

Õigus haridusele – kas tasu eest või tasuta?

Anu Uritam, õiguskantsleri nõunik aastatel 2007–2009

Eestis väärib senisest laiemat arutelu, mida mõista tasuta hariduse andmise all ning millal on laste õigus tasuta haridusele ohustatud.

Eesti põhiseaduse § 37 näeb ette õiguse õppemaksuta haridusele riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides. Tegemist on isiku põhiõigusega, mille olemusele igapäevastes poliitilistes ja ühiskondlikes aruteludes eriti tihti tähelepanu ei pöörata. Küll aga on nii Eestis kui ka mujal sageli diskussiooni objektiks tasuta hariduse andmise kulukus. Õigupoolest tuleks tasuta hariduse andmise kulusid võrrelda nende kuludega, mis tekivad siis, kui tasuta haridus ei oleks inimestele kättesaadav (Tomaševski 2003, 1). Viimaste aastakümnete jooksul on paljudes riikides siiski aru saadud, et investeeringud haridusse toovad omakorda kaasa majanduse kasvu ja üldise sotsiaalse arengu (Demand-Sensitive ... 2006, 34).

Enne tasuta hariduse õiguse sätestamist kehtestati laste hariduskohustus. Maailmas esimene seadus, mis nägi ette, et kõik lapsed peavad saama hariduse riigikoolis, võeti vastu Preisimaal 1717. aastal. Seejärel hakati paljudes Euroopa maades pidama hariduse andmist riigi kohustuseks (Tomaševski 2003, 44). 18. sajandil ei tuntud mõistet “õigus haridusele”. Riikide õigusele anda haridust vastas isikute kohustus olla õpetatud ehk õigus väljendus koolikohustuses. Hariduse andmine oli vahend eesmärkide saavutamiseks. Tasuta hariduse andmist õigustati kasumlikul eesmärgil ja inimliku kaastundega. Kasumlik eesmärk tähendas, et vaeste perede järeltulijad kindlustati hariduse abil töökohaga, sellega takistati vaestel muutumast riigile pikaajaliseks koormaks. Teine ehk nii-öelda inimliku kaastunde eesmärk keskendus väärtustele. Selle autoriks on sageli peetud Martin Lutherit, kes 1530. aastal defineeris hariduskohustuse väärtuste kaudu: riik peab oma alamaid kohustama viima lapsed kooli, et ühiskonnal oleks jätkuvalt preestreid, juriste, kirjutajaid, arste, kooliõpetajaid jt, sest nendeta toime ei tulda (samas 45). Hariduskohustus eeldab lisaks lapse kohustusele koolis käia kellegi rahalist kohustust tema hariduskulud kanda. Kelleltki ei saa nõuda võimatut. Järelikult ei saa nõuda lapsevanematelt, et nad saadaksid oma lapsed kooli, kui see neile majanduslikult üle jõu käib. Hariduse kohustuslikuks muutmine on seotud otseselt riigi kohustusega muuta haridus kättesaadavaks tasuta (Tomaševski 2001a, 13). Põhikoolides tasuta hariduse kättesaadavaks tegemine nõuab riigilt märkimisväärsed investeeringuid ning paljudes riikides moodustavad hariduskulud riigi eelarvest väga olulise osa (samas 20). Riik ei pea hariduskulude kandmisel olema ainus investor, kuid riigil on kohustus kanda kulusid ka siis, kui keegi teine seda teha ei saa või ei soovi.

Põhiharidus peab olema lastele kättesaadav tasuta, sest lapsed ise enda eest maksta ei suuda. See ei tähenda, et hariduse andmine on vanematele, kogukonnale, ühiskonnale või riigile alati täiesti tasuta, sest vaja on ülal pidada koole ja õpetajatele palka maksta.

Paljudes riikides on hariduskulude katmise kohustus üle antud kohalikele omavalitsustele, kellele antakse teatav osa maksutuludest (samas 22). Kuivõrd kohalikud omavalitsused ei saa harilikult ise oma maksutulusid suurendada, peab riik neile kompenseerima võimalikud hariduskulude puudujäägid.

Üldiselt jagunevad riigid tasuta hariduse tagamisel kahte rühma: riigid, kus tasuta haridust võimaldatakse ainult põhikoolis, ning riigid, kus tasuta haridus ulatub järgmiste astmeteni (samas 27).

Paljudes riikides ongi koolikohustuslikku iga põhikooli lõpetamiseks vajalikust vanusest edasi nihutatud. Sellel on kaks põhjust. Esiteks takistab koolikohustusliku ea tõstmine laste liialt kiiret jõudmist täiskasvanuella, mis on eriti oluline laste töötamise ja nende varajase abiellumise välistamiseks. Teiseks võimaldab koolikohustusliku ea pikendamine

anda lastele enam tänapäeva ühiskonnas vajalikke oskusi ja teadmisi. Sidemed, mis lapsel koolis tekivad, aitavad kaasa tema sotsialiseerumisele (Tomaševski 2003, 27).

Kuidas mõista Eesti põhiseadusest tulenevat õigust õppemaksuta haridusele

Kas tasuta õpet tuleks anda ainult riigi- ja munitsipaalkoolides või võiks meie põhiseadusest lähtudes lubada kohalikel omavalitsustel avada erakooli tasuta õppe võimaldamiseks? Mida on meil õppida teiste riikide kogemusest?

Eelmainitud küsimuste püstitamise eelduseks sai 2008. aastal õiguskantsleri algatatud menetlus munitsipaalkoolide tegevuse lõpetamise ning nende asemele erakooli loomise kohta Keila linnas (õiguskantsleri asjamenetlus nr 7-8/080469). Õiguskantsler oli seisukohal, et Eestis kehtivad õigusaktid ei võimalda kohalikul omavalitsusel vabaneda munitsipaalkooli pidamise kohustusest, kui ta lubab eraõiguslikul juriidilisel isikul avada selle asemele erakooli. Sellega seataks ohtu õpilaste õigus saada tasuta haridust. Keila Linnavalitsus õiguskantsleri seisukohtadega ei nõustunud.

