



ÕIGUSKANTSLER

Hr Urmas Reinsalu
Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees
riigikogu@riigikogu.ee

Teie nr
Õiguskantsler 10.05.2010 nr 6-8/100786/1002834

Hr Tõnis Lukas
haridus- ja teadusminister
info@sm.ee

Märgukiri pikapäevarühma tasu võtmise küsimuses

Lugupeetud sotsiaalkomisjoni esimees ja minister

Alustasin menetluse omal algatusel õiguskantsleri seaduse § 34 lg 1 alusel ajalehes Postimees avaldatud artiklite põhjal üldhariduskoolide (põhikool ja gümnaasium) pikapäevarühmade tasulisuse teemal.

Analüüsinud Tallinna Haridusameti, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Pärnu, Tartu ja Narva Linnavalitsuste vastuseid ning asjakohaseid õigusakte, olen seisukohal, et põhikooli- ja gümnaasiumiseadus vajab muutmist pikapäevarühma õigusliku regulatsiooni küsimuses. **Silmas pidades põhiseaduses sätestatud põhimõtteid ning põhikoolis ja gümnaasiumis tegutsevate pikapäevarühmade olemust ja eesmärki, peab seadusandja üheselt reguleerima pikapäevarühmade rahastamise korralduse.**

Kuna käesoleval hetkel on uue põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu Riigikogu menetluses, otsustasin juhtida kõnealusele probleemile nii Haridus- ja Teadusministeeriumi kui ka Riigikogu sotsiaalkomisjoni tähelepanu. Loodan, et koostöös on võimalik leida kohased lahendused minu käesolevas märgukirjas osundatud probleemidele.

Järgnevalt kirjeldan esmalt menetluse käiku (I) ning seejärel selgitan, kuidas eeltoodud tulemuseni jõudsin (II). Lõpetuseks esitan kokkuvõtte (III).

I ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. 14.10.2009 ilmus ajalehes Postimees artikkel "Koolid hakkasid pikapäevarühmade eest raha küsima"¹, milles selgitatakse, et Tallinna koolid on hakanud tasu küsima õpilastele pakutavate pikapäevarühmade eest. 22.10.2009 Eesti Päevalehe artiklis "Pikapäevarühma tasu tekitab tuliseid vaidlusi" märgitakse: "Haridus- ja teadusministeerium on seevastu veendunud, et

¹ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.tallinnapostimees.ee/?id=175223>.

pikapäevarühmas käimise eest raha võtta ei tohi. [...] Kui pikapäevarühmas on ette nähtud toitlustamine, siis selle eest tasutakse eraldi."² Mõlemas artiklis tuuakse pikapäevarühmade tasuliseks muutmise põhjuseks rahapuudus.

2. Algatasin omal initsiatiivil menetluse pikapäevarühmade tasulisuse teemal. Pöördusin 19.10.2009 teabe nõudmisega Tallinna Haridusameti poole.

3. Tallinna Haridusameti 22.10.2009 vastuses selgitatakse, et Eesti Vabariigi haridusseaduse (edaspidi HaS) § 2 lg 6 järgi esitatakse riigi haridusstandardid riiklikes õppekavades. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS) § 23 lg 1 sätestab, et õpingute alusdokument on kooli õppekava. Vabariigi Valitsuse kinnitatud õppekava ei käsitle pikapäevarühma õppevormina. Pikapäevarühma tegevus ei ole Tallinna Haridusameti hinnangul seotud kooli õppekavalise, s.t haridusstandardite tagamiseks mõeldud tegevusega, õppimisega ja hariduse andmisega seaduse mõttes. Pikapäevarühma tegevust ja rahastamist ei ole õige seostada PGS §-ga 8, mis sätestab, et õppimine on riigi ja kohalike omavalitsuste põhikoolides ja gümnaasiumides õppemaksuta, ega Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) 37 lõikega 1.

4. Tallinna Haridusamet rõhutas, et PGS § 16 lg 1 järgi on pikapäevarühm üks klassivälise tegevuse vorm. PGS § 44 lg 2 kohaselt moodustuvad kooli eelarve tulud mh laekumistest kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekavavälisest tegevusest saadud tuludest. Ka pikapäevarühm on õppekavaväline. Paljude koolide juures tegutseb tasulisi ringe, klubisid jms. Tulenevalt PGS § 31 lõikest 4 ei või pikapäevarühma eest võetav tasu sisaldada tasu kooli infrastruktuuri kasutamise eest. Asjaolu, et haridusministri 02.06.2000 määruses nr 15 "Pikapäevarühma töökorralduse alused" ei ole sätestatud, et lapse pikapäevarühmas osalemise eest võiks lapsevanemalt tasu nõuda, ei oma tähtsust, kuna see ei ole antud määruse ülesanne.

5. Tulenevalt Tallinna Linnavalitsuse 30.10.2002 määruse nr 117 "Hindade kehtestamine linna asutustes" punktist 2 on Tallinna Haridusametil kui Tallinna munitsipaalkoolide kõrgemalseisval organil pädevus kehtestada tasuliste teenuste hindu, sh õppekavavälise tegevuse osas. Seetõttu on Haridusameti hinnangul pikapäevarühma tasu kehtestamine õiguspärane. Amet lisas, et kui riik leiab, et pikapäevarühm peaks olema tasuta, siis tuleb riigil kohalikule omavalitsusele antud kohustus rahaliselt katta.

6. Tallinna Haridusameti selgituste kohaselt ei rakenda alaealiste komisjon pikapäevarühma saatmist kui mõjutusvahendit, nagu alaealise mõjutusvahendite seadus ette näeb. On üldteada tõsiasi, et pikapäevarühmad luuakse koolides ennekõike esimese kooliastme lastele, kes ei ole reeglina alaealiste komisjoni sihtrühmaks. Ei ole teada ka ühtegi juhtumit, mis oleks tinginud olukorra, kus alaealiste komisjon on otsustanud suunata lapse pikapäevarühma, kuid vanemal puuduvad võimalused ja vahendid vastava pikapäevarühma tasu maksmiseks.

7. Eesti Hariduse Infosüsteemi (edaspidi EHIS) andmetel on 20.10.2009 seisuga 2009/2010 õppeaastal Tallinna koolides 98,4 pikapäevarühma, kus käib 2259 last. Kõik need rühmad on Haridusameti selgituste kohaselt lapsevanematele tasuta. Tasuliste pikapäevarühmade arv on äärmiselt väike: Tallinna Pae Gümnaasiumis tegutseb 4 tasulist pikapäevakooli gruppi (lisaks neljale tasuta grupile) ning üks tasuline pikapäevarühm töötab Tallinna Inglise Kolledžis.

8. Tallinna Haridusameti 22.10.2009 vastusest tulenevalt tekkis vajadus täpsustada mitmeid Tallinna üldhariduskoolides tegutsevate pikapäevarühmadega seotud aspekte. Seetõttu pöördusin

² Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/480791>.

03.11.2009 täiendava teabe nõudmisega Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Tallinna Haridusameti poole.

9. Tallinna Haridusameti vastus jõudis minuni 18.11.2009. Selles selgitakse järgmist.

10. PGS § 15 lg 5 volitab haridus- ja teadusministrit kehtestama pikapäevarühma töökorralduse alused. Säte ei volita ministrit sisustama pikapäevarühma mõistet ja funktsioone. Tallinna Haridusamet ei nõustu seisukohaga, et pikapäevarühm on seotud õppekavaga, sest sellise käsitluse korral oleks iga tegevus, mis toimub koolis ja väljapool seda, seotud õppekavaga (nt spordialased treeningud jms). Koduste ülesannete täitmise toetamine ei seo kindlasti pikapäevarühma automaatselt kooli õppekavalise tegevusega. Sellega seoses juhtis Haridusamet tähelepanu ka Vabariigi Valitsuse kinnitatud riikliku õppekava §-le 13.

11. Vastuseks küsimustele, kui paljudes Tallinna linna üldhariduskoolides tuleb käesoleval õppeaastal maksta tasu õpilase osalemise eest pikapäevarühmas, kui suur on tasu ja kuidas need on kujunenud, esitas Tallinna Haridusamet järgmised andmed:

- Tallinna Pae Gümnaasium: tasu suurus on 300 ja 500 krooni;
- Tallinna Inglise Kolledž: tasu suurus on 500 krooni;
- Tallinna Paekaare Gümnaasium (tasulist rühma ei avatud soovijate puudumise tõttu, töötab tasuta pikapäevarühm): tasu suurus on 300 krooni.

Hinnakalkulatsioon on järgmine:

- 3 tundi päevas, 25 õpilast rühmas, maksumus 300 krooni õpilane;
- 5 tundi päevas, 25 õpilast rühmas, maksumus 500 krooni õpilane;
- Tallinna Inglise Kolledžis on õpetaja töötasu kuus kõrgem, 4 tundi päevas, 25 õpilast rühmas, maksumus 500 krooni õpilane.

Hinna sisse kuulub:

- õpetaja töötasu koos maksudega (palgamäär 10480; 0,5 ametikohta*10480=5240+1803(34,4% sotsiaalmaks + töötuskindlustus)=7042/25 õpilast = 282 krooni kuus;
- 18 krooni kulub kommunaalkulude katteks 18*25=450 krooni.

12. Kuigi minu poolt edastatud teabe nõudmises oli esitatud andmed ka Lasnamäe Üldgümnaasiumi tasulise pikapäevarühma kohta, siis Tallinna Haridusamet ei andnud täpsemaid selgitusi ega kommentaare selle kohta.

13. Palusin Haridusametil selgitada, miks on võimaldatud Gustav Adolphi Gümnaasiumil loobuda pikapäevarühma avamisest, kuigi vajadus selle järele on olemas, ning kool suunab lapsed eraõigusliku teenusepakkuja juurde. Tallinna Haridusamet selgitas, et Tallinnas on eelarveliste vahendite kasutamise õigus antud haridusametuse juhile, kes kasutab neid vastavalt haridusametuse vajadustele. Gustav Adolphi Gümnaasiumis on tegutsemas 20 lastele pakutavat tasuta huviringi. Pikapäevarühma mittemoodustamist kõnealuses koolis põhjendas Tallinna Haridusamet sellega, et koolis tegutsevate huviringide töö on organiseeritud põhimõttel integreerida huvitegevus õppetööd toetava ja mitmekesisitava tegevusena. Kooli ringide suur arv ja mitmekesisus pakub laiemale hulgale õpilastest klassivälisest tegevust kui pikapäevarühm. Ametile teadaolevalt ei suuna Gustav Adolphi Gümnaasium õpilasi kooli ruumides Gustav Adolphi Koolituskeskuse poolt pakutava kogupäevakooli teenust kasutama – selleks sõlmivad vanemad iseseisvalt lepingud teenuse pakkujaga ja kool ei ole sellega seotud.

