there has to be also the parents right to choose education. The right to choose the private education does not mean that it is allowed to offer monotonous education concerning some religion or philosophical opinion in public educational institutions. Neutral and objective study is in accordance with the right deriving from the constitution – right to hold his or her opinions and persuasions. The school is not allowed to coerce children to change values and persuasions that children are getting from home.

By the definition of UNESCO, OECD and the World Bank the main character of the private school is the independence of the study process and operation of the school - the financing sources and ownership relations are not most important. According to the definition of private school in the Private Education Institution Act the private school is separable from public educational institution by ownership relation. This definition treats private schools as usual enterprise. It refers that Estonian educational system does not treat private education as possibility of essential diversifying of the educational environment and alternative to public educational institutions.

The establishment and the operation of private schools are under state supervision. There are two ways to arrange supervision – the state enacts the requirements for establishment and

operation of private schools and steadily controls the execution of these requirements by them. Extremely important issue in ensuring the actual freedom of education is the financing of the private schools. The absent of state subsidies excludes for many children the possibility to learn in private education institution as their parents are not able to pay the tuition fees. Therefore there is not an actual possibility to such parents to choose for their children alternative education. The practice of Europe shows that the biggest is the financial support for private education institution the biggest is the amount of pupils and parents who are choosing private education. Secondly the private schools are not able to cover all the quality requirements settled by the state without state subsidies. It damages the freedom of education in such way that the right to establish and operate private schools is empty and meaningless. The financing of private school is the prerequisite for actual freedom of education.

## KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

### Kasutatud kirjandus

1. *Aaviksoo, B.* Õigus kõrgharidusele Eesti Vabariigi põhiseaduses. – *Juridica*, nr 5, 2001, lk 287 jj.
2. *Alexy, R.* Põhiõigused Eesti põhiseaduses. – *Juridica* eriväljaanne, 2001, lk 5 jj.
3. *Annus, T., Aaviksoo, B.* Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. – *Juridica* eriväljaanne, 2002, lk 2 jj.
4. *Annus, T.* Riigiõigus. Õpik kõrgkoolidele. Õigusteabe AS Juura, 2001.
5. *Asmus, V.* Platon. Suuri mõtlejaid. Eesti Raamat, 1971.
6. *Berka, W., de Groof, J., Penneman, H.* *Autonomy in education.* Kluwer Law International, 2001.
7. *Borowski, M.* Ad rem ja ad acta - põhiõigused ja inimõigused. - *Juridica*, 2001, nr 1, lk 3 jj.
8. *Clapham, A.* *Human rights in the private sphere.* Clarendon Press, 1998.
9. *Coomans, F.* *Clarifying the Core Elements of the Right to Education.* Netherlands Institute of Human Rights, 1995.
10. *Durkheim, E.* *Education and sociology.* Simon and Schuster, 1993.
11. Eesti Vabariigi põhiseadus. Komm. vln. Tallinn, 2002.
12. *Glenn, C., de Groof, J.* *Finding the Right Balance. Freedom, Autonomy and Accountability in Education. Vol II.* Lemma Publishers, 2002.
13. *Gori, G.* *Towards an EU Right to Education.* Kluwer Law International, 2001.
14. *de Groof, J., Lauwers, G. (Eds.).* *Special Education. Yearbook of the European Association for Education Law and Policy.* Kluwer academic Publishers, 2003.
15. *de Groof, J., Neave, G., Švets, J.* *Democracy and Governance in higher education.* Kluwer Law International, 1998.
16. Eestimaa Rahvaliidu programm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.erl.ee/?leht=1&alam=2#prog6>, 10. märtsil 2005.
17. *de Groof, J. Penneman, H.* *The legal status of pupils in Europe.* Kluwer Law International, 1998.
18. Eesti Reformierakonna programm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.reform.ee/seisukohad/info.html?id=5#6>, 10 märtsil 2005.