2009. aastal oli õiguskantsler olnud sunnitud alustama menetluse, sest Tallinna linnas hakkasid mitmed munitsipaalkoolid raha vähesuse tõttu küsima lapsevanematelt tasu pikapäevarühmas osalemise eest (õiguskantsleri asjamenetlus nr 7-8/091686). Tallinna Haridusamet oli seisukohal, et õigus tasuta haridusele ei hõlma pikapäevarühmades osalemise õigust.

Riigikogus on menetluses uus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu, mis ei defineeri lähemalt mõistet “õigus õppemaksuta haridusele”.

Seega küsimus, mida mõista tasuta hariduse andmise all, väärrib Eestis senisest laiemat arutelu. Mida piiratumad on riigi rahalised võimalused ja keerulisem kohalike omavalitsuste majandusseis, seda täpsemalt peaks teadma, millised on põhilised nõuded, millest riik ja kohalik omavalitsus tänapäeva demokraatlikus ühiskonnas lastele hariduse andmisel ei või taganeda. Samuti väärrib analüüsi küsimus, millised on valikud, mille puhul võib laste õigus tasuta hariduse saamisele olla ohustatud.

Rahvusvahelised normid

Esimene rahvusvaheline dokument, mis sisaldas sätet hariduse õiguse kohta, on ÜRO Peaassamblee 10. detsembril 1948 vastu võetud ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. Selle artikkel 26 näeb ette, et igal inimesel on õigus saada haridust. Vähemalt alg- ja üldharidus peavad olema tasuta. Algharidus peab olema kohustuslik. Tehniline ja kutseharidus peavad olema üldkättesaadavad, kõrgem haridus igaühe võimete järgi kõigile ühtviisi kättesaadav. Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel.

ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon ei ole õiguslikult riikidele siduv, sest ÜRO Peaassambleel puudub siduvate aktide väljastamise pädevus. Sellest hoolimata peetakse deklaratsioonis toodud õigusi riikidele kohustuslikuks ning inimõiguste ülddeklaratsioon on olnud lähtepunktiks mitmetele hilisematele õiguslikult siduvatele dokumentidele. Põhilistest rahvusvahelistest aktidest, milles tunnustatakse õigust haridusele ja millega Eesti on ühinenud, võib välja tuua järgmised.

1. ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt (RT II 1993, 10/11, 13), mille artikli 13 kohaselt tunnustavad paktist osavõtvad riigid iga inimese õigust haridusele. Sama artikli kohaselt peab algharidus olema kõigile kohustuslik ja tasuta ning keskkharidus tema mitmesugustes vormides, kaasa arvatud kutsealane tehniline keskkharidus, avalik ja kõigi abinõude, sealhulgas tasuta hariduse järkjärgulise sisseeadmise teel kättesaadavaks muudetud.

2. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta (RT II 2000, 15, 93), mille artikli 17 kohaselt tuleb hartaga ühinenud riikidel tagada lastele ja noortele tasuta alg- ja keskkharidus ning soodustada nende regulaarset kooliskäimist.

3. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni esimese protokolli (RT II 1996, 11/12, 34) teine artikkel, mis sätestab, et kedagi ei või õigusest haridusele ilma jätta.

4. ÜRO lapse õiguste konventsioon (RT II 1996, 16, 56), milles lapse õigust haridusele käsitleb eeskätt artikkel 28. Artikli 28 lõike 1 punkt 1a sätestab muu hulgas, et konventsiooniga ühinenud riigid tunnustavad lapse õigust haridusele ning teevad alghariduse kõigile kohustuslikuks ja tasuta kättesaadavaks. Punkt 1b sätestab, et konventsiooniga ühinenud riigid soodustavad keskhariduse eri vormide arendamist, tehes need igale lapsele kättesaadavaks, ning rakendavad selliseid abinõusid nagu tasuta hariduse juurutamine ja vajaduse korral rahalise abi andmine.

Riigi kohustusi isikutele hariduse õiguse tagamisel on endine ÜRO haridusõiguse eriraportöör Katarina Tomaševski struktureerinud nn nelja A skeemi alusel. Tema loodud ja õiguslalases kirjanduses üldtuntud nelja A skeem tähendab, et riigid peavad tagama hariduse kättesaadavuse (ingl *availability of education*), juurdepääsu haridusele (*access to education*), hariduse kohandatavuse (*adaptability of education*) ja hariduse arvestatavuse (*acceptability of education*) (Tomaševski 2001b).

Hariduse kättesaadavuse tagamine sisaldab kahte kohustust. Õigus haridusele kui isiku kodaniku- ja poliitiline õigus tähendab, et riik peab võimaldama koolide rajamist. Õigus haridusele kui sotsiaalne, majanduslik ja kultuuriline õigus eeldab, et riik tagab tasuta kohustusliku hariduse kättesaadavuse kõigile kooliealistele lastele. Kättesaadavuse nõue tähendab muu hulgas, et riigis peab olema piisavalt haridusasutusi ja haridusasutustes piisavalt õppekohti.

Juurdepääsu haridusele võib erinevate haridusastmete puhul defineerida erinevalt. Riik on kohustatud tagama juurdepääsu haridusele kõigile koolikohustuslikus eas lastele ning kohustuslik haridus peab olema tasuta. Sellele järgnev haridus (keskharidus, kutseõpe, kõrgharidus jne) võib mõnes riigis siiski olla osaliselt või täielikult tasuline (Tomaševski 2003, 51). Juurdepääs haridusele tuleb tagada kõigile ilma diskrimineerimiseta.

Juurdepääsu mõiste hulka liigitatakse ka nii-öelda füüsiline ligipääs haridusele ehk haridusasutused peaksid olema õpilase elukohast mõistlikul kaugusel.

