

Hr Jürgen Ligi
Haridus- ja Teadusministeerium
Munga 18
50088 TARTU

Teie 4.12.2015 nr 8-1/15/7099-2
Meie: 08.01.2016

Arvamuse avaldamine haridusseaduse muutmise eelnõu kohta

Käesolevaga esitavad Eesti Eraüldhariduskoolide Ühendus, Eesti Vabade Waldorfkoolide- ja Lasteaedade Ühendus, Eesti Kristlike Erakoolide Liit, Eesti Eralasteaedade Liit ja kodanikuliikumine Avalikult Haridusest oma arvamused uue haridusseaduse (HaS) eelnõu kohta.

Meie jaoks on mõnevõrra arusaamatu eelnõu loomise protsess ja põhimõtted – milliseid haridussüsteemi ees seisvaid väljakutseid need aitavad saavutada, milliseid trendide ja mõjuanalüüside andmeid on arvesse võetud jne. Ühtlasi jääb meile arusaamatuks, miks ei ole eelnõud ettevalmistavasse töörühma kaasatud eraalgatuslike haridusasutuste esindajaid, lapsevanemate organisatsioonide esindajaid ja teadlasi. Meie hinnangul on eelnõu koostamise osas mitmete oluliste huvigruppide kaasamine ja nendega suhtlemine olnud ebapiisav ja niivõrd suure ulatusega haridusvaldkonna seaduse väljatöötamisel oleks kindlasti pidanud kaasama senisest rohkem erialateadlasi ja pikaajalise praktilise kogemusega haridusspetsialiste.

Tegemist on haridussüsteemi jaoks äärmiselt olulise seaduseelnõuga, mistõttu peaks erinevatel huvigruppidel olema kindlasti piisavalt aega selle seaduseelnõu valmimises kaasa rääkida. Kahjuks on ministeerium andnud uue seaduse eelnõu kohta arvamuse avaldamiseks aega vaid napilt neli nädalat, millest ajaliselt valdav osa sattus jõulu- ja aastavahetuse aega. Kuna paljude haridusasutuste esindajad on lisaks kiiretele aastalõpu toimetamistele ja koolivaheajale olnud seotud ka erinevate erakooliseaduse muudatuste arutelude ja kohtumistega, siis ilmselgelt on arvamuse avaldamiseks jäetud tööpäevade arv olnud ebapiisav.

Esitame omapoolsed tähelepanekud, hinnangud ja arvamused üldisemalt seaduse eelnõu ja sellega seotud protsesside kohta alljärgnevalt.

1. Oleme seisukohal, et hariduse visioon ja elukestva õppe strateegia aastaks 2020 vajab juba täna ülevaatamist ja haridussüsteemi muutmiseks on vaja seada uued pikaajalised sihid. Hetkel ainult järgmiseks neljaks aastaks seatud väljakutsed ja mitmed kavandatud muudatused ei ole haridusvaldkonna iseloomu arvesse võttes piisavalt pikaajalised ning ei kohaldu muude kavandatavate muudatustega riigis (näiteks haldusreformi kava).
2. Meie hinnangul on kavandatavad haridusseaduse (HaS), erakooliseaduse (EKS), põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS), koolivõrgu ümberkujundamine jmt muudatused oma olemuselt üks osa kogu haridussüsteemi reformimise kavast ja neid protsesse tuleks terviklikult üheskoos käsitleda, lähtudes Eesti hariduse visioonist, prioriteetidest ja pikaajalistest eesmärkidest. Kuna uue HaS-ga seotud mitmed teised alusseadused on oma olemuselt aegunud, siis vajavad need terviklikku uuendamist ja pidevate üksikute muudatustega neid kohendada ei ole enam otstarbekas. Kuna seletuskirja kohaselt on uue HaS üks eesmärkidest senine EKS ära kaotada, siis seda enam jääb arusaamatuks, miks uus HaS ei kirjelda selgemalt eraalgatuslike haridusasutuste rolli, tegutsemise tingimusi ja

rahastamist haridussüsteemis ning miks tegeletakse praegu paralleelselt EKS ühekordse muutmisega. Tekib küsimus, et kas pikemas perspektiivis nähakse eraalgatusel meie haridussüsteemis üldse kohta?

