



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 28.01.2015 nr 6-1/141251/1500417

Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta Lasteaia kohatasu põhiseaduspärasus

Lugupeetud

Pöördusite minu poole sooviga saada hinnangut, kas koolieelse lasteasutuse seaduse § 27 lg 3, mis võimaldab kohalikul omavalitsusel küsida lapsevanemalt lasteaia koha eest kulude katmist, on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lg 1 sätestatud põhiõigusaega haridusele.

Analüüsinud Teie avaldust, Haridus- ja Teadusministeeriumi vastust minu teabe nõudmisele ning asjakohaseid õigusakte, ei tuvastanud ma koolieelse lasteasutuse seaduse § 27 lg 3 vastuolu Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lõikest 1 tuleneva põhiõigusega haridusele osas, milles koolieelse lasteasutuse muude kulude (lasteasutuse majandamiskulud, personali töötasu ja sotsiaalmaks ning õppevahendite kulud) katmine toimub valla- või linnavolikogu otsusel osaliselt vanemate poolt.

Märgin, et kuigi põhiseadusega pole vastuolus tasu võtmine koolieelse lasteasutuse teenuse eest, ei keela põhiseadus ka tasu küsimisest loobuda. Õiguse haridusele sisu on ajas muutuv ning sõltub ühiskonna arengutasemest.¹ Pole välistatud, et Eesti seadusandja jõuab teatud ajahetkel äratundmisele, et nii üksikisiku kui riigi seisukohast on oluline kõigil lastel, vähemalt teatud aja, koolieelses lasteasutuses alusharidust omandada. Sel juhul võib olla vaja tasu regulatsioon üle vaadata, nt täpsustada tasu võtmise aluseid või tasu välistada.

Alljärgnevalt selgitan lähemalt oma seisukohta. Selleks kirjeldan lühidalt menetluse asjaolusid (I) ning toon välja vaidlusaluse õigusakti sätte (II). Pärast seda esitan oma seisukoha (III).

I Menetluse asjaolud

1. Kirjutasite oma avalduses muu hulgas, et Teie hinnangul algab Eestis laste üldharidustee juba lasteaiast ning aeg, mil kooliteed esimeses klassis alustati tähtede ja numbrite õppimisega, on möödas. Tõdesite, et kõrged lasteaiatasud ei võimalda kahjuks väikese kuusissetulekuga peredel lapsi lasteaeda panna. Tõite oma kirjas välja, et [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi PS) § 37

¹ Vt nt [EIK Ponomaryov vs Bulgaaria](#), p 53

Ig 1 järgi on igapäevane õigus haridusele ning õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Kuna laps peab alustama tegelikult õppimist juba lasteaias, siis Teie hinnangul ei tohiks ka lasteaed olla tasuline ning riik peaks tegema kõik, et lasteaiakoht oleks igale lapsele tasuta.

2. Küsisin asja kohta selgitusi haridus- ja teadusministrilt.

Minister selgitas, et Eestis ei ole sätestatud lastele koolieelsetes lasteasutustes osalemise kohustust ning Eesti Vabariigi haridusseaduse järgi vastutavad lapse alushariduse omandamise eest vanemad või neid asendavad isikud. [Koolieelse lasteasutuse seaduse](#) (edaspidi KELS) § 10 lg 1 alusel on kohaliku omavalitsuse kohustuseks luua kõigile poolteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimalus käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Seega kehtivad õigusaktid ei kehtesta ministri sõnul lastele alushariduse omandamise kohustust koolieelses lasteasutuses, kuid võimalused peavad olema loodud kõigile lastele, kelle vanemad seda soovivad ja vajavad. Minister märkis siiski, et Haridus ja Teadusministeeriumis on koostamisel alushariduse kontseptsioon, milles analüüsitakse alushariduse kohustuse sätestamist koolieelses lasteasutuses aasta enne kooli.

3. Minister selgitas, et lapsed, kes ei käi lasteasutuses, omandavad alushariduse kodus ja sellisel juhul vastutavad vanemad lapse alushariduse omandamise eest. Seejuures on kõigil lastevanematel võimalik pöörduda nõu saamiseks õppe- ja kasvatusküsimumustes lasteaiadirektori poole, kes korraldab koostöös kohaliku omavalitsusega edasised tegevused kodustele lastele, nt õppe- ja kasvatusetegevused teatud nädalapäevadel, ringitegevused, võimaldab nõustamist lasteaiadirektori või logopeedilt, kaasab last ja pere lasteaiadirektori üritustesse ning õppe- ja kasvatusetegevustesse. Nii on ministri sõnul koolieelsed lasteasutused täna praktikas ka toimivad.