Hariduse kohandatavuse nõue tähendab, et koolid peaksid laste vastuvõtmisel arvestama laste parimaid huve. Lapsed ei pea minema mis tahes kooli, vaid sellisesse, mis arvestab laste õpetamisel nende endi huve. Riigi kohustused erivajadustega lastele hariduse tagamise puhul võib liigitada sama mõiste alla (samas 52).

Hariduse arvestatavuse põhimõtte tähendab, et tagada tuleb hariduse kvaliteet. Riik peaks kehtestama miinimumstandardid laste tervise ja turvalisuse tagamiseks koolis ning professionaalsed nõuded õpetajale. Riik peab enda seatud nõudeid täitma ja kontrollima. Lapsed ei ole ainult haridussüsteemi objektid, vaid ka nende realiseeritava õiguse subjektid.

Kättesaadavuse kohustust võib riik täita erinevate mudelite abil. Esiteks võib riik ise luua avalike koolide võrgu, teiseks võib riik finantseerida koole, mida peavad ülal mitteriiklikud institutsioonid, kolmandaks võivad riigis korraga olla nii avalikud kui ka erakoolid. Enamik arenenud riike on valinud viimase tee.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste pakti artiklis 1 sätestatu kohta on ÜRO rahvusvaheline komitee oma üldises kommentaaris nr 11 (General Comment 11 ... 1999) rõhutanud, et tasuta haridus ei tähenda ainult seda, et juurdepääs haridusele on tasuta ning riik ei ole sisse seadnud vastuvõtutasusid. See tähendab ühtlasi, et kõik kaudsed ja otsesed kulud (sealhulgas vanematelt nõutavad kohustuslikud või vabatahtlikud tasud) või näiteks kohustus kanda kulukat koolivormi peavad olema välistatud. Nimetatule on lisatud kulud õpikutele, lisatundidele, koolitranspordile ja koolitoidule. Sellest kommentaarist ei saa siiski järeldada, nagu oleksid vanemad või kohalikud omavalitsused mis tahes kulude katmisest täielikult vabastatud. Vanemad tasuvad kulusid maksude maksmise kaudu ning riik peab jaotama vahendeid nii, et kõigile oleks kättesaadav tasuta haridus.

Eesti põhiseadus ja teised seadused

Eesti põhiseaduse § 37 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Sama paragrahvi lõike 2 järgi peavad riik ja kohalikud omavalitsused hariduse kättesaadavaks tegemiseks ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, sealhulgas erakoole. Lõike 3 kohaselt on laste hariduse valikul otsustav sõna vanematel.

Kooskõlas § 37 lõikega 4 on igaühel õigus saada eestikeelset õpetust. Õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus. Hariduse andmine on riigi järelevalve all. Paragrahvi 37 tuleb tõlgendada koos teiste põhiseaduse oluliste põhimõtetega. Muu hulgas tuleb arvestada §-s 10 sätestatud sotsiaalse õigusriigi põhimõtet. Sotsiaalse õigusriigi põhimõtte kohaselt ei tohi riik olla pime sotsiaalprobleemide suhtes (Annus 2006, 92). Seega tuleks ka § 37 tõlgendada koos sotsiaalse õigusriigi põhimõttega ning lähtuda tõlgendamisel § 37 eesmärgist. § 37 eesmärk on kindlustada lastele tasuta hariduse kättesaadavus ning panna riigile ja kohalikele omavalitsustele õiguse tagamiseks otsesed ja selged kohustused.

Põhiseaduse järgi on riik kohustatud garanteerima õppemaksuta üldhariduse. Riik peab ülal pidama vajalikul arvul koole, et igaühel varalisest seisust sõltumata oleks võimalik seda õigust ka realiseerida. Tegemist on riigi otsese kohustusega garanteerida üldharidus, millele vastab igaühe õigus saada tasuta haridust (Annus 2006, 270).

Põhiseaduse Assamblee materjalidest võib § 37 sõnastuse koostamisel tuua välja järgmised huvipakkuvad sõnavõttud. Nimelt on redaktsioonitoimkonna esimees pr Liia Hänni märkinud (viidates eelnõu §-le 26, mis on kehtivas seaduses saanud §-ks 37):

“§ 26 osas olid redaktsioonitoimkonnas vaidlused, mille me pidasime vajalikuks tuua teie ette. Nimelt säte, et riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduslikes koolides õppemaksu ei ole, leidis toimkonna osade liikmete poolt kriitikat kui liialt piirav koolidele, kus juba praegu osa õppeaineid on nii-öelda lastevanemate toetusel. Jätsime teie otsustada, kas on vaja põhimõtet, et igal juhul on üldhariduslikes koolides õppimine õppemaksuta, põhiseaduslikult sätestada või ei.” (Põhiseadus ja ... 1997, 551.)

Sellele järgnes Vardo Rumesseni ettepanek: “Meie toimikond arutas § 26 ja teeb omapoolse ettepaneku, et teine ja kolmas lause § 26 lõikes 1 võiks omavahel ühendada selliselt, et oleks täpselt ära määratletud hariduse kohustusliku osa ja õppemaksust vabastamise omavaheline seos. Ja ettepanek oleks selline, et riik tagab võimaluse omandada haridus kohustuslikus ulatuses tasuta.” (Samas 569.)

Seega võib põhiseaduse §-st 37 järeldada, et riik ja kohalikud omavalitsused peavad tagama koolide olemasolu, milles saab õppemaksuta omandada kohustuslikku haridust. Kuid põhiseaduse § 37 ei defineeri õppemaksu ega üldhariduskooli mõisteid. Võib vabalt spekuldeerida, et § 37 lõikes 2 ette nähtud riigi ja kohalike omavalitsuste kohustus pidada hariduse kättesaadavuse tagamiseks ülal vajalikul arvul õppeasutusi ei välista olukorda, kus riik ja kohalik omavalitsus ei ole ühegi õppeasutuse pidajad, vaid pelgalt nende “ülalpidajad” (Holm 2005, 92). Põhiseadusest tulenev kohustus “pidada ülal” ei pruugi olla sama mis kohustus luua ja omada õppeasutusi.