14. Vastuseks küsimusele, mis põhjusel ei ole Tallinna veebilehel olevas teenuste andmebaasis märgitud neid üldhariduskoole, millised pakuvad tasulisi teenuseid, tänas amet tähelepanu juhtimise eest ja kinnitas täpsustava teabe lisamist vastavasse andmebaasi.

15. Tallinna Haridusameti kinnitusel ei ole hetkel koolide põhimäärustes tõepoolest eraldi välja toodud pikapäevarühma tasulisus, kuid vastavad muudatused on algatatud.

16. Palusin Tallinna Haridusameti selgitusi ka küsimuses, millistel põhjustel ei ole pikapäevarühma teenuse eest tasu kehtestatud kõigis Tallinna munitsipaalkoolides ning kelle kohustuseks on munitsipaalkoolis õigusaktidega ette nähtud minimaalse personali olemasolu tagamine. Vastuseks kordas amet oma seisukohta, et seaduse järgi ei ole üheselt määratletud, et hariduslikud tugiteenused peaksid olema kooli ja kooli pidaja poolt tagatud tasuta. Seda ei taga ka riigi poolt kohalikule omavalitsusele pandud kohustus personali miinimumkoosseisu näol. Riik tagab vaid riikliku õppekava järgi tegutsevate õpetajate palgad, toetuse õpikutele ja koolitoidule, mis "samuti teadupärast ei kata kogu maksumust". Kui riik vähendab kohalike omavalitsuste tulubaasi, siis on selge, et kohalik omavalitsus ei saa pakkuda erinevaid teenuseid enam samas mahus kui varem, sh tagada minimaalse personali olemasolu munitsipaalharidusasutustes. Amet ei selgitanud seega, miks ei ole pikapäevarühma teenuse eest tasu kehtestatud kõigis Tallinna munitsipaalkoolides.

17. Haridus- ja Teadusministeeriumi vastus jõudis minuni 28.12.2009. Selles selgitatakse järgmist.

18. PS § 37 lg 1 järgi on õppimine õppemaksuta, kuid ei ole määratletud, mida mõista selle termini all. Ministeerium viitas majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti art 14 kommentaarile, kus on selgitatud järgmist: "Selle nõude loomus ei ole tingimuslik. See õigus väljendab selgelt, et tagada tuleb alghariduse (kohustusliku hariduse) 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, kuid nad seda tegelikult ei ole) või kooli poolt kohustuslikuna määratud koolivorm, võivad samuti kuuluda samasse kategooriasse."³ Seega on ministeeriumi hinnangul riik ja kohalik omavalitsus õppemaksuta õppe tagamise kohustuse täitnud, kui vanemad on vabastatud kõigi kulude katmisest, mis on seotud põhikoolis õppekavajärgse õppe toimimisega ja kooli kui õppeasutuse funktsioneerimisega.

19. PGS § 23 lg 1 järgi on kooli õppekava õpingute alusdokument. Seega tegevused, mis on hõlmatud õppekavaga, peavad olema munitsipaal- ja riigikoolide õpilastele tasu nõudmata kättesaadavad. Ka muude õpilase jaoks kohustuslike õigusaktidega (nt kodukord) ei või õpilasele seada kohustusi, millega kaasneb tasu nõudmine vanematelt. Isegi kui nt kodukorraga pannakse õpilasele või vanemale kulusid kaasa toovaid kohustusi, siis ei tohi taolised nõuded saada takistuseks hariduse omandamisel. Sellistel juhtumitel tuleb tagada vajalikud toetused või vahendid. Lisaks tuleb märkida, et kooli eelarve tulude (PGS § 44 lg 2) komponendina ei saa käsitleda laekumisi lapsevanematelt õppekavaga seonduvate tegevuste katteks. Samas ei ole välistatud tulu õppekavavälise tegevuse toetamiseks lapsevanemate poolt.

20. Eeltoodust tulenevalt on Haridus- ja Teadusministeeriumi hinnangul põhiküsimus, kas pikapäevarühmas osalemine on takistuseks õppekavajärgsel õppimisel ja põhihariduse

³ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www1.umn.edu/humanrts/edumat/IHRIP/circle/gencom1.1.htm>.

omandamisel ehk kas pikapäevarühmas osalemine on kohustuslikuks tingimuseks kooli õppekava täitmisel ja põhihariduse omandamisel.

21. Tuginedes PGS § 15 lõikele 3 ja § 16 lõikele 1, asus ministeerium seisukohale, et pikapäevarühmas toimuvat ei vaadelda kui klassis toimuvat otsest õppetööd – selle võib, kuid ei pea moodustama ning tegu on üksnes võimalusega õppekava- ja õppetundideväliseks tegevuseks. Haridusministri 02.06.2000 määruse nr 15 §-st 1 tulenevalt kannab pikapäevarühm õpilaste järelevalvetuse ärahoidmise ja n-ö lapsehoiu funktsiooni. Samuti aitavat see tekitada lapses huvi mõne valdkonna või tegevuse vastu ning kannab seega huvitegevuse suunamise funktsiooni.

22. Pikapäevarühmas osalemine ei ole eelduseks kooli õppekava täitmisel. Kuigi tegu on õppekava täitmist toetava tegevusega, on tegu siiski õppekavavälise ja õppetöövälise tegevusega, mille eest on koolil lubatud võtta tasu. Tasuta pikapäevarühma tagamise kohustus puudub nii kohalikul omavalitsusel kui riigil. Alaealise mõjutusvahendite seaduses sisalduv viide pikapäevarühmale on üks koolikorralduslikest mõjutusvahenditest ja tuleb kõne alla vaid siis, kui koolis on vastav rühm moodustatud. Samas kui selline mõjutusvahend on lapsele määratud, ei tohi selle eest vanematelt tasu nõuda või tuleb osalustasu kompenseerida. Mõistagi peab kool pikapäevarühma tasu kehtestamisel arvestama ka PGS § 31 punkti 4, s.t võetav tasu ei tohi sisaldada ruumide kasutamise seotud kulusid.

23. Vastuseks küsimusele, kelle kohustus on tagada munitsipaalkoolides pikapäevarühmade tegutsemiseks vajaliku personali olemasolu, selgitas ministeerium järgmist. Kuna pikapäevarühma moodustamine ei ole kohustuslik, siis saab kooli direktor PGS § 36 lg 3 alusel hinnata, kas selle moodustamiseks vajalik personal on võimalik tagada või ei. Kuna riigieelarves ei ole ette nähtud pikapäevarühma kasvataja töö kulude katmiseks vastavaid vahendeid, siis peab direktor mõistagi hindama ka seda, kas vastavad finantsvahendid on olemas.

24. Pöördusin 25.03.2010 teabe nõudmisega Narva, Pärnu ja Tartu Linnavalitsuste poole küsimusega, kui paljudes üldhariduskoolides tuleb lapsevanematel käesoleval õppeaastal maksta tasu õpilase osalemise eest kooli pikapäevarühmas.

25. Narva Linnavalitsus vastas, et Narva üldhariduskoolides ei tule tasuda pikapäevarühmades osalemise eest.

26. Pärnu Linnavalitsuse vastuse järgi on Pärnu linnas 13 üldhariduskooli ning pikapäevarühmad tegutsevad 8 munitsipaalüldhariduskooli juures (rühmi kokku 76, õpilaste arv 1516). Pikapäevarühmas osalemise tasu ei ole kehtestatud üheski Pärnu linna munitsipaalüldhariduskoolis. Viies koolis on lapsevanemate soovil korraldatud pikapäevaõpilaste toitlustamine ning toidutasu on neljas koolis 12 krooni, ühes koolis 14 krooni.⁴ Toidutasu on läbi arutatud koolide hoolekogudes.

27. Tartu Linnavalitsus selgitas, et Tartu Linnavalitsuse hallatavates üldhariduskoolides ei ole kehtestatud lapsevanema tasu õpilase osalemise eest kooli pikapäevarühmas. Üldhariduskoolidele eraldatakse sihtotstarbelised vahendid pikapäevarühmade töö korraldamiseks, arvestusega 3 tundi õpilase kohta päevas.⁵ Õpilaste arvu määramisel lähtutakse EHIS-sse kantud pikapäevarühma õpilaste arvust.

⁴ Pärnu linna üldhariduskoolide õpilaste koolilõuna toidupäeva arvestuslik maksumus on kinnitatud Pärnu Linnavalitsuse 22.12.2009 korraldusega nr 650 ja see on 14 krooni.

⁵ Tartu Linnavalitsuse 24.12.2006 määrus nr 34 "Tartu linna munitsipaalüldhariduskoolide finantseerimisalused".

II ÕIGUSLIK ANALÜÜS

28. Käesoleval juhul on oluline leida vastus küsimusele, kas pikapäevarühma eest võib võtta tasu. Selleks tuleb esmalt käsitleda õiguse tasuta haridusele põhiseaduslikku tausta koostoimes rahvusvaheliste asjakohaste aktidega (p 2.1). Seejärel kirjeldan tasuta hariduse põhimõtte kajastamist seadustes (p 2.2) ja munitsipaalkoolide rahastamissüsteemi (p 2.3). Eeltoodu pinnalt analüüsin tasu küsimise küsimust pikapäevarühma puhul (p 2.4).

2.1. Põhiseaduslik taust ning asjakohane rahvusvaheline regulatsioon

29. PS § 37 lg 1 sätestab igapäevise õiguse haridusele; õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Sama paragrahvi lõike 2 lause 1 märgib, et selleks, et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi.

30. Eeltoodud normist nähtub, et seadusandja peab määrama selle, mis ulatuses on õpe lastele üldhariduskoolis kohustuslik – nii vastava laste vanuse (s.o "kooliealisuse") kui õppe sisu (s.o õppimise "ulatus") mõttes. Koolikohustust on peetud ühiskondlikku heaolu tagavaks põhikohustuseks, mis on nii demokraatia kui ka majanduse toimimisvõimelisuse ning ühiskonna homogeensuse eelduseks⁶. Seadusandja poolt koolikohustuse määramise tagajärjeks on, et kohustusliku õppe ulatuses peab õppimine olema "õppemaksuta".