4. Kui laps omandab alusharidust kodus, võib talle alusharidust anda koolieelse lasteasutuse riikliku õppekava alusel, kus on sätestatud 6-7-aastase lapse üldoskused ja eeldatavad tulemused õppe- ja kasvatusetegevuse valdkondades. Samas pole õppekava järgimine kodustele lastele kohustuslik ning valiku õppe ja kasvatusetegevuse osas teeb ministri sõnul lastevanem.

5. Minister selgitas veel, et esimeses klassis peab õpetaja pöörama piisavalt tähelepanu laste individuaalsele arengule, kooliga kohanemisele, õpimotivatsiooni toetamisele ning vajadusel toe pakkumisele koostöös lastevanemate ja tugispetsialistidega. Ministri sõnul on nii lasteaiarühmas kui ka esimeses klassis erineva arengutasemega lapsi, nt mõned lapsed loevad soravalt, teised alles veerivad. Õpetaja ülesanne ongi õppematerjali diferentseerida ning lähtuda lapse arengutasemest koostöös lastevanematega, pakkuda andekamatele väljakutseid nõudvaid ülesandeid ja toetada õpilasi, kes vajavad rohkem abi. Vajadusel võib kool koostada lapsele individuaalse õppekava. Minister selgitas sedagi, et nii lasteaiadirektori viimases rühmas kui ka kooli esimeses klassis peab olema laste/õpilaste päevakavas õppe- ja kasvatusetegevusi, mis soodustavad laste sujuvat kohanemist koolieluga ning enam tähelepanu peab osutama laste psüühiliste protsesside – taju, mälu, kujutluste, mõtlemise arendamisele ja õppimise alusoskuste kujundamisele.

6. Küsimusele miks ei sisalda KELS § 27 kohustust vabastada nt majanduslikus kitsikuses olevad vanemad lasteaiatasude maksimisest, vastas minister, et KELS § 27 lõike 4 alusel kehtestab valla- või linnavolikogu vanemate kaetava osa määra, mis võib olla diferentseeritud sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest. Minister tõi välja, et 2013/2014. õppeaastal oli Eesti Hariduse Infosüsteem 2013/2014 andmetel Eestis lastevanema tasu lasteasutuses keskmiselt 26 eurot kuus, mis on Euroopas üks madalmaid.

Ministri väitel on kohalikud omavalitsused vabastanud osaliselt või täielikult lasteaiatasust toimetulekuraskustes perede lapsed. Minister selgitas, et kui kohalikus omavalitsuses on lapsi, kes pere majandusliku kitsikuse tõttu ei saa oma arengule piisavalt toetust, peab kohalik omavalitsus tagama lapse kaitse ja abi korraldamise, sh lasteaiakoha võimaldamise, Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse § 6 lõige 1 alusel.

II Vaidlustatud säte

7. KELS § 27 lg 3 sätestab:

„§ 27. Rahastamine

[---]

(3) Muude kulude (lasteasutuse majandamiskulud, personali töötasu ja sotsiaalmaks ning õppevahendite kulud) katmine toimub valla- või linnaelarve vahenditest ning valla- või linnavolikogu otsusel osaliselt vanemate poolt. Vanemate poolt kaetav osa ühe lapse kohta ei või ületada 20 protsenti Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast.

[---].”

III Õiguskantsleri seisukoht

8. Asjas on põhiküsimus, kas KELS § 27 lg 3 on kooskõlas PS § 37 lg 1 tuleneva põhiõigusega haridusele.

9. Põhiõigus haridusele tuleneb PS § 37 lõikest 1, mille esimene lause sätestab igaühe õiguse haridusele. Õigus haridusele hõlmab endas kõiki haridusliike ja haridustasemeid, mh õigust alusharidusele. Sätte sisustamisel tuleb silmas pidada [inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni](#) esimese lisaprotokolliga artikli 2 esimest lauset, mis sätestab sarnaselt Eesti põhiseadusega, et kedagi ei tohi jätta ilma õigusest haridusele. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on mitmel korral leidnud, et säte annab ligipääsu riigis teatud ajahetkel olemasolevale haridussüsteemile selles sätestatud tingimustel, kuid ei pane riigile kohustust võimaldada hariduse omandamist mis tahes tingimustel ning riigil on haridussüsteemi loomisel suur kaalutusõigus.² Seega saab öelda, et ka PS § 37 lg 1 esimene lause annab isikule subjektiivse õiguse saada haridust kooskõlas riigis loodud haridussüsteemiga, kuid selle sätte alusel ei saa isik nõuda teatud tüüpi või teatud tingimustele vastava haridussüsteemi loomist.