Mõiste “õppemaks” sisustamisel võib aga lähtuda § 37 lõike 1 teise lause esimesest poolest, mille kohaselt on kooliealistel lastel õppimine seadusega määratud ulatuses kohustuslik. Sellest tulenevalt ei tohiks õppemaksu nõuda õpilaselt või tema vanematelt ulatuses, milles on tegemist kohustusliku haridusega ehk riikliku õppekava täitmiseega (samas 51).

Koolivõrgu ülesehituse ja toimimise puhul võib välja tuua kolm artikli koostamise ajal kehtivat õigusakti: haridusseadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ning erakooliseadus. Haridusseadus annab koolikohustuse mõiste ning näeb riigile ja kohalikule omavalitsusele ette üldise kohustuse tagada kõigile lastele võimalused koolikohustuse täitmiseks. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt on põhikoolid ja gümnaasiumid eelkõige

munitsipaalkoolid. Kohalikel omavalitsustel ja riigil on kohustus moodustada ja finantseerida vajalikul hulgal koole ning õppimine on riigi ja kohalike omavalitsuste põhikoolides ja gümnaasiumides õppemaksuta.

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus määrab kindlaks mudeli, mille abil riik üldhariduskoolide tegevust rahastab. Koolivõrgu kujundamisel on riigi võimalused protsesse mõjutada kehtiva seaduse alusel siiski piiratud.

Erakooliseadus näeb ette alused eraõiguslike isikute loodavate ja ülalpeetavate erakoolide tegevuseks.

Käesoleva artikli koostamise ajal on Riigikogu menetluses uus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu, mille teksti on Riigikogus toimuva menetluse jooksul oluliselt muudetud.

Hariduse erastamine: poolt ja vastu

Alates 1990. aastatest kuni maailma majanduskriisini on mitmete riikide valitsused võidelnud riikide võlakooormuse kasvust ja eelarve puudujääkidest tulenevate probleemidega.

Hariduskulude katmiseks on hakatud otsima uusi investoreid (Tomaševski 2001a, 8).

Kuigi erakoolide arv on paljudes riikides piiratud, tagavad enamiku riikide haridussüsteemid vanematele võimaluse valida erakoolide või avalike koolide vahel. Osas riikides on erakoolis antav haridus osaliselt või täielikult riigi finantseeritud, osas tuleb erakoolides antava õppe eest täielikult tasuda vanematel (Demand-Sensitive ... 2006, 71).

Isegi see, mida pidada "erakooliks", varieerub riigiti. Laiemalt võib erakooli mõiste alla liigitada kõik koolid, mille pidaja ei ole riik, kuigi mõne sellise kooli tegevust võib riik osaliselt või isegi täielikult finantseerida. Mõni riik finantseerib kõigi haridusasutuste tegevust valikuvõimaluste tagamiseks, ise otseselt ühtegi kooli pidamata (Tomaševski 2001b, 20). Mitmes riigis täiendavad erakoolid avalikku koolivõrku ning neid asutatakse seal, kus avalik koolivõrk ei taga hariduse andmist kas mõnes teatavas keeles või teatava religioosse suunitlusega. Riikide praktika erakoolide subsideerimisel varieerub, kuivõrd erakoole ja avalikke koole on mõnes mõttes keeruline eristada. UNESCO kasutab haridust puudutavate statistiliste aruannete koostamisel klassifikatsiooni, kus koolid jaotatakse nende pidaja järgi (kooli pidaja on riik või eraõiguslik isik), mille tulemusena peetakse erakoolideks ka neid riiklikult toetatud koole, mida peavad eraõiguslikud isikud (samas 20).

Vautšerite süsteem

Mitmetes riikides on sisse viidud nn kooli võlakirjade ehk vautšerite süsteem, mis on muutnud senist avalike koolide finantseerimismeetodit ning sellest tulenevat nn laste kinnistamist teatud koolide juurde mõne objektiivse kriteeriumi põhjal, näiteks elukoha lähedal asuva kooli juurde. Koolivautšerid võimaldavad vanematel endil valida õiget kooli. Vautšer kujutab endast haridusteenuse ostukupongi, mille alusel on igal õpilasel õigus saada ettenähtud ulatuses haridusteenust. Iga õpilase kohta eraldab riik aasta peale summa, mida võib kasutada astumiseks mis tahes kooli – erakooli või nn avalikku kooli (Belfield, Levin 2002, 24). Kooli tulud sõltuvad õpilaste arvust. Seega tähendab koolivautšerite süsteem, et riik rahastab endiselt hariduse andmist, kuid ei pruugi ise koole pidada. Kirjeldatud süsteemis suureneb oluliselt erakoolide arv. Mõnes riigis ei pruugi vautšerite süsteem katta aga kõiki õppega seotud kulusid.

Vautšerite abil annavad riigid vanematele valikuõiguse, kuivõrd kogu riiklik investeering lapse haridusse kaetakse vautšeriga. Vautšerite süsteemi üks eesmärk on koolidevahelise konkurentsi tekitamine. Koolid on õpilaste suuremast arvust huvitatud ning need koolid, kes ei suuda õpilasi enda juurde meelitada, saavad ka vähem rahastatud. Selle süsteemi puhul kaob erinevus avalike ja erakoolide vahel.

Üldisemalt võiks “hariduse erastamisena” mõista kõigi haridustegevuste, varade ja kohustuste üleandmist riiklike või avalike institutsioonide poolt eraisikutele või eraõiguslikele juriidilistele isikutele.