31. Vaadates Põhiseaduse Assamblee materjale PS § 37 tekke ja sõnastamise kohta, siis olulist abi neist ei ole vastuse leidmisel, mida pidada "õppemaksuks" eeltoodud normi tähenduses. Selgelt nähtub vaid soov sätestada, et kohustuslikus ulatuses peab haridus olema tasuta.⁷

32. Põhiseaduse konkreetse normi tõlgendamisel tuleb arvestada ka teiste põhiõigustega ning põhiseaduse aluseks olevate üldiste põhimõtetega.

33. PS § 27 lg 1 sätestab, et perekond on rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Sama paragrahvi lõike 4 järgi peab seadus sätestama vanemate ja laste kaitse. PS § 28, mis sätestab põhilised sotsiaalsed põhiõigused, näeb lõikes 4 ette, et lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Vaadeldes kõnealuseid norme koostoimes PS preambulas tehtud viidetega tulevastele põlvvedele ning eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise olulisusele, on selge, et riik peab tegema olulisi jõupingutusi laste kaitsmisel ja nende hariduse edendamisel, sest sellest sõltub ühiskonna jätkusuutlikkus.

34. PS § 37 lg 1 lausest 2 tuleneva põhiõiguse õppemaksuta ehk tasuta haridusele piiride määramisel on üheks olulisemaks üldpõhimõtteks PS §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõte.

⁶ R. Alexy. Põhiõigused eesti põhiseaduses. – Juridica eriväljaanne 2001, lk 29, 78.

⁷ V. Rumessen: "Meie toimikond arutas § 26 [praegune § 37 – lisatud märkus] 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." L. Hänni: "§ 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 toimikonna 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 Põhiseaduse Assamblee. Koguteos. Tallinn 1997, lk 551, 569.

Sotsiaalriigi põhimõtte peaks aitama tõlgendada, kui kaugemale ulatub avaliku võimu kohustus sotsiaalsete põhiõiguste tagamisel ning mis peaks olema põhiseadusest tulenev inimväärikust tagav miinimum.⁸ Arvestades tänast ühiskonna arengutaset, ei tähenda see üksnes n-õ elus püsimiseks vajalikku miinimumi (haridusõiguse kontekstis tasu küsimist kitsas mõttes hariduse andmise, s.o õpetamise eest), vaid ka ühiskonnaliikmetele võrdsete võimaluste tagamist.⁹

35. Põhiseaduse tõlgendamisel on abimaterjalina kasutatav ka rahvusvaheline praktika. Õigus haridusele on põhiõigusena äranimetatud mitmetes rahvusvahelistes dokumentides, millega Eesti Vabariik on liitunud. Seoses kohustusliku hariduse tasulisusega saab välja tuua järgmised olulisemad normid:

- Rahvusvahelise tavaõigusena käsitletava ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni¹⁰ art 26 lg 1 näeb ette, et igal inimesel on õigus saada haridust. Haridus peab vähemalt alg- ja üldhariduse ulatuses olema tasuta. Algharidus peab olema kohustuslik;
- ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti¹¹ art 13 lg 1 järgi tunnustavad paktist osavõtavad riigid iga inimese õigust haridusele. Sama artikli lõike 2 p a kohaselt peab algharidus olema kõigile kohustuslik ja tasuta;
- ÜRO lapse õiguste konventsiooni¹² art 28 lg 1 p 1 a sätestab, et konventsiooniga ühinenud riigid tunnustavad lapse õigust haridusele ning teevad alghariduse kõigile kohustuslikuks ja tasuta kättesaadavaks;
- Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ega selle esimese protokoll¹³ art 2 ei sisalda viidet hariduse kohustuslikkusele ega tasulisusele, sätestades üksnes, et kedagi ei või jätta ilma õigusest haridusele ning et endale võetud mis tahes haridus- ja õpetamisfunktsioone täites peab riik austama vanemate õigust tagada lastele nende endi usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus;
- parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta¹⁴ art 17 lg 2 näeb ette riigi kohustuse kas otseselt või koostöös avalik-õiguslike ja eraõiguslike organisatsioonidega rakendada kõiki asjakohaseid ja vajalikke meetmeid eesmärgiga tagada lastele ja noortele tasuta alg- ja keskharidus ning soodustada nende regulaarset kooliskäimist;
- Euroopa Liidu põhiõiguste harta¹⁵ art 14 lg 1 järgi on igal inimesel õigus haridusele ja õigus saada kutse- ja täiendusõpet. Lõige 2 lisab, et see õigus kätkeb võimalust saada tasuta kohustuslikku haridust.

36. Riigi kohustusi hariduse tagamisel kirjeldatakse rahvusvahelisel tasandil läbi 4 kriteeriumi (läbi nn nelja A, silmas pidades ingl.k. termineid) ning kohustusliku hariduse tasulisuse küsimus seondub neist hariduse juurdepääsetavusega, täpsemalt majandusliku juurdepääsetavusega.¹⁶

⁸ Vt M. Ernits. Kommentaarid §-le 10. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2008, p 3.2.1. (sotsiaalriigi põhimõtte objektiivne dimensioon) , 3.2.2 (sotsiaalriigi põhimõtte subjektiivne dimensioon). PS §-s 10 sätestatud sotsiaalriigi põhimõtte viitab R. Maruste järgi "üheselt sellele, et Põhiseadus loeb sotsiaalriikluse [...] kategooria meie Põhiseaduse printsiibiks vähemalt põhiõiguste ja vabaduste ning kohustuste sisustamisel." Vt R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn 2004, lk 122.

⁹ K. Veermäe. Hariduskorralduse põhiprintsiipide rakendamise Eestis. – Juridica 2004, nr 10, lk 714.

¹⁰ Heaks kiidetud ÜRO Peaassamblee poolt 10.12.1948, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Introduction.aspx>.

¹¹ RT II 1993, 10/11, 13.

¹² RT II 1996, 16, 56

¹³ RT I 2005, 39, 308

¹⁴ RT II 2000, 15, 93. Vastavalt ratifitseerimise seaduse §-le 2 loeb Eesti Vabariik end seotuks kõnealuse artikliga.

¹⁵ Euroopa Ühenduste Teataja C 303, 14.12.2007. Harta selgitustes lisatakse: "Viimatimainitud põhimõtte oma sõnastuses tähendab lihtsalt, et seoses kohustusliku haridusega on igal lapsel võimalus õppida tasuta haridust pakkuvas asutuses. See ei nõua, et kõik haridust või kutse- ja täiendusõpet pakuvad asutused, eriti eraõiguslikud, oleksid tasuta. Samuti ei välista see, et teatavate hariduse vormide eest tuleb tasuda, kui riik võtab rahalise hüvitise andmiseks meetmeid."

37. Nagu Haridus- ja Teadusministeerium ka selgitas, on ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee märkinud, et majandusliku juurdepääsetavuse kriteeriumiga nõutav tasuta kohustuslik haridus ei tähenda üksnes seda, riik ei ole sisse seadnud vastuvõtutasusid. Tasuta haridus tähendab, et kõik kaudsed ja otsesed kulud (sealhulgas vanematelt nõutavad kohustuslikud või vabatahtlikud tasud) või näiteks kohustus kanda kulukat koolivormi, peavad olema välistatud.¹⁷ Ka ÜRO haridusõiguse eriraportöör on rõhutanud "õppemaksu" võimalikult täpse defineerimise vajalikkust, vastasel juhul asendub õppemaks kodutööde parandamise, koolilaua kasutamise, "vabatahtliku" tasu või muu sarnasega. Riigid peavad tähelepanu pöörama asjaolule, et haridusega kaasnevad kulud (tasu koolitoidu, koolivormi, ekskursioonide, sportimise, õpikute, tehniliste vahendite jne eest) vanematele või eestkostjatele on suured ja toovad kaasa vaesemate perede laste ebavõrdse kohtlemise haridusele juurdepääsuõiguse realiseerimisel.¹⁸

38. Eeltoodust tuleneb, et seadusandja peab PS § 37 lg 1 lauses 2 sätestatud "Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning ... õppemaksuta" sisustamisel ja tasulisuse piiride määramisel arvestama laste kaitse ja hariduse kui ühiskonna jätkusuutlikkuse tagamise vahendite olulisusega, sotsiaalse riigi printsiipi (sh sellest tulenevat võrdsete võimaluste tagamise ideed) ning eelnevalt toodud rahvusvahelise õiguse põhimõtteid.

2.2. Õigus tasuta haridusele seadustes

39. HaS § 2 lg 1 järgi on haridus õppeprogrammidega ettenähtud teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtuste ja käitumisnormide süsteem, mida ühiskond tunnustab ning mille omandatust ta kontrollib. Hariduse eesmärk on mh luua soodsad tingimused isiksuse, perekonna ja eesti rahvuse arenguks ning kujundada seadusi austavaid ja järgivaid inimesi (HaS § 2 lg 2). HaS § 2 lg 6 sätestab, et igale haridustasemele kehtestatakse nõuded, mida nimetatakse riigi haridusstandardiks, ning riigi haridusstandardid esitatakse riiklikes õppekavades. Õppekavad sisaldavad hariduse sisu määravaid kohustuslikke õppeprogramme, õppetööks ettenähtud ajakulu, kohustuslikke teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisnormide kirjeldusi.

40. HaS § 4 lg 1 järgi tagavad riik ja kohalik omavalitsus Eestis igäihe võimalused koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks õigusaktides ettenähtud tingimustel ja korras.

41. PGS § 8 sätestab, et õppimine on riigi ja kohalike omavalitsuste põhikoolides ja gümnaasiumides õppemaksuta.¹⁹

42. 1993. a vastu võetud PGS § 8 redaktsioon nägi ette, et riigi- ja munitsipaalkoolides ei võeta kooli õppekava ulatuses õppemaksu.²⁰ Sätet muudeti 1997. aastal viisil, mille järgi kehtestas norm,

¹⁶ ÜRO haridusõiguse eriraportööri hinnangul (seda toetab ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee) tuleb eristada nn 4 A-d: *availability* (kättesaadavus), *accessibility* (juurdepääsetavus), *acceptability* (arvestatavus), *adaptability* (kohandatavus). General Comment No 13 "The right to education", E/C.12/1999/10, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

¹⁷ General Comment No 11 "Plans of action for primary education", E/C.12/1999/4, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/comments.htm>.

¹⁸ ÜRO eriraportööri raport "The right to education", 15.01.2004, E/CN.4/2004/45, punktid 20, 26. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www2.ohchr.org/english/issues/education/rapporteur/annual.htm>.

¹⁹ Riigikogu menetluses olevas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ei sisaldu sarnast normi (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu seisuga 25.11.2009, nr 412 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee).