3. Haridusseadustiku üldosa (HaS) muutmise eesmärgina on ära toodud alljärgnev: "selgelt määratleda haridussüsteemi osapoolte vastutuse jaotus". Seetõttu on ebaloogiline muuta samal ajal EKS-i neid punkte, mis just selle vastutuse reguleerimist puudutavad (EKS menetluses oleva eelnõuga läheks rahastamise vastutus KOV-idele). Meie hinnangul ei ole EKS muudatuse eelnõu sisulises kooskõlas HaS eelnõuga. Paralleelselt samal ajal toimuvat HaS ja EKS muutmist ei tohiks ühtse haridussüsteemi ideoloogiat silmas pidades eraldi käsitleda, sest koolivõrgu ümberkujundamise ja rahastamise põhimõtted on vaja terviklikult läbi käia ja ühtselt lahendada.
4. Leiame, et haridussüsteem peab olema üks tervik - ei saa olla nii, et riigil on oma koolivõrk, KOV-idel oma koolivõrk ja erakoolidel on oma koolivõrk. Riigi sekkumine koolivõrgu väljaarendamisse ja opereerimisse planeeritud mahus ja ulatuses ei ole meie hinnangul vajalik ega otstarbekas. Meie hinnangul on riigi roll eelkõige meie riigi pikaajaliste ootuste, mõjuesmärkide ja vajalike meetmete määratlemises ning vastava seadusandliku raamistiku ja regulatsiooni loomises. Koolide tegevuse ja koolivõrgu rahastamise osas peab olema riigi tasandil seadusandlikult loodud pikem plaan (vähemalt 4-5a), mis ei sõltu päevapoliitikast, annab kõigile koolitüüpidele sõltumata asukohast, omandivormist ja suunitlusest selged reeglid ja kindlustunde ning võimaldab rahuldada erinevad ühiskonna ja lapsevanemate ootused. Viimased kavandatud seadusemuudatused pigem vähendavad kui soodustavad kodanikualgatuse ja kodanikuühiskonna teket ning see on vastuolus Euroopa Liidu põhimõtetega.
5. Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 37 on toodud kolm põhimõtet: 1) Õppimine riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta; 2) Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakooli; 3) Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Need põhiseaduse põhimõtted peaks olema uue Haridusseaduse aluseks. Kuidas nende põhimõtete alusel luua hea Haridusseadus, mis oleks kooskõlas teiste põhiseaduslike põhiõiguste, vabaduste ja kohustega vajab laiapõhjalisemat arutelu. Vaja on selget haridusvisiooni, prioriteetide ja väljakutsete määratlemist ning nendest lähtuvat haridussüsteemi muudatuste planeerimist. Selleks oleks vaja luua HTM ja/või Riigikogu kultuurikomisjoni eestvedamisel teemapõhised töögrupid ning anda lahendusvariantide ja planeerida ettepanekute väljatöötamiseks vajaminev aeg.

HaS eelnõu ja seletuskirja sisu osas esitame alljärgnevad üldised tähelepanekud ja ettepanekud:

1. HaS muutmise eelnõu vastavus seletuskirjas püstitatud eesmärkidele.

Seletuskirjas on välja toodud alljärgnev:

„1) HaS sätestab haridusvaldkonna toimimise aluspõhimõtted ja põhialused, haridussüsteemi struktuuri ja osapoolte vastutuse

2) HaS eesmärgina nimetatakse vastutuse selget jaotust erinevate osapoolte jaoks, et igaks saaks kasutada õigust haridusele.