19. Eesti Vabariigi Põhiseaduse Ekspertiisikomisjoni lõpparuanne. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.just.ee/index.php3?cath=1581>, 10. märtsil 2005.
20. *Hanski, R., Suksi, M. (toim.)* Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse. Sissejuhatav käsiraamat. OSCE, 2001.
21. Haridus ja teadus. Võrguentsüklopeedia Estonica. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.estonica.org/est/lugu.html?menyy\\_id=820&kateg=4&alam=91&leht=6](http://www.estonica.org/est/lugu.html?menyy_id=820&kateg=4&alam=91&leht=6), 10. märtsil 2005.
22. Haridus- ja Teadusministeeriumi tegevus koolituslubade andmisel põhikoolidele ja gümnaasiumidele. Kontrolliaruanne. Riigikontroll, 2003.
23. *Heidenheimer, A.J., Hecllo, H., Adams, C.T.* Võrdlev halduspoliitika. Sotsiaalse valiku poliitika Ameerikas, Euroopas ja Jaapanis. Külim, 1995.
24. Isamaaliidu programm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.isamaaliit.ee/?id=31168>, 10. märtsil 2005.
25. *Jõks, A.* Tervis kui inimväärse elu eeldus. Ettekanne Ühiskondliku Leppe Tervisefoorumil 17. jaanuaril 2005. a Tallinnas. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.oiguskantsler.ee/index.php?lang=est&main\\_id=32,1250](http://www.oiguskantsler.ee/index.php?lang=est&main_id=32,1250), 10. märtsil 2004.a.
26. Keskerakonna II programm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.keskerakond.ee/index.php?main=119>, 10. märtsil 2005.
27. Key data on education in Europe 2002. Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
28. Key topics in education. Vol I. Financial support for students in higher education in Europe. Trends and debates. European Commission, *sine anno*.
29. *Kiviorg, M.* Religiooniõiguse põhimõisted, üldpõhimõtted ja allikad. - *Juridica*, nr 1, 2001, lk 23-34.
30. *Kõrgesaar, J.* Sissejuhatus hariduslike erivajaduste käsitlusse. Tartu Ülikooli kirjastus, 2002.
31. *Maruste, R.* Põhiseadus ja selle järelevalve. Õigusteabe AS Juura, 1997.
32. *Maruste, R.* Sõnavabadus ja selle piirid. Euroopa inimõiguste konventsioon, selle järelevalveorganite praktika ning Eesti õigus. – *Juridica*, 2001, nr 1, 14 jj.
33. *Maruste, R., Sillaste, T.* Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja Inimõiguste kohus. Euroopa Nõukogu Tallinna Info- ja Dokumendikeskus, 1999.
34. *McMahon, J.A.* Education and Culture in European Community Law. The Athelone Press, 1995.
35. *Merusk, K., Koolmeister, I.* Haldusõigus. Õigusteabe AS Juura, 1995.

36. *Merusk, K., Narits, R.* Eesti konstitutsiooniõigusest. Õigusteabe AS Juura, 1998.
37. Private education in the European Union. Organisation, administration and the public authorities' role. Eurydice, 2000.
38. Riiklike hariduspoliitikate ülevaated. Eesti. OECD, 2001.
39. Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Õigusteabe AS Juura, 1997.
40. Res Publica programm. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.respublica.ee/failid/RP\\_Programm2.doc](http://www.respublica.ee/failid/RP_Programm2.doc), 10. märtsil 2005.
41. *Schmeltekopf, D. D.* Whence Academic Freedom? Online. Available: <http://www.uvsc.edu/ethics/conftrans/acafree-schmeltekoph.pdf>, 10 March 2005.
42. *Skogen, K., Holmberg, J.B.* Kohandatud õpe ja kaasav kool. El Paradisio, 2004.
43. Social Rights as Human Rights. A European challenge. Institute for Human Rights. Abo Akademi University, 1994.
44. Sotsiaaldemokraatliku Erakonna manifest. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.sotsdem.ee/index.php?module=Public&action=Show&s=100168>, 10. märtsil 2005.
45. *Steiner, H. J., Alston, P.* International human rights in context. Law, politics, morals. Clarendon Press, Oxford.
46. Tahzib, B. G., Freedom of religion or belief. Ensuring effective international legal protection. Martinus Nijhoff Publishers, 1996.
47. The realization of economic, social and cultural rights. The realization of the right to education, including education in human rights. Economic and Social Council. Online. Available: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/>, 10 March 2005, art 6.
48. *Tomaševski, K.* Free and compulsory education for all childrens: the gap between promise and performance. Right to education primers No.2. Swedish International Development Cooperation Agency, 2001.
49. *Tomaševski, K.* Human rights obligations: making education available, accessible, acceptable and adaptable. Right to education primers No.3. Swedish International Development Cooperation Agency, 2001.
50. *Uibopuu, H.-J.* Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Õigusteabe AS Juura, 2000.
51. Vabariigi Presidendi Akadeemilise Nõukogu 19. novembri 1997.a ühisavaldus "Õppiv Eesti". Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.ise.ee/dokumendid/oppiveesti.htm>, 10. märtsil 2005.
52. *Vooglaid, Ü.* Lastekodu kui kasvukeskkond. SOS Lasteküla Eesti Ühing, 1999.
53. *de Witte, B. (ed).* European Community Law of Education. Nomos Verl.-Ges., 1989.