²⁰ RT I 1993, 63, 892.

et õppimine on riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta.²¹ Paraku seletuskiri muudatuste põhjusi ei ava.²²

43. Lisaks sellele, et tasu (õppemaksu) ei saa küsida kitsas mõttes õpetamise eest, näevad seadused sõnaselgelt ette riigi või kohaliku omavalitsuse kohustuse kanda ka näiteks õppevahenditega (s.o õpikud, tööraamatud, töövihikud, töölehed; PGS § 22 lg 2, vt ka § 44 lg 3), kooli rajatiste, ruumide, raamatukogu, õppe-, spordi- jms vahendite kasutamisega (PGS § 31 lg 4), transpordi (ühistranspordiseaduse § 28) ja koolilõunatega (PGS § 32¹) seotud kulud.²³

2.3. Munitsipaalkoolide rahastamine

44. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 6 lg 2 näeb ette, et omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada antud vallas või linnas mh koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide ülalpidamist, juhul kui need on omavalitsusüksuse omanduses, ning nimetatud asutuste osas võidakse seadusega ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest. Seega tuleb järgnevalt vaadelda valdkondlikke seadusi, kuidas on neis reguleeritud põhikoolide ja gümnaasiumite kulude katmine riigieelarvest või muudest vahenditest.

45. HaS § 7 sätestab kohaliku omavalitsuse pädevuse hariduse valdkonnas. Mh näeb säte ette, et kohalikud omavalitsused tagavad oma halduspiirkonna munitsipaalharidusasutuste majandusliku teenindamise ja finantseerimise (§ 7 lg 2 p 3). Sarnaselt KOKS §-ga 6 sätestab HaS § 31 lg 1 üldsõnaliselt, et avalikke haridusasutusi (milleks on ka munitsipaalharidusasutus (HaS § 3 lg 2)) finantseeritakse riiklikest, munitsipaal- ja omavahenditest.²⁴

46. PGS § 44 lg 2 sätestab, et kooli eelarve tulud moodustuvad:

- **eraldistest riigi- ning valla- või linnaeelarvest,**
- laekumistest sihtasutustelt,
- annetustest ja
- kooli põhimääruses sätestatud kooli **õppekava välisest tegevusest saadud tuludest.**

47. PGS § 44 lg 3 ls 1 järgi katab munitsipaalkooli kulud kooli pidaja. Lause 2 lisab, et lähtudes munitsipaalkoolide õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valla- ja linnaeelarvetele munitsipaalkoolide

- pedagoogide palgavahendite ja täienduskoolituse,
- investeeringute ning
- PGS § 23 lõikes 2 nimetatud õppevahenditega seotud kulude katmiseks (kui õppevahenditega seotud kulud on kaetud või kooli õppekava ei nõua nende õppevahendite kasutamist, võib õppevahenditega seotud kulude katmiseks riigieelarvest eraldatud toetust

²¹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seadus (RT I 1997, 24, 365). Mõiste "üldhariduskool" asendati formuleeringuga "põhikoolides ja gümnaasiumites" 2006. a (RT I 2006, 46, 334).

²² Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 12.03.1997, nr 542 ja 520 SE. Kätesaadav Riigikogu arhiivis.

²³ Kuni 01.01.2009 maksti ka koolitoetust riiklike peretoetuste seaduse § 14 alusel, mis samas ei sõltunud perekonna varanduslikust seisust (koolitoetus kaotati: RT I 2008, 56, 313). Õppetootuste ja õppelaenu seaduse alusel makstav õppetootus peaks tagama ligipääsu üksnes kutseõppele, kutsekeskharidusõppele ja kõrgharidusele.

²⁴ HarS § 31 lg 2: "Riiklikest vahenditest finantseeritakse haridusasutusi vastavalt eelarveseadusele ja Vabariigi Valitsuse kehtestatud korrale."; § 31 lg 4: "Haridusasutuste omavahenditeks on tulud tasulistest teenustest, tootmis- ja teadustegevusest, lepingulisest kaadriväljaõppest, sponsorite ning üksikisikute annetustest ja muudest laekumistest. Omavahendite kasutamise korra avalikes haridusasutustes määrab haridus- ja teadusminister."

kasutada teiste kooli õppekava läbimiseks vajalike õppevahendite tasuta kasutamise võimaldamiseks).

48. PGS § 44 lõiked 3¹-3² näevad ette õpilaskodutoetuse. PGS § 32¹ reguleerib koolilõuna toetuse eraldamist.

49. PGS § 44 lõikest 2 tulenevalt võib kool saada tulu õppekavavälisest tegevusest tingimisel, et see on kooli põhimääruses sätestatud. Põhimääruse kinnitamine toimub munitsipaalkooli puhul valla- või linnavolikogu sätestatud korras (PGS § 12 lg 4 ls 1).²⁵ Riigikooli põhimääruse kinnitab haridus- ja teadusminister või maavalitsuse haldamisel oleva riigikooli puhul maavanem (PGS § 12 lg 4 ls 2).

50. Eeltoodust tuleneb, et munitsipaalkooli kulud katab kooli pidaja (s.o kohalik omavalitsus), kuid riigieelarve läbi eraldatakse kohalikele omavalitsustele toetus teatud seaduses sätestatud kulude katteks (sh nt pedagoogide palgavahendite ja täienduskoolituse kulude katmiseks). Munitsipaalkool võib osutada tasulisi teenuseid (saada neilt tulu), kuid seda tingimisel, et tegu on õppekavavälise tegevusega ning see on kooli põhimääruses ette nähtud. Seega otsustab tasuliste teenuste osutamise üle põhimääruse kinnitaja. Siiski seob kooli ja tema põhimääruse kinnitajat seaduse järgimise kohustus – kool ei või võtta tasu teenuselt, kui selle välistab seadus, ning seda sõltumata teenuse seotusest õppekavaga. Nagu eespool toodud, keelab näiteks PGS § 31 lg 4 võtta õpilaselt tasu kooli rajatiste jms kasutamise eest.

2.4. Tasu küsimine pikapäevarühmas osalemise eest

51. Järgnevalt tuleb esiteks analüüsida, kas seadusest tuleneb sõnaselge keeld võtta pikapäevarühmas osalemise eest tasu (p 2.4.1). Kui sellist keeldu ei tulene seadusest, tuleb tasu võtmise lubatavust hinnates leida teiseks vastus küsimusele, milline on pikapäevarühmas osalemise seos riikliku õppekava täitmisega (p 2.4.2).

2.3.1. Seaduse keeld

52. Pikapäevarühma mainivad kehtiva seaduse järgmised paragrahvid:

- PGS § 15 lg 3: kooli direktor võib valla- või linnavalitsuse nõusolekul moodustada vastavalt vajadusele koolis ettevalmistusrühmi koolieelikutele alushariduse omandamise võimaldamiseks, pikapäevarühmi ja parandusõpperühmi;
- PGS § 15 lg 5: koolieelikute ettevalmistusrühmade, pikapäevarühmade ja parandusõpperühmade, samuti raamatukogude töökorralduse alused kehtestab haridus- ja teadusminister määrusega; viidatud volitusnormi alusel on haridus- ja teadusminister vastu võtnud 02.06.2000 määruse nr 15 "Pikapäevarühma töökorralduse alused";

²⁵ Põhimõtteliselt sama tuleneks ka kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest, mille § 22 lg 1 p 34 järgi on valla või linna ametiasutuse hallatava asutuse moodustamine, ümberkorraldamine ja tegevuse lõpetamine volikogu ainupädevuses olev küsimus (sama KOKS § 35 lg 2 ls 1). KOKS § 35 lg 2 ls 2 järgi toimub hallatava asutuse põhimääruse, struktuuri ja koosseisu kinnitamine ning muutmine volikogu poolt kehtestatud korras. Välja tuleb tuua ka üldnormid KOKS § 30 lõiked 3 ja 4. Lõige 3 sätestab, et valla- või linnavalitsus kehtestab oma korraldusega valla või linna asutuse poolt osutatavate teenuste hinnad, arvestades seejuures haldusmenetluse seaduse § 5 lõikes 3 sätestatud. Lõige 4 lisab, et lõikes 3 sätestatud juhul võib linnavalitsus volitada linna ametiasutust, mis teostab avalikku võimu, kehtestama nende teenuste hinnad, mida osutab linna ametiasutuse hallatav asutus, mis ei teosta avalikku võimu. Volituse andmisel linna ametiasutusele, mis teostab avalikku võimu, on korralduse andmise õigus selle ametiasutuse juhil.

- PGS § 16 lg 1: kooli juures võivad tegutseda pikapäevarühmad, ringid, stuudiod jm klassivälise tegevuse vormid.

53. Põhikooli- ja gümnaasiumi seaduse esimene 1993. a vastu võetud redaktsioon kasutas mõistet "pikapäevarühm" üksnes PGS § 16 lõikes 1. Eeltoodud PGS § 15 lõiked 3 ja 5 lisandusid seadusesse 1999. a.²⁶ Paraku ka siin ei ava seletuskiri ega stenogrammud muudatuste põhjusi.²⁷

54. Eeltoodust nähtub, et küsimusele, kas pikapäevarühmas osalemise eest võib kool küsida tasu, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ühest vastust ei anna. Minu hinnangul ei nähtu see sõnaselgelt ka eelnimetatud Eesti Vabariigi haridusseadusest ega kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest. Sellele ei anna selget vastust ka PGS § 15 lg 5 alusel kehtestatud haridusministri 02.06.2000 määrus nr 15 "Pikapäevarühma töökorralduse alused".

2.4.2. Seos riikliku õppekava täitmisega

55. Nagu eespool toodud, ei ole Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Tallinna Haridusameti hinnangul pikapäevarühmas osalemine kohustuslikuks tingimuseks riikliku (ja selle põhjal koostatud kooli) õppekava täitmisel ja põhihariduse omandamisel. Pikapäevarühmade moodustamine on nende hinnangul vabatahtlik, nendes osalemine on vanemate vaba valik ning pikapäevarühmas osalemine ei ole eelduseks õppekava täitmisel. Pikapäevarühmas osalemine on õppekavaväline tegevus.

56. Tallinna Haridusamet lisas oma vastuses, et eeltoodu tõttu katab riik ka vaid riikliku õppekava järgi tegutsevate õpetajate palgad ning annab toetuse õpikutele ja koolitoidule. Haridus- ja Teadusministeeriumi vastuses rõhutatakse, et kuna pikapäevarühma moodustamine ei ole kohustuslik, siis hindab kooli direktor, kas pikapäevarühma moodustamiseks vajalik personal on võimalik tagada või ei. Seejuures tuleb hinnata, kas on olemas finantsvahendid, kuna riigieelarve pikapäevarühma õpetajate töö kulude katmist ette ei näe.