Millistel põhjustel erastamine toimub

Esiteks võivad hariduse erastamise poolt olla vanemad. Haridus on oluline perekonna sotsiaalse ja majandusarengu tagamisel, seetõttu esitatakse haridussüsteemile suuri nõudmisi (samas 29). Vanemad tahavad oma lastele anda paremat haridust, kui suudavad pakkuda avalikud koolid. Teisalt võivad vanemad soovida, et nende lapsed saaksid teistsugust haridust kui avalikus haridussüsteemis antakse, sest paljudes riikides on avalik haridussüsteem seotud teatud tüüpi religioossete, moraalsete või ideoloogiliste arusaamadega või rõhutatult sekulariseeritud.

Avalikes koolides antav haridus on standarditud ja ühtne, kuid mida ühtsem on haridussüsteem, seda suurem hulk vanemaid soovib oma lastele pakkuda alternatiive. Järjest enam tekib koole, kus haridust antakse mõnes kaduvas keeles või mõne alternatiivse maailmavaate kohaselt. Riik ei ole võimeline kõiki erisoove rahastama, seetõttu saavad vastavat haridust pakkuda ikkagi erakoolid.

Teine põhjus, mis mõjutab hariduse erastamist, on avaliku hariduse kvaliteedi langus ning riigi eraldatavate vahendite vähenemine (samas 31). Mõnes riigis on kooliõpilaste arv plahvatuslikult kasvanud, kuid riiklik rahastamine ei ole suutnud sellega sammu pidada. Haridussüsteemide erastamist võivad mõjutada ka üldisemad majanduslikud ja sotsiaalsed muutused. Globaliseerumine koos turu liberaliseerimisega sunnib riike otsima efektiivsemaid ja paindlikumaid haridussüsteeme (samas 32).

Kuidas haridussüsteemi erastamist hinnata

Esimene positiivne tegur on kahtlemata valikuvabaduse realiseerumine. Vanemad saavad oma lastele valida kooli, milles õpetatav vastab nende endi väärtustele, religioossetele arusaamadele või vaadetele. Erastamise pooldajad rõhutavad kõige enam just seda kriteeriumi. Teisalt tähendab vanematele valikuõiguse andmine seda, et koolid hakkavad rohkem muretsema hariduse kvaliteedi pärast. Kooli, kus haridus ei ole kvaliteetne, vanemad ei vali (samas 37).

Suurema valikuõiguse andmine vanematele ei ole aga ainult positiivne. Mitmed vanemate valikud võivad olla sotsiaalselt, kultuuriliselt või poliitiliselt ülejäänud ühiskonna liikmetele sobimatud. Pere võib õpetada oma lapsi viisil, mis toob kaasa eraldamise ülejäänud ühiskonnast (näiteks religioossetel kaalutlustel) (samas 38). Seepärast ei saa vanemate valikuõigus olla piiramatu ning erakoolid peavad vastama riiklikult kehtestatavatele standarditele.

Selge on see, et haridusliku valikuõiguse realiseerimine on kulukas ega pruugi olla jõukohane kõigile peredele. Erakoolid ei pruugi olla valmis vastu võtma kõiki soovijaid, näiteks ei tarvitse katoliiklik kool vastu võtta moslemiperekonna last.

Seega võib haridussektori erastamine olla oluline meetod selle süsteemi tõhustamisel ja kvaliteedi parandamisel, kuid sellega kaasnevad alati teatud ohud. Üks suuremaid ohte on hariduse muutumine osaliselt või täielikult tasuliseks.

Haridussüsteemi erastamise vastu saab peamise argumendina esitada suurema sotsiaalse ebavõrdsuse tekkimise. Suurema sissetulekuga perekonnad võivad hariduse erastamisest mitmel moel. Näiteks saavad suurema sissetulekuga pered, kes nagunii juba maksavad ise laste hariduse eest, riigilt toetust selle teenuse ostmiseks. Seda olukorras, kus nad oleksid nimetatud teenust ostnud niikuinii ehk tegemist on peredega, kellel on kõige enam vahendeid oma valikute tegemiseks (samas 46). Kui riiklik tasustamissüsteem katab ainult õppekulud ega kata näiteks transpordi-, õppevahendite või koolivormi kulusid, on vaesemate perede valikuvõimalused endiselt piiratud. Samuti on väidetud, et

hariduse erastamine vähendab ühiskonnas sotsiaalset sidusust (samas 51). Pered ei vali kooli mitte üldise sotsiaalse, vaid isikliku heaolu eesmärgil. Kui eri koolides õpetatav on erinev, tekib rohkem sotsiaalseid gruppe.

Hollandi näide

Ühe haridussüsteemi erastamise nn klassikalise näitena võib tuua Hollandit. Hollandis õpib ligikaudu 70 protsenti lastest koolides, mida peavad eraõiguslikud isikud (samas 57). Paljusid koole peavad religioossed sihtasutused, kuid on ka erineva pedagoogilise kallakuga koole. Erakoolide asutamine on suhteliselt lihtne, kuid koolid ei tohi taotleda kasumit. Riigi toetus katab õpetamisega seotud peamised kulud ning kohalike - omavalitsuste toetus ülejäänud tegevuskulud. Seega peavad koole eraisikud, kuid koolide tegevuse rahastamine on avalik. Õigusaktidega on detailselt reguleeritud õppekava, õpetajate töötunnid, aruandlus, hindamine jms (samas 57).

Holland on näide, kus haridussüsteemi erastamine on toimunud edukalt ja valutult ka ühiskonna haavatavamate gruppide jaoks, kuid selle pinnalt ei saa teha järeldust, nagu võiks haridussüsteemi edukalt ja ohtudeta erastada mis tahes riigis. Seega vajab haridussüsteemi erastamine väga tõsiste majanduslikele analüüsidele lisaks range õigusliku regulatsiooni kehtestamist, mis keelaks erakoolidel oma õpilastelt mis tahes tasu võtmist ning majandustegevusega kasumi teenimist.