## Kasutatud normatiivmaterjal

54. Alaealise mõjutusvahendite seadus. 28. jaanuar 1998. - RT I 1998, 17, 264; 2001, 50, 288; 2002, 53, 336; 56, 350; 61, 375; 63, 389; 90, 521; 2003, 26, 156; 2004, 30, 206; 46, 329; 89, 603.
55. Eesti Vabariigi haridusseadus. 23. märts 1992. – RT 1992, 12, 192; RT I 2003, 33, 205; 48, 342; 58, 387; 78, 526; 2004, 27, 180; 42, 275; 41, 276; 45, 316; 56, 404; 75, 524.
56. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. 8. juuni 1992. - RT 1992, 28, 370; 1996, 49, 953; 1998, 17, 264; 2004, 27, 180.
57. Eesti Vabariigi põhiseadus. 9. juuli 1920. – RT 1920, 113/114.
58. Eesti Vabariigi põhiseadus. 3. september 1937. – RT 1937, 590, 71.
59. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni 1992. – RT 1992, 26, 349; 2003, 29, 174; 64, 429.
60. Erakooliseadus. 3. juuni 1998. - RT I 1998, 57, 859; 1999, 24, 358; 51, 550; 2000, 40, 255; 95, 611; 2001, 75, 454; 2002, 53, 336; 61, 375; 90, 521; 2003, 20, 116; 2004, 30, 206; 41, 276; 56, 404; 75, 524.
61. Haldusõiguserikkumiste seadustik. 8. juuli 1992. - (RT 1992, 29, 396; RT I 2001, 74, 453; 87, 524 ja 526; 97, 605; 102, 677; 2002, 18, 98; 21, 117; 29, 174 ja 175; 30, 176; 32, 189; 44, 284)
62. Huvialakooli seadus. 14. juuni 1995. - RT I 1995, 58, 1004; 1996, 49, 953; 1998, 57, 859; 2002, 53, 336; 2002, 61, 375; 2002, 90, 521; 2004, 41, 276.
63. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 4. november 1950. – RT II, 11/12, 34.
64. Karistusseadustiku rakendamise seadus. 12. juuni 2002. - RT I 2002, 56, 350; 2003, 26, 156.
65. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. 16. detsember 1966. – RT II 1993, 11.
66. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2. juuni 1993. – RT I 1993, 37, 558; 1999, 82, 755; 2000, 51, 322; 2001, 82, 489; 2002, 29, 174; 50, 313; 53, 336; 58, 362; 61, 375; 63, 387; 64, 390; 64, 393; 82, 489; 100, 642; 2002, 36, 220; 82, 480; 96, 565; 99, 579; 2003, 1, 1; 4, 22; 23, 141; 88, 588; 2004, 41, 277; 56, 399; 81, 542.
67. Kutseseadus. 19. detsember 2000. – RT I 2001, 3, 7; 2002, 61, 375; 2003, 13, 68; 83, 559.