57. Eeltoodu põhjal tegid Haridus- ja Teadusministeerium ja Tallinna Haridusamet järelduse, et pikapäevarühmas osalemise kui õppekavavälise tegevuse eest võib võtta tasu.

58. Riigi haridusstandardid esitatakse riiklikes õppekavades (HaS § 2 lg 6 ls 2). PGS § 23 lg 1 järgi on õppekava õpingute alusdokument. PGS § 3 lõiked 1 ja 3 sätestavad, et põhihariduse ja üldkeskhariduse standardid kehtestatakse põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekavaga, mille alusel koostab kool omakorda oma õppekava. Vabariigi Valitsuse 25.01.2002 määruse nr 56 "Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava"²⁸ § 1 lg 1 sätestab, et põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava määrab kindlaks põhikooli ja gümnaasiumi õppe- ja kasvatustegevuse eesmärgid, riikliku õppekava põhimõtted, omandatavad pädevused, õppekorralduse alused, kohustuslikud õppeained ja tunnijaotusplaani, nõuded kooliastmete ja kooli lõpetamiseks ning kooliõppekava ülesehituse ja koostamise põhimõtted, olenemata kooli õiguslikust seisundist.

59. Eeltoodu pinnalt nõustun ministeeriumi ja Tallinna Haridusameti seisukohaga, et miinimumina peaks igal juhul olema tasuta riikliku õppekava raames saadav õpe – tegu on

²⁶ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise ja täiendamise seadus (RT I 1999, 24, 358).

²⁷ Põhikooli- ja gümnaasiumi seaduse muutmise ja täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri seisuga 01.06.1998, nr 896 SE. Kättesaadav Riigikogu arhiivis. Täiendus tekkis eelnõu I (16.09.1998) ja II (21.10.1998) lugemise vahepeal.

²⁸ 01.09.2010 jõustub Vabariigi Valitsuse 28.01.2010 määrus nr 14 "Põhikooli riiklik õppekava".

haridusele kehtestatud standardiga, mille omandamist Eesti ühiskond kokkuleppeliselt ootab ja millele inimesel on subjektiivne õigus.

60. Riiklikus õppekavas viidet pikapäevarühmale, selle raames õpetatavale, õppetundide mahule või sisule jne ei ole tehtud. Seega selget ja ühest vastust riikliku õppekava käsitlevatest sätetest pikapäevarühma tasu üle otsustamisel taas ei saa. Seetõttu analüüsin seadusandja tahte väljaselgitamiseks järgnevalt pikapäevarühma eesmärki, käsitlen põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõus sätestatud ja pikapäevarühma seost riigi poolt kohalikele omavalitsustele antava toetusega. Seejärel kirjeldan lühidalt tänast praktikat pikapäevarühma eest tasu võtmisel. Selle pinnalt teen järelduse pikapäevarühma tasu võtmise lubatavuse kohta.

2.4.2.1. Pikapäevarühma eesmärk

61. PGS §-de 15 ja 16 koostoimest nähtub, et pikapäevarühmal on kolm eesmärki.

62. PGS § 15 lõikest 5 nähtub, et ühest küljest peetakse pikapäevarühma **õppega seotud** organiks koos parandusõpperühmade ja kooleelikute ettevalmistusrühmadega. Pikapäevarühma eesmärk on aidata ja toetada lapse arengut, et saavutada õppekava nõuetele vastavaid õpitulemusi.²⁹ Sellest ideest on kantud ka haridusministri 02.06.2000 määrus nr 15 "Pikapäevarühma töökorralduse alused", mille § 1 lg 1 sätestab pikapäevarühma eesmärgi, milleks on mh võimaldada õpilasele tuge koduste õpiülesannete täitmisel. Tuleb siiski täpsustada, et kui tegu on hälbega, suunatakse laps lihtsustatud õppekavale, toimetuleku riiklikule õppekavale või parandusõpperühma.

63. Õppega seotud eesmärk on seotud selliste "Riikliku õppekava" §-s 5 sätestatud õppekava põhimõtetega, nagu tingimuste loomine kõigi õpilaste ja iga õpilase arengu toetamiseks (p 1) ja õpilase õpihuvi hoidmine ja toetamine (p 3).

64. Kõnealune õppe-eesmärk seondub ka alaealise mõjutusvahendite seaduse (AMVS) § 4 lg 1 punktiga 2, mis loeb pikapäevarühma suunamist koolikorralduslikuks mõjutusvahendi liigiks, mida alaealiste asjade komisjon võib lapse suhtes kohaldada.³⁰ Mõjutusvahendi eesmärk on kaasabi osutamine alaealise õiguserikkuja resotsialiseerumisele ning alaealise järgnevate võimalike õiguserikkumiste ennetamine (AMVS § 7 lg 1).

65. Järgnevalt toon ära ka pikapäevarühma võrdluse teiste eeltoodud PGS § 15 lõikes 5 nimetatud õppevormidega (parandusõpperühm, koolieelne ettevalmistusrühm): kas nende moodustamine on kohustuslik, mis alustel ja kuidas toimub sinna vastuvõtmine ning kuidas toimub kulude hüvitamine.

66. Seadusest ei nähtu selgelt, kas nimetatud kolme õppevormi moodustamine on kohustuslik. Pigem on seadusega loodud vastav võimalus – kaalutusõigus: "Kooli direktor võib valla- või linnavalitsuse nõusolekul [...]". Parandusõppe puhul on taoline kaalutusõigus siiski ilmselt kitsam kui teiste õppevormide puhul, sest selle eesmärk on võimaldada lapsel "saavutada põhikooli ja gümnaasiumi riikliku õppekava nõuetele vastavaid õpitulemusi". Seos riikliku õppekava täitmisega on ilmne.

²⁹ Vt ka haridusministri 02.06.1999 määruse nr 34 "Parandusõpperühma töökorralduse aluste kinnitamine" p 1; haridusministri 25.06.1999 määruse nr 37 "Koolieelikute ettevalmistusrühmade töökorralduse aluste kinnitamine" p 2.

³⁰ Seda kordab sisuliselt haridusministri 02.06.2000 määruse nr 15 "Pikapäevarühma töökorralduse alused" § 3 lg 3.

67. Haridusministri 02.06.2000 määruse nr 15 "Pikapäevarühma töökorralduse alused" §-st 3 nähtub, et pikapäevarühma vastuvõtmine on üldjuhul (v.a AMVS § 4 lg 1 p 2) lapsevanema vaba tahe. Võrreldes teiste eeltoodud PGS § 15 lõikes 5 nimetatud õppevormidega, on parandusõpperühma suunamisel määrav õppenõukogu otsus, kuid parandusõppe läbimine on siiski vabatahtlik³¹. Kooleelikute ettevalmistusrühmas osalemine on samuti vabatahtlik³².

68. Nii nagu pikapäevarühma puhul nii ka parandusrühma ja koolieelse ettevalmistusrühma puhul ei sätesta seadus üheselt, kas selle eest võib nõuda tasu. Haridusministri 02.06.1999 määruse nr 34 "Parandusõpperühma töökorralduse aluste kinnitamine" p 14 märgib, et parandusõppe rahastamine toimub vastavalt põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele. Nagu öeldud, seadus ei sätesta selgelt siinkohal paraku midagi. Haridusministri 25.06.1999 määruse nr 37 "Koolieelikute ettevalmistusrühmade töökorralduse aluste kinnitamine" p 12 näeb ette, et ettevalmistusrühma õppe- ja kasvatustegevusega seotud rahalised kulutused, sealhulgas koolieelse lasteasutuse õpetaja töötasu, kaetakse valla- või linnaelarve vahenditest. Seega tuleneb ettevalmistusrühma puhul üksnes haridusministri määrusest see, et tasu ei või kool lapsevanemalt nõuda.

69. Eeltoodust nähtub, et toodud kolme õppevormi – pikapäevarühma, parandusõpperühma, koolieelse ettevalmistusrühma – võrdlus ei anna regulatsiooni vähesuse ja ebamäärasuse tõttu üheseid tõlgendusargumente pikapäevarühmas osalemise eest tasu võtmise lubatavuse poolt või vastu.

70. Lisaks eeltoodud õppega seotud eesmärgile on pikapäevarühm ka **järelevalvetuse ärahoidmise meede** (n-ö lapsehoid) ning **ajaveetmisvõimaluseks** (ringide, trennide jms kõrval – PGS § 16 lg 1). Nii on pikapäevarühma eesmärk lisaks õppega seonduvale pakkuda järelevalvet õppetööst vaba aja sisustamisel, juhendamist ja suunamist huvitegevuses ning huvide arendamisel (haridusministri 02.06.2000 määruse nr 15 "Pikapäevarühma töökorralduse alused" § 1 lg 1).

71. Kõik eelnimetatud pikapäevarühma eesmärgid on teatud mõttes kattuvad, sest täiendava n-ö õpiabi andmine on alati samal ajal ka koolipäeva väline ajaveetmisvõimalus³³ ja tagab järelevalvetuse ärahoidmise; ajaveetmisvõimalused on omakorda last ja tema huve arendavad, uusi teadmisi andvad ja õpetavad.

72. Olemuslikuks erinevuseks ühelt poolt n-ö õpiabi ja teisalt järelevalvetuse ärahoidmise ja ajaveetmisvõimaluse vahel on aga küsimus, kas lapsel on õigus nõuda osalemisvõimalust pikapäevarühmas tulenevalt professionaalse õpiabi vajadusest riikliku õppekava täitmiseks (või ka kohustus selles osaleda) ning sellele vastav kohaliku omavalitsuse või riigi kohustus tagada lapsele võimalus pikapäevarühmas osaleda. Kui seda jaatada, tähendab see kohalikule omavalitsusele ja riigile keeldu võtta pikapäevarühmas osalemise eest tasu. Samal ajal pelgalt ajaveetmisvõimaluse (kui käsitleda pikapäevarühma võrdsustatuna ringi või trenniga) või järelevalvetuse ärahoidmise (pikapäevarühm kui lapsehoid) eesmärgi puhul ei pea see riiklikku õppekava silmas pidades olema lapsele tagatud *a priori* tasuta.