Maaailmas on endiselt riike, kus mis tahes taseme hariduse finantseerimiseks napib vahendeid (Tomaševski 2003, 111). Riigieelarveliste eraldiste vähesus on iseloomulik valdkondades, kus jääb puudu poliitilisest survest: algkoolide õpilased ei saa moodustada erakondi ega valida parlamendi liikmeid, seega ei saa nad ise otsustada riigieelarveliste eraldiste suuruse üle (samas 112).

Koolivautšerite kaudu muutub haridus tasuta avalikust teenusest vabalt kaubeldavaks teenuseks ning seetõttu on kirjeldatud süsteem fookustatud enam kliendi valikutele ja konkurentsile. Süsteem on üle võetud teistest majandusvaldkondadest ning keskendunud valikutele ja konkurentsile. Erinevalt Hollandi näitest on paljudes Lõuna- ja Kesk-Ameerika riikides koolivautšerite süsteem tekitanud juurde sotsiaalseid probleeme ning toonud kaasa palju vaidlusi.

Argumendid, mida esitatakse hariduse erastamise pooldamiseks, tuginevad peamiselt isiklikule kasule, kuid neid argumente tuleb teiste argumentidega võrrelda. Isegi juhul, kui osa peresid on võimelised hariduse eest maksma, ei tule neid innustada seda tegema. Sotsiaalsed grupid, kes on kõige paremini võimelised ennast ise aitama, on harilikult niigi heas seisus. Hariduskulud moodustavad paljude perede kuludest suurima osa paljudes maailma riikides ning elanikkonna vaeseim osa kannatab alati kõige rohkem, sõltumata sellest, kas riik tervikuna areneb majanduslikult hästi (näiteks Tai) või mitte (Vietnam) (Bray 1996, 38).

Seega võib kokkuvõttes öelda, et poliitilised otsustajad peaksid hoolikamalt analüüsima kõiki hariduse erastamise plusse ja miinuseid. Lastele tasuta hariduse kättesaadavaks tegemine olukorras, kus haridussüsteem on osaliselt või täielikult erastatud, peab olema tagatud toimivate õiguslike mehhanismidega.

Käsitlenud pisut üldisemalt võimalikke haridussüsteemi erastamise poolt- ja vastuargumente, on hea peatuda kahe lähinaabri kogemusel.

Rootsi näide

Rootsi 1974. aastal vastu võetud põhiseaduse teises peatükis, mis loeb üles isikute põhiõigused, reguleerib õigust haridusele artikkel 21. Artikkel 21 näeb ette, et kõigil koolikohustuslikus eas olevatel lastel on õigus tasuta põhiharidusele avalikus koolis.

Lapsed on koolikohustuslikus eas 7.–16. eluaastani. Kogu avalikes koolides antav haridus on tasuta ning harilikult ei tule maksta õppematerjalide, koolitoidu, kooli tervishoiuteenuste ega transpordi eest.

Rootsi põhiseaduse artikkel 21 ei maini erakoole. Avalike koolide all peetakse silmas koole, mida peavad kohalikud omavalitsused või riik. Artikli sõnastus viitab, et on olemas koolikohustus, kuid koolikohustust reguleeritakse teiste seadustega, mitte põhiseadusega (The Legal ... 1998, 330).

Enamik lapsi õpib avalikes koolides. Kohalikud omavalitsused tagavad eel- ja põhikooli ning gümnaasiumihariduse kättesaadavuse ning vastutavad täiskasvanute ja erivajadustega inimeste ning immigrantidele antava hariduse kättesaadavuse eest. Riik tagab erikoolide olemasolu.

Vanematel ja õpilastel on õigus valida erakooli. Erakooli valinud perede arv on suurenenud (samas 516). See on tingitud haridussüsteemi rahastamise muudatustest 1990. aastate algul. Muudatuste kohaselt rahastatakse erakoole samasugustel alustel nagu avalikke koole ning erakoolidel ei ole õigust nõuda oma õpilastelt õppemaksu tasumist, kui nad saavad toetust riigilt. Erakoolid peavad olema avatud kõigile, nende tegevuseks annab loa vastav riiklik agentuur. Erakoolid järgivad samu eesmärke mis avalikud koolid, kuid nad võivad rakendada mõnda alternatiivset pedagoogilist lähenemist või olla religioosse kallakuga. Kui erakool kirjeldatud nõuetele ei vasta, lõpetab riik selle rahastamise.

1990. aastate haridussüsteemi rahastamise reformi eesmärk oli anda lastele ja nende vanematele kooli valimisel võimalikult suur vabadus. Rahastamismudeliga tagatud valikuvabadus ei hõlma mitte ainult õigust valida avalike ja erakoolide vahel, vaid ka vabadust valida erinevaid munitsipaal- või riigikoole (Miron 1993, 66). Peredele, kes on otsustanud valida erakooli, tagatakse põhimõtteliselt samad tingimused nagu neile, kes valivad munitsipaalakooli. Samal ajal ei hõlma õigus valida vabalt kooli õigust saada tasuta transporti mis tahes valitud kooli.

Täpsemalt rahastatakse haridussüsteemi otsese riikliku toetuse andmisega kohalikele omavalitsustele. Riigi antav toetussumma peaks katma kõik kohalike omavalitsuste hariduskulud. Kohalikud omavalitsused maksavad omakorda erakoolidele tasu, mis vastab keskmise õpilase kulule munitsipaalakoolis. Iga kohalik omavalitsus peab olema valmis katma oma maksutuludest muud koolidega seotud kulud, kui riigi antav toetus kõike ei kata. Kohalik omavalitsus peab katma ka nende õpilaste kulud, kes õpivad mõnes teises omavalitsuses või mõnes riigilt toetust saavas erakoolis.