68. Kutseõppeasutuse seadus. 17. juuni 1998. - RT I 1998, 64/65; 1999, 10, 1502; 51, 550; 2001, 3, 7; 18, 86; 65, 375; 56, 348; 2002, 61, 375; 90, 521; 2003, 20, 116; 58, 387; 71, 473; 2004, 27, 178; 41, 276; 56, 404; 75, 524.
69. Koolieelse lasteasutuse seadus. 18. veebruar 1999. - RT I 1999, 27, 387; 2000, 54, 349; 95, 611; 2001, 75, 454; 2002, 61, 375; 90, 521; 2003, 18, 99; 75, 496; 2004, 27, 180; 30, 206; 41, 276.
70. Koolieelse lasteasutuse seaduse, erakooliseaduse, alaealise mõjutusvahendite seaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seadus. 14. aprill 2004. - RT I 2004, 30, 206.
71. Lapse õiguste konventsioon. 20. november 1989. – RT II 1996, 16, 56.
72. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. 16. detsember 1966. – RT II 1993, 13.
73. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. 3. mai 1996. - RT II 2000, 15, 93.
74. Perekonnaseadus. 12. oktoober 1994. – RT I 1994, 75, 1326; 1996, 40, 773; 49, 953; 1997, 28, 422; 35, 538; 2000, 50, 317; 2001, 16, 69; 53, 307; 2002, 53, 336; 2003, 78, 527; 2004, 14, 92; 22, 148.
75. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. 15. september 1993. - RT I 1993, 63, 892; 1999, 42, 497; 79, 730; 2000, 33, 195; 54, 349; 95, 611; 2001, 50, 288; 75, 454; 2002, 25, 144; 34, 205; 53, 336; 57, 359; 61, 375; 63, 389; 64, 393; 90, 521; 2003, 21, 125; 2004, 27, 180; 30, 206; 41, 276; 56, 404.
76. Rakenduskõrgkooli seadus. 10. juuni 1998. - RT I 1998, 61, 980; 1999, 10, 150; 102, 908; 54, 350; 78, 496; 2001, 65, 375; 2002, 56, 348; 61, 375; 90, 521; 2003, 20, 116; 58, 387; 2004, 45, 316; 54, 390; 56, 404.
77. Sotsiaalhoolekande seadus. 8. veebruar 1995. – RT I 1995, 21, 323; 2001, 98, 617; 2002, 53, 336; 61, 375; 64, 393; 90, 521; 2003, 58, 388; 75, 498; 88, 591; 2004, 27, 180; 89, 603; 89, 605; 2005, 9, 34.
78. Täiskasvanute koolituse seadus. 10. november 1993. - RT I 1993, 74, 1054; 1996, 49, 953; 1998, 61, 988; 1999, 10, 150; 60, 617; 2002, 90, 521; 2003, 20, 116; 71, 473; 2004, 41, 276.
79. Vähemusrahvuse kultuuriautonomiam seadus. 26. oktoober 1993. – RT I 1993, 71, 1001; 2002, 53, 336; 62, 376.
80. Õppetoetuste ja õppelaenu seadus. 7. august 2003. - RT I 2003, 58, 387; 78, 526; 2004, 89, 615.
81. Ühistranspordiseadus. 26. jaanuar 2000. – RT I 2000, 10, 58; 2001, 18, 85; 2002, 53, 336; 61, 375; 63, 387; 110, 654; 2003, 20, 116; 58, 387; 71, 471.