73. Eeltoodust nähtub, et **pikapäevarühma erinevad (teatud osas vastandlikud) eesmärgid on juba seadusesse "sisse kirjutatud", andmata selgeid suuniseid, mis on**

³¹ Haridusministri 02.06.1999 määruse nr 34 "Parandusõpperühma töökorralduse aluste kinnitamine" punktid 7 ja 8.

³² Haridusministri 25.06.1999 määruse nr 37 "Koolieelikute ettevalmistusrühmade töökorralduse aluste kinnitamine" p 4.

³³ Ka nt haridusministri 02.06.2000 määruse nr 15 "Pikapäevarühma töökorralduse alused" § 4 lg 2 sätestab, et pikapäevarühma päevakava kinnitab kooli direktor (juhataja), määrates seal aja koduste õpiülesannete täitmiseks, puhkuseks vabas õhus ja huvitegevuseks.

pikapäevarühma prevaleeriv eesmärk ning kuidas seadust tasu võtmise lubatavuse küsimuses tõlgendada.

2.4.2.2. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu

74. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõus on sõnaselgelt sätestatud, et pikapäevarühm on koos koolieelse ettevalmistusrühmaga **õppekavavälise tegevuse vorm**. Samas nähakse ette, et pikapäevarühma vastuvõtmine on **koolikohustuse täitmise tagamise ning haridusliku erivajadusega õpilase arengu toetamise meede**. Pikapäevarühmale on pühendatud ka eraldi paragrahv, mis suuresti kattub täna haridusministri määruises sisalduvaga.³⁴

2.4.2.3. Pedagoogide tasustamine

75. Nagu eespool öeldud, sätestab PGS § 44 lg 3, et lähtudes munitsipaalkoolide õpilaste arvust, määratakse kooskõlas riigieelarve seadusega igal aastal riigieelarvest toetus valla- ja linnaeelarvetele mh munitsipaalkoolide pedagoogide palgavahendite ja täienduskoolituse kulude katteks.

76. PGS § 36 lg 2 kohaselt kehtestab kooli personali miinimumkoosseisu haridus- ja teadusminister oma määruisega. Haridusministri 15.09.1999 määruise nr 48 "Lasteaed-alkkooli, algkooli, põhikooli ja gümnaasiumi personali miinimumkoosseis" lisana 1 on kinnitatud "Lasteaed-alkkooli, algkooli, põhikooli ning gümnaasiumi haldus-, õppe- ja abipersonali miinimumkoosseis". Selle p 3 kohaselt on õpetajate ametikohtade loomisel aluseks kooli õppekava tunnijaotusplaan ja Vabariigi Valitsuse määrus, millega kehtestatakse lühendatud tööaeg pedagoogikaspetsialistidele³⁵.

77. Määruise lisana 3 on kinnitatud "Lasteaed-alkkooli, algkooli, põhikooli ja gümnaasiumi kasvatusala töötajate miinimumkoosseis". Selle punkti 2 kohaselt on pikapäevarühma suuruseks

- 1. kuni 4. klassini 25 õpilast ja
- 5. kuni 9. klassini 30 õpilast.

Sama lisa punkti 4 kohaselt saadakse pikapäevarühma kasvatajate miinimumkoosseis rühmade töötaja jagamisel 30-ga. Ühe pikapäevarühma tööaeg nädalas on kuni 30 tundi.

78. Haridusministri 26.08.2002 määruise nr 65 "Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded" §-d 29 ja 30 sätestavad pikapäevarühma kasvataja kvalifikatsiooninõuded.

79. Eeltoodud õigusaktidest nähtub, et algkooli ja põhikooli personali miinimumkoosseis on ette nähtud pikapäevarühmade kasvatajate kohad ning reguleeritud on ka nende tööaeg ja kvalifikatsiooninõuded (sarnaselt teiste pedagoogidega). **Praeguse praktika järgi riik ei arvesta riigieelarvest kohalikele omavalitsustele PGS § 44 alusel toetuse arvestamisel ja maksmisel pikapäevarühmade kasvatajate palga ja täienduskoolituse kuludega**. Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehelt nähtub, et eelöeldu kehtib mh ka parandusõppe kohta, mille seos (nagu eespool märgitud) riikliku õppekava täitmisega on vahetu – seda põhjusel, et tegu ei ole

³⁴ Eelnõu järgi peab kooli päevakava sisaldama ka pikapäevarühma. Vt: põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõu seisuga 25.11.2009, nr 412 SE, kättesaadav arvutivõrgus: www.riigikogu.ee.

³⁵ Vabariigi Valitsuse 25.06.2009 määruise nr 113 "Haridustöötajate tööaeg" järgi kehtib lühendatud tööaeg muuhulgas algkooli ja põhikooli kasvatajatele, kusjuures kasvatustöö tundide arv on 30 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul.

ministeeriumi hinnangul kohustusliku kooli organiga.³⁶ Iseenesest PGS § 44 lõikest 3 ei tulene selgelt kohustust riigi toetuse arvestamisel pikapäevarühma kasvatajate kuludega arvestada. Vabariigi Valitsus on määranud, et kaetakse järgmiste pedagoogide palga- ja täienduskoolituskulud: "üldhariduskoolide õpetajate, direktori (juhataja) ning tema asetäitja õppe- ja kasvatusalal" (Vabariigi Valitsuse 18.02.2010 määruse nr 23 "2010. aasta riigieelarve seaduses" kohaliku omavalitsuse üksustele eelarvete tasandusfondi määratud toetuste jaotus ning jaotamise ulatus, tingimused ja kord" § 4 lg 2).

80. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi on pikapäevarühma moodustamine kooli direktori jaoks tõepoolest kaalutusotsus, mis sõltub "vajadusest" ja valla- või linnavalitsuse nõusolekust. Samas ei saa see olla suvaotsus – kui vajadus esineb, tuleks pikapäevarühm luua. Lisaks, kui pikapäevarühm on loodud, tuleb koolil järgida õigusaktides pikapäevarühma kohta sätestatud, s.t tegu ei ole n-ö suvalise ringi, klubi vms ajaveetmisvõimalusega. Eeskätt on oluline haridusministri 02.06.2000 määrus nr 15 "Pikapäevarühma töökorralduse alused", mis sätestab

- pikapäevarühma mõiste,
- pikapäevarühma suuruse,
- pikapäevarühma vastuvõtmise ja väljaarvamise menetluse,
- pikapäevarühma töökorralduse alused.

81. Eeltoodust tuleneb, et pikapäevarühma puhul ei ole tegu täiesti vabatahtliku "organiga", mille nõuded ja tingimused on jäetud tema looja otsustada. Samas ei pea riik seda siiski justkui väga oluliseks, kuna ei ole üheselt taganud pikapäevarühma kasvatajate palga- ja täienduskoolituskulude rahastamist. Seega ei ole võimalik üheselt öelda, kas ja millist rolli ning kui suurt olulisust seadusandja pikapäevarühmale omistab.

2.4.2.4. Kohalike omavalitsuste praktika pikapäevarühma tasu kehtestamisel

82. Eelpool pikemalt kirjeldatud asjaoludest nähtub, et **kohalikud omavalitsused ei võta reeglina tasu lapse osalemise eest pikapäevarühmas – ükski suurem linn (s.o Narva, Pärnu ja Tartu) ei ole peale Tallinna^{37,38} sellist tasu kehtestanud.** Küll võidakse lapsevanemalt võtta tasu toidu eest.

83. Mulle teadaolevalt on tasuline pikapäevarühma teenus kehtestatud vähemalt järgmistes Tallinna koolides (loetelu ei pruugi olla ammendav, kuna Tallinna Haridusameti vastused teabe nõudmistele on olnud puudulikud/vastuolulised):

³⁶ "Miks on uuest mudelist kadunud parandusõppe koefitsent ja kuidas uue mudeli järgi parandusõpet rahastatakse? Mudelis on püütud vältida seda, et kohapealsed otsused võiksid mõjutada riigieelarvelise eraldise suurust. Parandusõppele viimise otsuse teeb kool ja parandusõppe rahastamist nähakse mudelis ette vabadest vahenditest ehk lõtkust. Kui parandusõppele oleks eraldi lisarahastamine, siis võib ennustada olukorda, kus lisaraha saamise eesmärgil viivad mitmed koolid enamiku õpilasi üle parandusõppele." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.hm.ee/index.php?047029>.

³⁷ 2010. a Tallinna eelarvest ei nähtu, kui suurt tulu loodetakse saada pikapäevarühmade tegevusest. Eelarve seletuskirjas on märgitud: "Põhilise osa linna asutuste omatulust moodustab ühistranspordi piletitulu ja haridusasutuste omatulu. [...] Suuremad tululiigid on teistelt omavalitsusüksustelt saadav tasu nende lastele haridusteenuse osutamise eest linna haridusasutustes, koolieelsete lasteasutuste kohatasu ja toitlustustasu, huviringi osalustasu, ruumide üüritulu ja tasu haridusasutuste ruumide kasutamisest üritusteks." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.tallinn.ee/eelarve>.

³⁸ Tallinna Haridusameti käskkirjad tasu kehtestamiseks on õiguslikult käsitletavad ilmselt üldkorraldusena haldusmenetluse seaduse mõttes, mis sätestab, et haldusakt on õiguspärane, kui ta on antud pädeva haldusorgani poolt andmise hetkel kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele (§ 54). Teisisõnu peab haldusakt olema nii formaalselt (pädevuse, menetluse ja vorminõuete järgimine ning vastavus õigusselguse põhimõttele) kui ka materiaalselt (õigusliku aluse olemasolu ja sellega kooskõla, kaalutusvigade puudumine, õiguse üldpõhimõtete järgimine – võrdne kohtlemine, proportsionaalsus jne) õiguspärane.