10. PS § 37 lg 1 esimeses lauses sätestatud üldist õigust saada diskrimineerimata osa riigi haridussüsteemist on sama sätte teises lauses täpsustatud. PS § 37 lg 1 teise lause järgi on õppimine kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ja riigi ning kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Säte paneb seega kooliealistele lastele kohustuse haridust omandada ning riigile kohustuse neile tasuta haridust võimaldada, kusjuures otsuse tegemise õigus, kui vanalt kohustus algab ja kui kaua see kestab, on antud seadusandjale.

11. PS § 37 lg 1 teise lausega sarnane nõue tuleneb Eestile järgimiseks kohustuslikest rahvusvahelistest aktidest. [ÜRO lapse õiguste konventsioon](#) (artiklis 28 p 1a) ning [majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt](#) (artiklis 13 p 2a) panevad riigile kohustuse teha algharidus³ kõigile kohustuslikuks ja tasuta kättesaadavaks.

² EIK nn [Belgia keelekaasus](#), I osa, B, punktid 2-5 (lk 27-29); EIK [Ali vs Ühendkuningriik](#), p-d 51-52

³ Mõlemad rahvusvahelised aktid kasutavad kolme hariduse tasemeid väljendavat mõistet: algharidus (primary education), keskharidus (secondary education), kõrgharidus (higher education). Seega on neis aktides kasutatav

12. Eeltoodust tuleneb, et hariduse omandamine koolieelses lasteasutuses ei ole kohustuslik. Samuti pole riik PS §-st 37 tulenevalt kohustatud võimaldama koolieelse hariduse omandamist tasuta (eeldusel, et lasteasutuses käimine on vabatahtlik).⁴ Sellist kohustust pole riik endale võtnud ka rahvusvaheliste aktidega.

13. Põhiseadus ei sätesta üksikasjalikumalt regulatsiooni haridussüsteemi ülesehituse ja hariduse sisu kohta. Haridussüsteemi, sh alushariduse omandamise õigusliku raamistiku loob riigi hariduspoliitilisi valikuid silmas pidades seadusandja, kellel on süsteemi loomisel ulatuslik kaalutusõigus.

14. Eesti seadusandja on alushariduse osas tulenevalt [Eesti Vabariigi haridusseaduse](#) (edaspidi HaS) § 24 lõikest 1 otsustanud, et see omandatakse põhiliselt kodus ning selle eest vastutavad vanemad või neid asendavad isikud ning perekondlikku kasvatust toetavad ja täiendavad koolieelsed lasteasutused. Koolieelsete lasteasutuste tegevuse aluseaduseks olev koolieelse lasteasutuse seadus sätestab § 2 lõikes 2, et alusharidus omandatakse lasteasutuses või kodus. Seega ei pea isik alusharidust omandama koolieelses lasteasutuses. Seadusandja hinnangul võib vanem last kooliks ette valmistada ka ise, kusjuures lasteaias spetsialistid peavad vanemale soovi korral nõu andma (KELS § 22 lg 3 järgi on pedagoogid kohustatud nõustama teeninduspiirkonnas elavate lasteasutuses mittekaivate laste vanemaid nende soovil õppe- ja kasvatusküsimustes). Samuti võib vanem saada alushariduse andmise osas nõu [Rajaleidja keskustest](#). Märgin siiski, et rahvusvahelisi haridusuuringuid silmas pidades on jõutud järeldusele, et koolieelsetes lasteasutustes käinud lapsed on oma edasises elus hariduse omandamisel reeglina edukamad.⁵

15. Koolieelses lasteasutuses on alushariduse omandamise aluseks KELS § 16 lg 1 järgi lasteasutuse õppekava, mis vastab koolieelse lasteasutuse riiklikule õppekavale. Kui laps omandab aga alusharidust kodus, pole vanemal kohustust koolieelse lasteasutuse riiklikus õppekavas toodud järgida. Oluline on, et vanem annaks lapsele edasi teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisharjumiste kogumi, mis loob eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis (KELS § 2 lg 1). Ministri kinnitusel ongi õpetaja ülesanne lapse kooli minnes arvestada iga lapse erineva arengutasemega ning õpet diferentseerides pakkuda igaühele võimete kohast tegevust.

16. Kui vanem siiski soovib panna lapse lasteasutusse, on see õigus talle antud KELS § 10 lg 1 järgi. See säte ütleb, et valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses.

17. Lasteasutuses käimine ei pea seadusandja otsuse kohaselt olema perele tasuta. KELS § 27 lg 2 järgi tuleb vanemal katta esiteks lapse toidukulu lasteasutuses. Lapse toidukulu päevamaksumuse otsustab hoolekogu ja kinnitab direktor. Teiseks peavad vanemad tasuma osaliselt lasteasutuse muude kulude (lasteasutuse majandamiskulud, personali töötasu ja

mõiste „algharidus“ samastatav Eestis kasutatava mõistega „põhiharidus“, tegu pole „alusharidusega“ Eesti õigusaktide mõistes. Vt ka ÜRO lapse õiguste konventsiooni kommenteeritud väljaanne (inglise keeles), [kommentaart artiklile 28](#).