82. Ülikooliseadus. 12. jaanuar 1995. - RT I 1995, 12, 119; 2003, 20, 116; 58, 387; 2004, 45, 316; 56, 404; 2005, 13, 65.
83. Eesti teadus- ja arendustegevuse strateegia 2002-2006 "Teadmispõhine Eesti". Riigikogu otsus 6. detsembrist 2001. - RTI 2001, 97, 606.
84. Individuaalse õppekava järgi õppimise kord. Haridus- ja teadusministri määrus 8. detsembrist 2004 nr 61. - RTL 2004, 155, 2329.
85. Koduõppe kord. Haridusministri määrus 18. juulist 2000 nr 24. - RTL 2000, 84, 1234; 2002, 8, 71.
86. Koolikohustuse täitmise edasilükkamise taotluse rahuldamise tingimused ja kord. Sotsiaalministri määrus 27. maist 1999 nr 41. - RTL 1999, 95, 1188; 2002, 141, 2052.
87. Koolikohustuslike laste arvestamise kord. VV määrus 10. novembrist 2000 nr 355. - RT I 2000, 85, 540.
88. Koolitervishoiu korraldamine. Sotsiaalministri määrus 24. augustist 1995 nr 51. - RTL 1995, 60; 2001, 4, 41; 2003, 34, 519.
89. Kutseõppeasutuse pedagoogide vabade ametikohtade täitmiseks korraldatava konkursi tingimuste ja korra kinnitamine. Haridusministri määrus 28. juulist 1998 nr 13. - RTL 1998, 248, 1021.
90. Kõrgharidusstandard. VV määrus 13. augustist 2002 nr 258. - RT I 2002, 70, 426; 105, 626; 2003, 61, 403; 63, 446; 2004, 72, 509.
91. Lasteaed-alkkooli, algkooli, põhikooli ja gümnaasiumi personali miinimumkoosseisu kinnitamine. Haridusministri määrus 15. septembrist 1999 nr 48. - RTL 1999, 131, 1823; 2002, 87, 1355; 129, 1874; 2003, 4, 39.
92. Pedagoogide atesteerimise tingimused ja kord. Haridusministri määrus 2. oktoobrist 2002 nr 69. - RTL 2002, 115, 1649; 2003, 4, 39; 131, 2105.
93. Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded. Haridusministri määrus 26. augustist 2002 nr 65. - RTL 2002, 96, 1486; 129, 1874; 2003, 4, 39; 131, 2104; 2004, 122, 1889; 2005, 6, 42.
94. Põhiharidust omandavate kasvatusraskustega õpilaste klassi moodustamise tingimused ja kord. Haridus- ja teadusministri määrus 30. juunist 2004 nr 38. - RTL 2004, 91, 1425.
95. Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava. VV määrus 25. jaanuarist 2002 nr 56. - RT I 2002, 20, 116; 51, 317; 2004, 67, 468.

96. Põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava (abiõppe õppekava). Haridusministri määrus 24. märtsist 1999 nr 21. - RTL 1999, 70, 907; 2002, 8, 67; 2003, 4, 39; 2004, 106, 1705.
97. Rakenduskõrgkooli õppejõu valimise korra kinnitamine. Haridusministri määrus 5. oktoobrist 1998. a nr 19. – RTL 1998, 311/312, 1259; 2000, 84, 1236; 2002, 147, 2143; 2003, 4, 39.
98. Tervisekaitseõuded koolidele. Sotsiaalministri määrus 29. augustist 2003 nr 109. - RTL 2003, 99, 1491.
99. Tervisekaitseõuded kooli päevakavale ja õppekorraldusele. Sotsiaalministri määrus 27. märtsist 2001 nr 36. - RTL 2001, 43, 602; 2003, 3, 35.
100. Toimetuleku riiklik õppekava. Haridusministri määrus 15. detsembrist 1999 nr 59. - RTL 2000, 3, 19; 2002, 8, 69; 2004, 106, 1705.
101. Õpetajate koolituse raamõuded. VV määrus 22. novembrist 2000 nr 381. - RT I 2000, 87, 575; 2002, 105, 626; 107, 640; 2004, 63, 446; 72, 509.
102. Õpilaste kutseõppeasutusse vastuvõtu kord. Haridusministri määrus 11. aprillist 2002 nr 33. - RTL 2002, 50, 712; 2003, 4, 39.
103. Koolieelse lasteasutuse seaduse, erakooliseaduse, alaealise mõjutusvahendite seaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=215&t=E>, 10. märtsil 2004.
104. Väärteomenetluse seadustiku eelnõu (441 SE I) seletuskiri. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://web.riigikogu.ee/ems/saros-bin/mgetdoc?itemid=003672710&login=proov&password=&system=ems&server=ragne1>, 10. märtsil 2005.
105. Additional Protocol to the American Convention on Human Rights „Protocol of San Salvador“. 17.11.1988. Online. Available: <http://www.oas.org/juridico/english/Treaties/a-52.html>, 10 March 2005.
106. African Charter on the Rights and Welfare of the Child. 11.07.1990. Online. Available: [http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/instr/afri\\_3.htm](http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/recomm/instr/afri_3.htm), 10 March 2005.
107. Charter of Fundamental Rights of the European Union. OJ C 364/01, 18.12. 2000.
108. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 11. Plans of action for primary education. Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Twentieth session, Geneva, 26th April – 14th May 1999. Online. Available: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom11.htm>, 10 March 2005.

109. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 13. Right to Education. Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. Twenty-first session, Geneva, 15 November-3 December 1999. Online. Available: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom13.htm>, 10 March 2005.
110. Euroopa Ülikoolide Magna Charta. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://www.magna-charta.org/pdf/mc\\_pdf/mc\\_estonian.pdf](http://www.magna-charta.org/pdf/mc_pdf/mc_estonian.pdf), 10. märtsil 2005.
111. European Council. Presidency conclusions. Lisbon 23th and 24th March 2000. Online. Available: [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm), 10 March 2005.
112. European Parliament Resolution on Freedom of Education in the European Community. OJ C 104, 16.04.1984.
113. Haagi soovitusel rahvusvähemuste õiguse kohta haridusele. Euroopa Julgeoleku- ja Koostööorganisatsiooni Rahvusvähemuste Ülemkomissar. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.osce.org/hcnm/documents/recommendations/hague/hagest.pdf>, 10. märtsil 2005.
114. ILO/UNESCO recommendation concerning the Status of Teachers (1966). Online. Available: <http://www.unesco.org/general/eng/legal/recomendation.shtml>, 10 March 2005.
115. Inimõiguste ülddeklaratsioon. Arvutivõrgus. Kättesaadav: <http://www.eihr.ee/Est/DekIEST.html>, 10. märtsil 2005.
116. International Standard Classification of Education ISCED 1997. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation. Online. Available: [http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced\\_1997.htm](http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm), 10 March 2005.
117. Salamanca Statement on Principles, Policy and Practice and a Framework for Action on Special Needs Education. World Conference on Special Needs Education: Access and quality. Salamanca, Spain, 7-10 June 1994. Online. Available: [http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF), 10 March 2005.
118. Statement on Cultural Rights as Human Rights. UNESCO, 1970.
119. The Vienna Declaration and Programme of Action adopted at the World Conference on Human Rights, U.N. doc, A/CONF. 157/24. Online. Available: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/11viedec.html>, 10 March 2005.
120. UNESCO Convention Against Discrimination in education. 15.12.1960. Online. Available: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/p1cde.html>, 10 March 2005.

121. UNESCO Convention on Technical and Vocational Education (1989). Online. Available: [http://www.unesco.org/education/pdf/TECVOC\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/TECVOC_E.PDF), 10 March 2005.
122. UNESCO World Declaration on Education For All (1990). Online. Available: <http://www2.unesco.org/wef/en-conf/Jomtien%20Declaration%20eng.shtm>, 10 March 2005.
123. ÜRO rahvusvahelise konventsiooni rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta artikli 9 alusel esitatud liikmesriikide aruannete arutamine. Rassilise diskrimineerimise komitee lõppmärkused. ÜRO rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee 61. istung 5.-23. august 2002. Arvutivõrgus. Kättesaadav: [http://web-static.vm.ee/static/failid/231/rass.diskr.kom.soovitused\\_est.pdf](http://web-static.vm.ee/static/failid/231/rass.diskr.kom.soovitused_est.pdf), 10. märtsil 2005.
124. Peruskoululaki. 27.5.1983/476. – Asetuskokoelma 1998/629.