- Tallinna Inglise Kolledž: Tallinna Haridusameti 31.08.2009 käskkiri nr 1.-2/507 "Tallinna Inglise Kolledži õppekavaväliste huviringide ja pikapäevarühma hindade kehtestamine";³⁹
- Tallinna Pae Gümnaasium: Tallinna Haridusameti 24.09.2009 käskkiri nr 1-2/571 "Tallinna Pae Gümnaasiumi tasulise teenuse hinna kehtestamine"^{40,41}
- Tallinna Paekaare Gümnaasium: Tallinna Haridusameti 30.09.2009 käskkiri nr 1-2/585 "Tallinna Paekaare Gümnaasiumi tasulise teenuse hinna kehtestamine";⁴²
- Lasnamäe Üldgümnaasium: täpsemat teavet Tallinna Haridusamet ei andnud oma vastuses, kuid mulle teadaolevalt on tasulise pikapäevarühma võimalus olemas⁴³ ja tasu on kehtestatud Tallinna Haridusameti 26.08.2009 käskkirjaga nr 1.-2/487 "Lasnamäe Üldgümnaasiumi tasulise teenuse hinna kehtestamine";
- Gustav Adolfi Gümnaasium: kuigi Gustav Adolfi Gümnaasiumi põhimäärus näeb otseselt ette pikapäevarühmade tegutsemise kooli juures, ei ole käesoleval õppeaastal antud munitsipaalkooli juures pikapäevarühmasid avatud. Pikapäevarühma teenust pakub kooli juures tegutsev eraõiguslik juriidiline isik nimetusega Gustav Adolfi Koolituskeskus.⁴⁴ Eraõigusliku isiku poolt osutatava teenusena on antud kooli õpilastele pakutav pikapäevarühma teenus kallim, võrreldes teiste munitsipaalkoolide juures tegutsevate pikapäevarühmadega.⁴⁵ Gustav Adolfi Gümnaasiumi puhul ei ole kooli pidaja teinud otsustust pikapäevarühma teenuse maksumuse kohta ning kool on vaatamata põhimääruses sätestatud kohustusele jätnud pikapäevarühma avamata, "sundides" seeläbi vanemaid sisuliselt valima eraõigusliku teenuse.

84. Tallinna Haridusamet väitis oma vastuses, et pikapäevarühm on õppekavaväline tegevus, s.t õppekavaväline tasuline teenus. Samas, kui võtta eelduseks, et Tallinna linna kõnealune väide vastab tõele, esines ja esineb Tallinna tegevuses hulgaliselt küsitavusi pikapäevarühma eest tasu võtmisel.

85. Esiteks, **PGS § 44 lg 2 järgi peavad õppekavavälise tegevuse teel saadud tulu olema sätestatud kooli põhimääruses – Tallinna Haridusamet ei ole seda õppekavavälise tegevuse eest tasu kehtestamisel järginud.**

86. Tallinna Linnavalitsuse 18.11.2009 määruse nr 83 "Tallinna Inglise Kolledži põhimäärus" § 12 sätestab, et õppekavaväliselt võib kolledž korraldada tasuta ja tasuliste ringide ja kursuste ning pikapäevarühmade tegevust.⁴⁶

³⁹ Teave pikapäevarühma kohta on kodulehel küll olemas (vt: <http://www.tik.edu.ee/p/114-pikapaevaruhm>), kuid see ei ole tasuliste teenuste nimekirjas: <http://www.tik.edu.ee/p/163-avalikud-teenused-ja-hinnakiri>.

⁴⁰ Varem ka 27.02.2008 käskkiri nr 1-2/155p "Tallinna Pae Gümnaasiumi ruumide kasutusse andmise hindade ja tasuliste huvialaringide õppetasu kehtestamine".

⁴¹ Vt: http://www.pae.tln.edu.ee/v4/index.php?option=com_content&view=article&id=98&Itemid=110&lang=et (tasuta 1 ja 5-7 klass, tasuline 2-3 klass).

⁴² Kodulehelt ei nähtu andmeid pikapäevarühma kohta: http://www.paekaare.edu.ee/index_est.html.

⁴³ "2009/2010. õppeaastal on võimalik avada täiendavalt tasulisi pikapäevakooli rühmi 2.-6. klasside õpilastele vastavalt laekuvatele soovivaldustele. Tasulise pikapäevakooli maksumus on 570.- krooni kuus + pikapäevakooli lõunasöögi raha arvestuslikult 18.- krooni/päev." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.lasylg.tln.edu.ee/oppetoo/oppetoo.htm>

⁴⁴ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.gakk.ee/?kogupaev>.

⁴⁵ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.gakk.ee/?kogupaev/hind>: n-ö tavahind on 1250 krooni kuu.

⁴⁶ Tegelikult kehtestati tasu pikapäevarühma eest enne põhimäärusesse vastava sätte viimist. Õiguskantsleri Kantselei esimese teabe nõudmise ajal oli olukord järgmine: Tallinna Linnavalitsuse 08.12.1999 määrusega nr 109 oli kinnitatud Tallinna Inglise Kolledži põhimäärus, mille punkti 1.7. kohaselt on õppimine kolledžis tasuta. Vastavalt põhimääruse punktile 4.2. tegutsevad kolledži juures vastavalt vajadusele ja võimalustele pikapäevarühmad, aine- ja huviringid. Põhimääruse punkt 5.3. loeb õppekavaväliseks tegevuseks tasulisi ringe, kursusi ja muusikaklasse ning põhimääruse punkti 9.4. alusel on kolledži eelarve tuludeks samas põhimääruses sätestatud õppekavavälisest tegevusest saadud

87. Tallinna Linnavalitsuse 24.11.1999 määrusega nr 105 on kinnitatud "Lasnamäe Üldgümnaasiumi põhimäärus", mille p 1.8 sätestab, et õppimine gümnaasiumis on õppemaksuta. Punkt 4.2 järgi tegutsevad gümnaasiumi juures pikapäevarühmad, huvialaringid, parandusõpperühmad ning p 5.7 kohaselt võib pikapäevarühmas olla kuni 30 õpilast. Põhimääruse p 5.3 defineerib gümnaasiumi õppekavavälise tegevuse, mis on "tasuta ja tasulised huvialaringid". Punkt 9.4 sätestab, et gümnaasiumi eelarve tuludeks on ka põhimääruses sätestatud õppekavavälisest tegevusest saadud tulud. Seega gümnaasiumi põhimäärus ei näe ette, et pikapäevarühma näol oleks tegemist tasulise õppekavavälise tegevusega.

88. Analoogsed (väikeste erisustega) sätted sisalduvad ka sama Tallinna Linnavalitsuse 24.11.1999 määrusega nr 105 kinnitatud "Tallinna Pae Gümnaasiumi põhimääruses" ja "Tallinna Paekaare Gümnaasiumi põhimääruses" ning Tallinna Linnavalitsuse 08.12.1999 määrusega nr 109 on kinnitatud "Gustav Adolfi Gümnaasiumi põhimääruses".

89. Eeltoodust nähtub, et viiest koolist vaid ühe kooli põhimääruses on sätestatud, et pikapäevarühm on õppekavaväline teenus ning et selle eest võib võtta tasu.

90. KOKS § 30 lg 3 sätestab, et valla- või linnavalitsus kehtestab oma korraldusega valla või linna asutuse poolt osutatavate teenuste hinnad, arvestades seejuures haldusmenetluse seaduse § 5 lõikes 3 sätestatud. Lõige 4 lisab, et lõikes 3 sätestatud juhul võib linnavalitsus volitada linna ametiasutust, mis teostab avalikku võimu, kehtestama nende teenuste hinnad, mida osutab linna ametiasutuse hallatav asutus, mis ei teosta avalikku võimu; volituse andmisel linna ametiasutusele, mis teostab avalikku võimu, on korralduse andmise õigus selle ametiasutuse juhil. Tallinna Linnavalitsuse 30.10.2002 määruse nr 117 "Hindade kehtestamine linna asutustes" punktiga 2 on mh volitatud linnavalitsuse ameteid kehtestama linnavalitsuse ameti hallatava asutuse poolt osutatavate teenuste hindu.

91. Konkreetsel juhul on pikapäevarühmade eest tasu võtmine kehtestatud Tallinna Haridusameti juhataja käskkirjadega, kes iseenesest oleks eeltoodud normidest tulenevalt põhimõtteliselt pädev õppekavaväliste teenuste hindasid kehtestama. Siinkohal tuleb arvestada aga erinormiga – PGS § 44 lõikest 2 tulenevalt peab õppekavavälise tegevuse eest tasu võtmine olema ette nähtud kooli põhimääruses. Tallinna linna hallatavate asutuste (sh koolide) põhimääruse kinnitab Tallinna Linnavalitsus (Tallinna Linnavolikogu 10.10.1996 määruse nr 27 "Tallinna linna põhimäärus" § 52 lg 7 ls 3) ja seega on vaid linnavalitsus pädev otsustama õppekavaväliste tasuliste teenuste kehtestamise üle. Tallinna Haridusamet võib tegutseda üksnes Tallinna Linnavalitsuse poolt põhimääruses sätestatu alusel.

92. Teiseks, Tallinna linnas **on pikapäevarühma tasu kehtestatud üksnes osades koolides**. Seega koheldakse erinevate Tallinna munitsipaalkoolide õpilasi pikapäevarühma eest tasu nõudmisel ebavõrdse, mis võib olla vastuolus PS §-s 12 sätestatud võrdse kohtlemise põhimõttega.⁴⁷ Tallinn ei ole selgitanud, mis on taolise ebavõrdse kohtlemise põhjuseks. Seega

tulud. Seega ei näinud Tallinna Inglise Kolledži põhimäärus ette, et pikapäevarühma näol oleks tegemist õppekavavälise tegevusega, milline oleks tasuline.

⁴⁷ Näiteks on Riigikohus selgitanud, et "mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdse, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse meelevaldselt ebavõrdse. Meelevaldseks saab ebavõrdset kohtlemist lugeda siis, kui selleks ei leidu mõistlikku põhjust. [...] Kui on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud." (RKJKo 30.09.2008, nr 3-4-1-8-08, p 27.)

võib esineda põhiõiguste põhiseadusevastane riive, sest ebavõrdse kohtlemise eelduseks on mõistliku ja asjakohase (mööduka) põhjuse olemasolu.

93. Kolmandaks, Tallinna Linnavalitsuse 30.10.2002 määruse nr 117 "Hindade kehtestamine linna asutustes" p 5.3 näeb ette, et asutusel tuleb avalikustada oma asutuse ja hallatavate asutuste teenuste hinnad 20.02.2009. Teenuste hindades tehtavad muudatused avalikustatakse enne muudatuse jõustumist Tallinna linna veebilehel oleval teenuste andmebaasis. Jõustunud muudatused avaldatakse hiljemalt muudatuse jõustumisele järgneval tööpäeva Tallinna linna veebilehel oleval teenuste andmebaasis.