Enamik Rootsi erakoole on siiski väikesed ning neid peavad kas vanemate loodud organisatsioonid või fondid ning neis rakendatakse sageli mõnda erinevat pedagoogilist lähenemist (Salin, Waterman 2000, 354). Kõige enam on Rootsis Montessori ja Waldorfi pedagoogikal põhinevaid erakoole. Õpetus peab neis koolides olema kindlasti tasuta, kui nad saavad toetust riiklikest vahendeist. Tasuta õpe hõlmab ka õppevahendeid ja koolitoitu. Erandina võivad õpilastelt õppemaksu küsida rahvusvahelised koolid ja need riigi internaatkoolid, mis võtavad vastu õpilasi kogu riigist.

2005/2006. õppeaastal valis Rootsis erakooli veidi enam kui seitse protsenti põhikooli õpilastest.

(Andmed on kättesaadavad andmebaasist www.eurydice.org).

Soome näide

Soome uus põhiseadus võeti vastu 2000. aastal. Õigust haridusele reguleerib põhiseaduses artikkel 16. Artikli 16 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus tasuta põhiharidusele, mille tagamine on reguleeritud vastava seadusega. Soome põhiseaduse artikli 16 lõike 2 kohaselt tagab avalik võim igaühele võrdsed võimalused saada teisi haridusteenuseid kooskõlas õpilaste võimete ja erivajadustega, samuti õiguse ennast arendada, ilma et arengut takistaks majanduslike võimaluste puudumine.

Koolikohustuslik iga algab Soomes seitsmendal eluaastal ja lõpeb põhihariduse omandamisel või 17-aastaseks saamisel. Pärast põhihariduse omandamist võivad õpilased jätkata haridusteed keskastmes, milles on kaks suunda: kutseõppe ja akadeemiline suund (selle läbimisel minnakse edasi õppima kõrgkooli). Keskmiselt õpib õpilane keskastmes kolm aastat (Gynther 2004, 231).

Igal koolikohustuslikus eas oleval lapsel on õigus saada haridust kas oma elukohajärgses kohalikus omavalitsuses asuvas põhikoolis või teistes koolides või kodus. Eeldatakse, et lapsed käivad koolis nende elukohajärgses kohalikus omavalitsuses.

Soome põhiseadus tagab õiguse avada erakool. Enamik erakooli on riigi finantseeritud ja riik teostab nende tegevuse üle järelevalvet. Erakoolid järgivad riiklikult tunnustatud õppekava. Haridusministeerium annab erakoolile tegevusloa, kui ta täidab seaduses sätestatud nõuded. Kui erakool ei saa riiklikku tegevusluba, võib ta tegutseda, kuid ta ei saa riigilt toetust. Selliseid kooli on Soomes vähe.

Riiklikult tunnustatud erakoolid saavad riigilt toetust samade põhimõtete alusel nagu avalikud koolid.

Kohalike omavalitsuste ülesanne on tagada kõigile koolikohustuslikus eas lastele, sealhulgas puuetega lastele, võimalus õppida võimete kohaselt. Enamikku põhikooli ja gümnaasiume peavad Soomes kohalikud omavalitsused. 2006. aastal oli Soomes kõigest 1,5 protsenti põhikoolidest erakoolid. Gümnaasiumidest oli erakooli 7,9 protsenti.

Riik finantseerib kooli kuludest otseselt 25–50 protsenti, olenevalt kohaliku omavalitsuse maksutuludest. Riik võib anda toetust ka erakoolidele investeringute tegemiseks.

Põhiharidus on õpilastele tasuta. Tasuta on ka õppevahendid (õpikud, töövihikud ja teised materjalid) ning lapsed saavad koolis tasuta süüa. Kooli tervishoiuteenused ja teised koolis osutatavad sotsiaalteenused on õpilastele samuti tasuta. Kui laps elab koolist kaugemal kui viis kilomeetrit või kui lapse tee kodust kooli on mõnel põhjusel ohtlik, on tal õigus saada tasuta transporti. Kui lapsel kulub sõiduks koolist koju ja tagasi iga päev üle kolme tunni, on tal õigus elada tasuta kooli õpilaskodus ning saada seal tasuta süüa.

Soomes tegutseb 59 erakooli, mis annavad põhiharidust koolikohustuslikus eas olevatele lastele. Erakoolide pidajad saavad tegevuseks loa valitsuselt. Erakoolil peab olema leping kohaliku omavalitsusega, välja arvatud juhul, kui pakutakse teenuseid riigi huvides. Koos tegevusloa andmisega võib valitsus anda erakoolile mõne eriülesande. Näiteks on selline ülesanne antud Steineri pedagoogikal põhinevatele, religioosse taustaga ja võõrkeelsetele koolidele.

Erakoolides peab õppimine olema tasuta. Hariduse andmine ei või olla tulutoov tegevus. Üksnes need erakoolid, kus õpetatakse lapsi võõrkeeles, ja väljaspool Soomet tegutsevad Soome erakoolid võivad nõuda õppemaksu tasumist.

Keskharidust võib Soomes omandada gümnaasiumis, täiskasvanute gümnaasiumis või muudes haridusasutustes. Haridusministeerium võib väljastada keskhariduse andmist võimaldava tegevusloa kohalikele omavalitsustele või ka eraõiguslikele isikutele. Enamik gümnaasiumide pidajast on kohalikud omavalitsused. 2006. aastal olid Soomes kaheksa protsenti gümnaasiumide pidajatest eraõiguslikud isikud ning ligikaudu 2,2 protsenti gümnaasiumidest olid riiklikud.

Gümnaasiumiharidus on tasuta, kuid õpilased peavad tasuma õppematerjalide eest.

Õpilased, kes on registreerunud lõpueksamitele, peavad maksma iga valitud aine eksami eest. Samal ajal on ka gümnaasiumis tagatud tasuta koolilõuna. (Andmed on kättesaadavad andmebaasist www.eurydice.org.)