## **Kasutatud kohtupraktika**

### Riigikohus

125. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 12. jaanuarist 1994 nr III-4/1-1/94 Õiguskantsleri ettepaneku osas tunnistada kehtetuks Vabariigi Valitsuse 23. juuli 1993. a määruse nr 233 „Riigi Kaitsepolitsei ameti põhimäärus“ ja „Operatiivtehniliste erimeetmete rakendamise ajutise korra“ kinnitamine“ punkt 2 läbivaatamiseks. - RT I 1994, 8, 130.
126. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 19. aprillist 1999 nr 3-3-1-14-99 AS Trio kaebuses ringhäälingusageduste määramise asjas. - RT III 1999, 13, 126.
127. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 3. aprillist 2002 nr 3-4-1-2-02 Tallinna Ringkonnakohtu taotluses tunnistada kriminaalkoodeksi § 40 lg 3 osaliselt kehtetuks ja karistusseadustiku § 65 lg 1 põhiseadusevastaseks. - RT III 2002, 11, 108.
128. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 24. detsembrist 2002 nr 3-4-1-10-02 Tallinna Halduskohtu taotluses kontrollida palgaseaduse § 8 lg 3<sup>1</sup> viimase lause ja rahandusministri 28. jaanuari 2002. a määruse nr 24 «Ametiisikute palgaandmete avalikustamise kord ja tingimused» vastavust põhiseadusele. - RT III 2003, 2, 16.
129. Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 10. novembrist 2003 nr 3-3-1-65-03 Johannes Toomi kaebuses Eesti Haigekassa toimingu peale. – RT III 2003, 34, 349.



130. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsus 21. jaanuarist 2004 nr 3-4-1-7-03 Õiguskantsleri taotluses tunnistada Sotsiaalhoolekande seaduse § 22-1 lg 4 osaliselt kehtetuks. - RT III 2004, 5, 45.

#### Euroopa Inimõiguste kohus

131. *Campbell and Cosans v. United Kingdom*. 25.02.1982. Publication of the Court of Human Rights, Series A, Vol. 48.
132. *Belgian Linguistic Case*. 23.07.1968. Publication of the Court of Human Rights, Series A, Vol.6.
133. *Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen v. Denmark*. 07.12.1976. Publication of the Court of Human Rights, Series A, Vol 23.

#### Euroopa Inimõiguste Komisjon

134. *Ingrid Jordebo Foundation of Christian Schools and Ingrid Jordebo vs Sweden*. 06.03.1987. European Commission on Human Rights. Decisions & Reports, vol. 51.

#### Euroopa Kohus

135. *Gravier v City de Liege*. 13.02.1985. Nr C-293/83, [1985] ECR 539.

## KASUTATUD LÜHENDID

AMVS	alaealiste mõjutusvahendite seadus
EIÕK	Euroopa inimõiguste konventsioon
EraKS	erakooliseadus
HuviKS	huvialakooli seadus
HaS	haridusseadus
HÕS	haldusõiguserikkumiste seadustik
ILO	Rahvusvaheline Tööorganisatsioon
ISCED	UNESCO rahvusvahelise haridusstandardite klassifikatsioon
KELS	koolieelse lasteasutuse seadus
KOKS	kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KPÕP	kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt
KutS	kutseseadus
KutÕS	kutseõppeasutuse seadus
LÕK	lapse õiguste konventsioon
MSKÕP	majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt
OECD	Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon
PGS	põhikooli- ja gümnaasiumiseadus
PKS	perekonnaseadus
PS	põhiseadus
PTESH	parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta
RakKKS	rakenduskõrgkooli seadus
SHS	sotsiaalhoolekande seadus
TäKS	täiskasvanute koolituse seadus
UNESCO	Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Hariduse, Teaduse ja Kultuuri Organisatsioon
VVS	Vabariigi Valitsuse seadus
ÕÕS	õppetoetuse ja õppelaenu seadus
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon
ÜKS	ülikooliseadus