Lk 3 on toodud eelnõus sisalduvad aluspõhimõtted ja oodatavad muutused:

1. Õppiija peamised õigused ja kohustused

2. Hariduse kättesaadavuse tagamise ülesannete jaotus riigi ja KOV-i vahel.

3. Formaalharidussüsteemi avatumaks muutmine

4. Õppeasutuse pidaja vastutuse ulatuse määramine

5. Tööturu vajaduste arvestamine

6. Järelevalve korraldamine“

Järgnevatel lehekülgedel on lahti seletatud, kuidas HaS eelnõu tekst nendele aluspõhimõtetele vastab ja riigi haridussüsteemi kirjeldab. Meie hinnangul ei ole see sellisel kujul kõikehõlmav ja piisav haridussüsteemi kirjeldus (süsteemselt on käsitlemata eraalgatuslikud kõrgharidus- ja alusharidusasutused, täiesti välja on jäänud koduõpe jms).

Arvamus: Eelnõus ei ole piisavalt selgelt käsitletud subjektiivse haridusõiguse kõrval teist väga olulist haridusõiguse komponenti - haridusvabadust. Käsitlemata on nii vanemate otsustusõigus lapse hariduse üle kui ka kodanike õigus asutada ja pidada eraalgatuslikke koole või alusharidusasutusi.

Eelnõu § 27 defineeritakse erakool kui "erakooli pidaja majandusüksus, mille kaudu erakooli pidaja õpet läbi viib". Eraalgatuslikke koole vaid majandusüksuseks kitsendades eiratakse hariduslikku reaalsust, kus lapsevanemad on asutanud erakoole eelkõige oma haridusvabaduse ja otsustusõiguse realiseerimiseks, mitte majandustegevuseks. Ükski erakool ei ole loodud tuluteenimiseks ja ei tee seda ka tulevikus.

Samuti ei ole eelnõus sõnastatud erakooli rolli haridussüsteemi mitmekesisuse loomisel, haridusvabaduse tagamisel, hariduse finantseerimisel ja hariduse olulise arengumootori – eristuva alternatiivi ja edasiviiva konkurentsi pakkumisel riigi- ja munitsipaalkoolidele. Eelnõu seletuskirjas on küll § 8 lg 1 kohta toodud, et "Riigi koolivõrgu rikastamisel ja täiendavate alternatiivide loomisel on oluline koht erakoolidel," kuid täiesti arusaamatu on, miks ei ole seda lauset lisatud seaduseelnõu paragrahvi 8 (Hariduse kättesaadavus).

Ettepanek: Arvestades, et EKS-st kavatakse edaspidi üldse loobuda, tuleks eraalgatuslike haridusasutuste roll haridussüsteemis ja koolivõrgus defineerida ning koos õiguste, kohustuste ja vastutusega lahti kirjutada just haridusseaduses kui alusseaduses.

2. HaS muutmise eelnõu kooskõla EKS muutmise eelnõuga

Menetluses oleva EraKs muudatuse valguses on selge, et haridussüsteemi ühe aluspõhimõttena toodud õppekvaliteeti ja haridussüsteemi suunatud vahendite efektiivsemat kasutamist ei saa reguleerida ilma koolivõrgu finantseerimisküsimusi puudutamata.

Eelnõu § 2 (Haridussüsteemi alusväärtused ja korraldamine) on toodud alljärgnev:

„4) Haridussüsteemi toimimiseks vajalike nõuete ja haridusstandardite kehtestamine, **rahastamissüsteemi loomine** ning järelevalve teostamine on riiklik ülesanne.“

HaS eelnõu ei kajasta koolivõrgu rahastamissüsteemi, millest võib järeldada, et see luuakse mingite muude muudatuste käigus. Tekib küsimus, et kuidas on võimalik luua haridusseadus, mille põhiülesanne on määratleda haridussüsteemi osapoolte vastutuse jaotus ilma, et näidata, millistel tingimustel ja millistest vahenditest tegevusi finantseeritakse? Kui me ei käsitle finantseerimisallikaid, on tegemist ühepoolsete kohustuste ja õiguste andmisega.