94. Tallinna linna veebilehel oleval teenuste andmebaasis oli Õiguskantsleri Kantselei teabe nõudmise esitamise hetkel märgitud, et pikapäevarühma teenus Tallinna munitsipaalkoolides on tasuta. **Alles teabe nõudmise järgselt on tekst muudetud:** "Teenus on üksikjuhtudel tasuline, hinnakirjad on teenust pakkuva asutuse veebilehel."⁴⁸

95. Tallinna Haridusameti kodulehel on küll nimekiri koolidest, kus pakutakse pikapäevarühma teenust, kuid ei ole selgelt välja toodud, kas teenus on tasuline.⁴⁹

96. Neljandaks, Tallinna Linnavalitsuse 30.10.2002 määruse nr 117 "Hindade kehtestamine linna asutustes" p 3 näeb ette, et linna asutuse poolt osutatava teenuse hinna kehtestamisel tuleb vastava haldusakti eelnõu juurde esitada seletuskiri, milles peavad sisalduma teenuse tasulisuse põhjendus, kavandatava hinna kalkulatsioon ning kavandatava hinna võrdlus teiste pakkujate poolt osutatavate samaste teenuste hindadega.

97. Vaadates eelnõusid, nähtub sellest, et **pikapäevarühma tasu arvestamise alused on väga ebahühtlased:**

- kuigi tavaliselt kehtestatakse kuutasu, siis ei sisaldu mitmes käskkirjas, mitu tundi (sh nädalas) pikapäevarühma teenust pakutakse. Näiteks 27.02.2008 käskkiri nr 1-2/155p, 24.09.2009 nr 1-2/571; 26.08.2009 nr 1.-2/487;
- ebaselge on, mida mõeldakse "tunni" all, s.t kord on selleks 45 minutit (nt 31.08.2009 käskkiri nr 1.-2/507, 30.09.2009 käskkirja nr 1-2/585 seletuskiri), kord 60 minutit (nt 24.09.2009 käskkirja nr 1-2/571 seletuskiri);
- käskkirjades nimetatud õiguslikud alused on ebahühtlased, sh on viidatud Tallinna Linnavolikogu 29.05.2003 määrusele nr 34 "Linnavara kasutusse andmise kord", kuigi põhikooli- ja gümnaasiumiseadus sõnaselgelt keelab võtta tasu kooli rajatiste, ruumide, raamatukogu, õppe-, spordi-, tehniliste jm vahendite eest (PGS § 31 p 4).

98. Viiendaks, Tallinna praktikat vaadates nähtub, et "**mängitakse**" **pikapäevarühma nimetusega**, näiteks kasutatakse ka nimetusi pikapäevaring (nt Tallinna Paekaare Gümnaasium) või pikapäevakool (nt Tallinna Pae Gümnaasium, Lasnamäe Üldgümnaasium). Pean oluliseks rõhutada, et n-õ sama asja teise nimega nimetamine ei vabasta avalikku võimu õigusaktide järgimise kohustusest.

99. Vaadates Tallinna linna eelkirjeldatud praktikat, jääb paratamatult mulje, et enne pikapäevarühma tasu kehtestamist ei analüüsitud selle õiguspärasust, tegevus on olnud kaootiline ja ebasüsteemne ning tagantjärgi esitatavad põhjendused jätavad paratamatult mulje, et need on otsitud. On kahetsusväärne, kui laste õiguste arvelt püütakse lahendada majanduslikke probleeme.

⁴⁸ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.tallinn.ee/teenused?action=vaata&id=142>.

⁴⁹ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.tallinn.ee/est/haridus/Pikapaevaruhmad-Tallinna-koolides-2009-2010.-oppeaastal-2>.

2.4.3. Järeldused

100. KOKS § 6 lõikest 2 tuleneb, et kohaliku omavalitsusüksuse ülesanne on korraldada mh antud vallas või linnas põhikoolide ja gümnaasiumide ülalpidamist (kui need on omavalitsusüksuse omanduses), kuid seadusega võidakse ette näha teatud kulude katmist kas riigieelarvest või muudest allikatest.

101. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses ja Eesti Vabariigi haridusseaduses kui põhikoolide ja gümnaasiumite tegevust reguleerivates eriseadustes on täpsemalt sätestatud koolide tegevuse alused ja rahastamine. Seejuures ei nähtu neist selget keeldu võtta pikapäevarühma tegevuse eest tasu.

102. Kuna seadustest ei nähtu üheselt keeldu võtta tasu pikapäevarühmas osalemise eest, taandub küsimus sellele, milline seos on pikapäevarühmas osalemisel riikliku õppekava täitmisega. Seda põhjusel, et riikliku õppekava täitmine määratleb kohustusliku õppe (kohustuslikus ulatuses peab õpe olema igal juhul tasuta) ning et PGS § 44 lg 2 järgi moodustuvad kooli eelarve tulud mh kooli põhimääruses sätestatud kooli õppekava välisest tegevusest saadud tuludest.

103. Seadusest ei nähtu üheselt, mis on pikapäevarühma eesmärk. Põhimõtteliselt võib välja tuua kolm eesmärki: õppega seonduv, järelevalvetuse ärahoidmine ning ajaveetmisvõimalus. **Arvestades erinevaid tõlgendamisargumente koostoides** – pikapäevarühma (teatud osas vastandlikke) eesmärgi, põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse eelnõus sätestatud ning asjaolu, et vaatamata pikapäevarühma kasvatajate ettenägemisele kooli personali miinimumkoosseisus, neile kvalifikatsiooninõuete kehtestamisele ja pikapäevarühma korralduse reguleerimisele ei eralda riik kohalikele omavalitsustele PGS § 44 alusel toetust pikapäevarühmade kasvatajate palga- ja täienduskoolituskulude katteks, – **saab pikapäevarühma tegevust pidada formaalselt tõepoolest õppekavaväliseks tegevuseks, mille eest võib kool võtta tasu, kui see on kooli põhikirjas ette nähtud.**

104. Pean oluliseks siiski rõhutada eelnevas lauses sisalduvat sõna "formaalselt". Olen seisukohal, et põhiseaduses sätestatud sotsiaaliigi põhimõtte, vajadus tagada laste ja perede kaitse ning võrdsed võimalused hariduse kättesaadavusel, et seeläbi luua ühiskonnaliikmetele võrdne positsioon arenguks, eeldavad nii riigilt kui kohalikult omavalitsuselt enam, kui pelgalt n-ö kitsas mõttes õpetamise eest tasu mittevõtmine. Õigus tasuta haridusele peaks eeldama Eesti ühiskonna arengut vaadates ka õppevahendite, (osaliselt) koolitranspordi, koolitoidu ning ka pikapäevarühma teenuse tasuta kättesaadavust neile, kes seda ise ei suuda endale tagada.⁵⁰ Pikapäevarühm on eriti oluline noorematele õpilastele, sest ei ole mõeldav, et näiteks algklassides käiv laps suudaks iseseisvalt tulla endaga toime pärast koolipäeva lõppu.

105. Pean õiguskantslerina silmas pidama, et kuigi "Sotsiaalpoliitiliste valikute tegemisel on seadusandja seotud Põhiseaduse printsiipide ja põhiõiguste olemusega"⁵¹, on Riigikogul siiski

⁵⁰ Vt nt EPL 28.12.2009 "Suures kitsikuses elab 160 000 Eesti inimest": "Praxis analüütiku Andres Võrgu arvates on põlvkondliku vaesuse vältimiseks suur roll lasteaedadel, koolidel, pikapäevarühmadel. "Eesmärk peaks olema, et leibkonna vaesus ei takistaks lapsel omandada haridust." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/485537>. EPL 17.08.2009 "Eestlased ei suregi välja?": "Andres Võrk, Praxis: "Eks oluline ongi, et jääks signaal: perepoliitika – sh lasteaedade rahastamine, koolide pikapäevarühmade olemasolu, koolitoit – jääb oluliseks, mis tagab kriisi tingimustes lastega peredele kõige sihipärasema kasu." Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.epl.ee/artikkel/475764>.

⁵¹ RKJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 16.

ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ning riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamisel. Seetõttu saan õiguskantslerina sekkuda vaid siis, kui antav abi langeb minimaalsest tasemest allapoole.

106. Leian, et põhikooli- ja gümnaasiumiseadus vajab muutmist pikapäevarühma õigusliku regulatsiooni küsimuses. **Silmas pidades põhiseaduses sätestatud põhimõtteid ning põhikoolis ja gümnaasiumis tegutsevate pikapäevarühmade olemust ja eesmärki, peab seadusandja üheselt reguleerima pikapäevarühmade rahastamise korralduse, s.t kes (riik, kohalik omavalitsus, lapse seaduslik esindaja), millises ulatuses ja mis korras need katab.** Kindlasti tuleks kasuks ka teiste riikide asjakohase praktika analüüsimine.⁵²

III KOKKUVÕTE

Olen seisukohal, et põhiseaduses sätestatud sotsiaalriigi põhimõte, vajadus tagada laste ja perede kaitse ning võrdsed võimalused hariduse kättesaadavusel, et seeläbi luua ühiskonnaliikmetele võrdne positsioon arenguks, eeldavad nii riigilt kui kohalikult omavalitsuselt enam, kui pelgalt nõõ kitsas mõttes õpetamise eest tasu mittevõtmine. Õigus tasuta haridusele peaks eeldama Eesti ühiskonna arengut vaadates ka pikapäevarühma teenuse tasuta kättesaadavust neile, kes seda ise ei suuda endale tagada. Samas on seadusandjal siiski ulatuslik otsustamisvabadus sotsiaalsete põhiõiguste valdkonnas ning riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamisel.

Leian, et põhikooli- ja gümnaasiumiseadus vajab muutmist pikapäevarühma õigusliku regulatsiooni küsimuses. Silmas pidades põhiseaduses sätestatud põhimõtteid ning põhikoolis ja gümnaasiumis tegutsevate pikapäevarühmade olemust ja eesmärki, peab seadusandja üheselt reguleerima pikapäevarühmade rahastamise korralduse.

Ootan teie seisukohti kõnealuses küsimuses võimalusel hiljemalt 01.07.2010.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Narva Linnavalitsus
Pärnu Linnavalitsus
Tallinna Linnavalitsus
Tartu Linnavalitsus

⁵² Vt nt Soome: Perusopetuslaki, 21.08.1998/628, kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1998/19980628>. Pikapäevarühma eesmärk on toetada kodu ja kooli kasvatustööd ning lapse elutunnetust ja eetilist arengut, suurendada laste heaolu ja võrdsust ühiskonnas ning laste osalust, ennetada laste eraldumist. Lastele tuleb luua mitmekülgsed võimalused osaleda suunatud ja elavdavas tegevuses; samuti võimaldada puhkust rahulikus ümbruses, asjatundliku ja sellele tegevusele sobiva isiku valve all. Seadus määrab tasu sõltuvalt tundide arvust kuus. Seaduses on toodud ka (erand)juhud, millal kas tasu ei võeta või tehakse seda poolest ulatuses.