Haridus ei tohi olla tasuline

Enamiku Euroopa riikide põhiseadus tunnustab õigust haridusele ning õigust saada tasuta vähemalt kohustuslikku haridust (The Legal ... 1998, 82). Peaaegu kõik Euroopa riigid teevad vahet erakoolidel ja avalikel ehk riiklikel koolidel (samas 83), seejuures on osas riikides riiklik toetus erakoolidele märkimisväärne. Enamikus Euroopa riikides on tasuta

kättesaadav mitte ainult põhi-, vaid ka keskharidus, see-eest ei ole koolieelsed lasteasutused kohustuslikud ega tasuta kättesaadavad.

Keerulistes majandusoludes tuleb Eesti riigil tõsiselt analüüsida, kuidas avalikke funktsioone võimalikult efektiivselt täita. Haridussüsteemi erastamine võib, kuid ei pruugi riigi kulutusi kokku hoida. Nii või teisiti peab Eesti riik tagama lastele tasuta hariduse kättesaadavuse ja sellest kohustusest ei ole tal võimalik taganeda.

Põhiseadus tagab õiguse õppemaksuta haridusele, kuid ei reguleeri ammendavalt, millisel viisil antud õigust sisustada. Põhiseaduse §-s 37 toodud õigus ei tohiks jääda deklaratiivseks, vaid tasuta õppega seonduv peaks olema selgelt reguleeritud põhiseadusest alamaal seisvates õigusaktides.

Peale põhiseaduse nõuavad Eestilt lastele tasuta hariduse tagamist mitmed rahvusvahelised konventsioonid. Õigus tasuta haridusele ei tohiks olla määratletult liialt üldsõnaliselt, sest kui näiteks lastele on tasuta ainult õppimine, kuid muud koolis käimisega seotud vältimatud teenused on tasulised, võib laste koolisaatmine osutuda vanematele endiselt üle jõu käivaks ning järelikult ei ole riik suutnud piisavalt tagada lastele õigust saada haridust tasuta.

Riik võib tasuta hariduse kättesaadavuse tagamiseks kasutada erinevaid mudeleid, oluline on tulemus: haridus ei tohi olla tasuline. Mis tahes mudeli valimisel peaks riik sätestama oma õigusaktides tasuta hariduse kättesaadavuse eesmärgi saavutamiseks piisavad õiguslikud garantiid.

Eestis on erakoole, kuid kehtivate õigusaktide kohaselt on nendes antav õpe tasuline. Eesti ei taga vanematele selles osas täielikku valikuõigust, sest alles siis, kui valikuvabadust on võimalik realiseerida rahalistest kohustustest sõltumata, võib rääkida valikuvabaduse olemasolust (Veermäe 2004). Riik võiks tulevikus kaaluda erakoolide senisest suuremat toetamist ja selle kaudu vanemate valikuõiguste laiendamist, kuid seejuures tuleks õigusaktidega välistada riigi toetatud erakoolides õppemaksu nõudmist.

Seni annavad meil tasuta haridust endiselt munitsipaal- ja riigikoolid. Paraku on viimastel aastatel tekkinud haridussüsteemis “hiiliv erastamine”, kus tasuliseks võidakse muuta kõik, mis seaduse kohaselt otseselt ei pea olema tasuta. Seesugune “hiiliv erastamine” ei ole laste ja vanemate huvides, ehkki võib kohalikele omavalitsustele või riigile tuua märkimisväärset kokkuhoidu.

Riik ei tohi unustada põhiseaduse § 37 lõikes 1 sätestatud nõudeid. Uues põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses võiks selgelt määratleda, mida tuleb lugeda hõlmatuks mõiste “õigus õppemaksuta haridusele” all.

Kasutatud kirjandus

- Annus, T. (2006).** Riigiõigus. Tallinn: Juura.
- Bray, M. (1996).** Counting the Full Cost. Parental and Community Financing of Education in East Asia. Washington DC: The World Bank.
- Belfield, C. R., Levin, H. M. (2002).** Education Privatization: Causes, Consequences and Planning Implications. Pariis: UNESCO.
- Demand-Sensitive Schooling? Evidence and Issues (2006). OECD: Centre for Educational Research and Innovation.
- General Comment 11 (1999). Plans of Action for Primary Education. UN Doc. E/C.12/1999/4.
- Gustafsson, S. (2004).** Education Rights in Sweden. – J. de Groof, G. Lauwers (eds). No Person Shall Be Denied the Right to Education. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Gynther, P. (2004).** Impact of the International Human Rights Standards on Rights in and to Education in Finland. – J. de Groof, G. Lauwers (eds). No Person Shall Be Denied the Right to Education. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Holm, J. (2005).** Haridusõiguse tagamine kohustusliku hariduse tasemel ja sellele järgnevatel haridustasemetel. Magistritöö. Tartu Ülikool.

Miron, G. (1993). Choice and the Use of Market Forces in Schooling: Swedish Education Reforms for the 1990s. Stockholm: Stockholm University, Institute of International Education.

Põhiseadus ja Põhiseaduse Assamblee. (1997). Tallinn: Juura.

Salin, S., Waterman, C. (2000). Sweden. – C. Brock, W. Tulasiewicz (eds). Education in a Single Europe. London, New York: Routledge, pp 344–376.

The Legal Status of Pupils in Europe (1998). – Yearbook of the European Association for Education Law and Policy. Edited by J. de Groof and H. Penneman. The Hague, Boston, London: Kluwer.

Tomaševski, K. (2001a). Free and Compulsory Education for All Children: the Gap between Promise and Performance. Right to education primers no 2. – www.right-to-education.org

Tomaševski, K. (2001b). Human Rights Obligations: Making Education Available, Accessible, Acceptable and Adaptable. Right to education primers no 3. – <http://www.right-to-education.org/node/232>.

Tomaševski, K. (2003). Education Denied. Costs and Remedies. London: Zed Books.

Veermäe, K. (2004). Hariduskorralduse põhiprintsiipide rakendamisest Eestis. – Juridica, nr 10, lk 712–721.

Verheyde, M. (2006). A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child. Article 28. The Right to Education. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.