Arvamus: Rahastamissüsteem peab olema loodud HaS jõustamise hetkeks. Eraalgatuslike haridusasutuste rahastamine ei saa olla määratletud ebamäärase võimalusena, vaid riigipoolse kohustusena võrdsel alustel teiste haridusasutustega kui eraalgatuslik haridusasutus täidab kõik koolitusloa evimisega seotud tingimused. Praegu Riigikogu menetluses EKS muudatus käsitleb vaid ühte aspekti koolide rahastamise osas ja ei lahenda kogu koolivõrgu rahastamise põhimõtteid HaS ulatuses.

Ettepanek: HaS-s näidata ära eralagatuslike haridusasutuste finantseerimispõhimõtted ja seletuskirjas esitada ligikaudsed kuluarvutused.

3. HaS muutmise eelnõu vastavus lapsevanemate ootustele:

Eelnõu seletuskirja § 2, haridussüsteemi alusväärtuste peatüki kontekstis, on toodud lisaks põhiseadusele ära mitmed rahvusvahelised kokkulepped ja paktid, mis sätestavad vanemliku autonoomia põhimõtte lapse hariduse valikul, kuid eelnõus need põhimõtted ei väljendu.

Eelnõu § 13 lg 3 kohta on seletuskirjas lk 31 öeldud:

„Vanema otsustusõigus lapse hariduse valikul on vaadeldav vabadusõigusena, mille puhul riigi kohustus on isikut õiguste kasutamisel põhjendamatult mitte takistada. Vabadusõigusega ei kaasne riigile kohustust isiku tehtud valikuid riigieelarvest finantseerida. Kui lapsele on loodud õppeasutuste võrgus koolikoht, on riik ja KOV põhiseadusest tuleneva hariduse kättesaadavuse tagamise kohustuse täitnud.“

Arvamus: Paradigma, mille järgi vanematel on võimalus oma põhiseaduslikku õigust kasutada vaid piisava majandusliku võimekuse korral ning riigi ja KOV-i kohustus piirdub koolikoha loomisega, läheb vastuollu eelnõus toodud haridussüsteemi osapoolte õiguste ja kohustuste aluskriteeriumitega.

Kui eraalgatuslik kool on riiklike standarditele vastavat formaalõpet pakkuva koolivõrgu loomulik osa, mis pakub vanematele valikuvõimalusi ja aitab realiseerida eelnõus toodud hariduse kättesaadavuse, kohandatavuse ja juurdepääsu aluspõhimõtteid, samuti hariduse vastuvõetavuse põhimõtet (multikultuurses ja pluralistlikus ühiskonnas on raske saavutada, et piirkonnakool on kõigile piirkonna lastele ja vanematele kultuuriliselt sobiv) ja eraalgatusliku kooli tegevuse tulemusena on koolivõrgus loodud koolikoht, mis võimaldab riigil ja KOV-il täita põhiseadusest tulenevat hariduse kättesaadavuse kohustust, peaks riigil tekkima ka kohustus eraalgatusliku kooli tegevust finantseerida mahus, mille ulatuses riiklikku kohustust täidetakse eraalgatusliku kooli kaudu. Vastasel korral on tegemist topeltdiskrimineerimisega: 1) koolipidaja omandivormist tuleneva õpilase diskrimineerimisega ja 2) diskrimineerimisega, mis tuleneb vabadusõiguse kasutamisest lapsevanema poolt.

Eraalgatuslikud koolid ja lasteaiad tekivad eelkõige ju põhjusel, et lapsevanemad ja kogukonnad on näinud haridussüsteemis kohta täiendavale alternatiivile, mida riik või KOV pole suutnud tagada või mida neil ei olegi otstarbekas tagada (kas asukohast, kooli- või lasteaiakohtade puudusest, eristuvast õppesest või väärtussüsteemist tulenevalt vms). Eraalgatuslike haridusasutuste loojad võtavad endale suure riski ja vastutuse nii rahaliselt, moraalselt kui maine osas ning ei saa endale lubada luksust luua täitmata koolikohti, kütta pooltühja maja või pakkuda ebakvaliteetset õpet.

Kui eraalgatuslik kool ei saa oma tegevusega ootuspäraselt hakkama, siis lapsevanemad ei ole valmis täiendava tasu eest oma lapsi sinna kooli panema ja erakoolil ei ole võimalik edasi tegutseda.

Viimaste aastate trendid aga näitavad seda, et lapsevanemate ootused koolide osas on üha suuremad ja eraalgatuslike koolide õpilaste arv kasvab järjepidevalt. Laskumata sügavamalt selle põhjustesse ei ole riigi seisukohast õiglane ega mõistlik kunstlikult suruda maha innovaatilist, arenevat ja vajadusepõhist osa koolivõrgust enne, kui ei ole ülalnimetatud trendide põhjused selgeks tehtud, ühiskonna ootused haridussüsteemi osas selgelt määratletud ja vajalikud parendustegevused kogu muu koolivõrgu osas tervikuna pikaajaliselt kavandatud.

Haridussüsteemi reformi peaks alustama probleemsete koolivõrguosade järeleaitamisest, mitte hästitoimivate avangardlike osade pärssimisest.

4. HaS ülesehitus, koosseis ja vormistus

Eelnõu struktuur on ebaselge, klassifikatsiooni alused sassis ja määratlemata on haridussüsteemi raamistik (ulatus, reguleerimisala, koosseis jms). Mitmel pool eelnõu seletuskirjas on segamini kaks liigitusalust - omandivorm ja haridustase (näit § 5 lg 2 on käsitletud põhikooli ja gümnaasiumi, kutseõppeasutuse, kõrgharidustaseme ja erakooli õppekava, nagu oleks erakool eraldi haridustase; § 21 lg 1 selgituses on käsitletud formaalõppe läbiviimise õigust üldhariduslikes, kutse- ja kõrghariduses ning erakoolis). Jääb mulje, et seaduseelnõu koostamise käigus ei ole tekkinud selget arusaama ja seisukohta erinevate koolitüüpide haridussüsteemi kuulumise osas, sh eraalgatuslike haridusasutuste osas. Eelnõu ja seletuskirja vormistuslik pool ei ole meie hinnangul piisavalt korrektne ja üheselt mõisteta - nii teksti ülesehitus kui keeleline vormistus vajaks redigeerimist ja põhimõisted üheselt defineerimist.

Ülaltoodust tulenevalt teeme ettepaneku kavandatud HaS, EKS ning PGS muudatused senisel kujul peatada ning muudatuste tekkimise põhjustanud konkreetsed vajadused lahendada komplekselt selleks täiendavalt kokkukutsutud töögruppide väljundi tulemusena. Töögruppidesse tuleks kindlasti kaasata senisest rohkem erialateadlasi, pikaajalise praktilise kogemusega haridusspetsialiste ja koolide taga olevate kogukondade esindajaid.

Loodame, et HTM leiab võimaluse eelnõu menetlemise käigus kaasata erinevad huvigrupid üleskerkinud küsimuste ja ettepanekute läbitöötamiseks. Oleme valmis esitama omapoolseid täiendavaid selgitusi ja osalema seadusloome protsessis.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ahto Orav

Eesti Eraüldhariduskoolide Ühenduse juhatuse liige

/allkirjastatud digitaalselt/

Meelis Sügis

Eesti Vabade Waldorfkoolide- ja lasteadeade Ühenduse juhatuse liige

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarvo Siilaberg

Eesti Kristlike Erakoolide Liidu juhatuse liige

/allkirjastatud digitaalselt/

Signe Suurväli

Eesti Eralasteadeade Liidu juhatuse liige

/allkirjastatud digitaalselt/

Ahto Kivi

Kodanikuliikumise Avalikult Haridusest visioonigrupi eestvedaja