⁴ Nele Parrest. Kommentaarid §-le 37, kamm 5.6. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2012.

⁵ Vt OECD väljaannet „Does pre-primary education reach those who need it most?“, PISA in Focus – 2014/06 (June), OECD 2014, [otsetee](#). Ka Haridus- ja Teadusministeeriumi kavatsus analüüsida alushariduse kohustuse sätestamist koolieelses lasteasutuses aasta enne kooli (vt p 2) näitab minu hinnangul, et alushariduse omandamist koolieelses lasteasutuses peetakse Eesti hariduspoliitikas oluliseks.

sotsiaalmaks ning õppevahendite kulud) eest, kui valla- või linnavolikogu on vastava otsuse teinud. Vanemate poolt kaetav osa ühe lapse kohta ei või sellisel juhul ületada 20 % Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast (KELS § 27 lg 3). Samuti näeb seadus ette, et valla- või linnavolikogu võib vanemate kaetava osa määra diferentseerida sõltuvalt lapse vanusest, lasteasutuse majandamiskuludest või muudest asjaoludest (KELS § 27 lg 4).

18. Eeltoodust tuleneb, et seadusandja on andnud kohalikele omavalitsustele tasu kehtestamisel ulatusliku kaalutusõiguse: tasu võib üldse mitte küsida, tasu suurus on piiratud seaduses sätestatud ülempiiriga, samuti võib tasu olenevalt elulistest asjaoludest diferentseerida, kusjuures arvesse tulla võivad asjaolud pole seadusega piiratud. Selline regulatsioon annab kohalikule omavalitsusele väga paindliku võimaluse isikute tegelike vajaduste ja eluliste asjaolude arvestamiseks.

19. Ehkki kohalike omavalitsuste kaalutusõigus on suur, on seadusandja kohatasu ülempiiri sidumisel 20%-ga alampalgast soovinud siiski tagada, et tasu oleks taskukohane ka madalama sissetulekuga peredele. Kohalike omavalitsuste otsustusvabadusele seab raamid ka kohustus arvestada tasu suuruse kehtestamisel põhiõigustega ja põhiseadusest tulenevate põhimõtetega. Kuivõrd tasu (selle suurus) võib piirata isiku võimalust kasutada talle seadusega antud õigust saada alusharidust koolieelses lasteasutuses, tuleb tasu kehtestamisel silmas pidada proportsionaalsuse põhimõtet (PS § 11). Ka sätestab põhiseadus kohustuse arvestada laste kaitse põhimõttega (PS § 27 lg 4, § 28 lg 4), mis koosmõjus sotsiaaliigi printsiibi (sh sellest tuleneva võrdsete võimaluste tagamise ideega, PS § 10) ja võrdsuspõhiõigusega (PS § 12) võib tähendada kohustust kanda hoolt selle eest, et ligipääs koolieelse lasteasutuse teenusele oleks ka majanduslikus kitsikuses isikutel. Pole seega välistatud, et küsimus tasu vastuolust õigusaktidega kerkib seoses mõne konkreetse kohaliku omavalitsuse kehtestatud tasuga, sest tasu kehtestamisel (selle diferentseerimisel) pole (piisavalt) arvestatud põhiseadusest tulenevate kaalumist suunavate nõuetega.

20. Kohalike omavalitsuste praktika kohatasu kehtestamisel ja tasu diferentseerimisel on küll erinev, kuid paljude kohalike omavalitsuse aktidest leiab näiteid tasu diferentseerimise või tasust vabastamise võimaluse kohta. Nii on Tartu linn võtnud vastu eraldi [korra](#), mille alusel saab taotleda vanemate poolt kaetava osa maksmisest vabastamist.

21. Kuivõrd PS §-st 37 ei tulene avalikule võimule kohustust anda alusharidust tasuta ning tasu suuruse osas on kohalikule omavalitsusele antud võimalus võtta arvesse erinevaid asjaolusid, siis **ei saa ma lugeda KELS § 27 lg 3 regulatsiooni põhiseaduse § 37 lg 1 vastuolus olevaks**. Arvestades, et Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete alusel käis 2013/2014. õa 95,5 % 4-6-aastastest lastest koolieelsetes lasteasutustes, ei tohiks majandusliku juurdepääsuga lasteasutustele olla üldjuhul väga suuri probleeme. Märgin lisaks, et kuivõrd koolieelsel lasteasutusel on alushariduse andmise kõrval täita ka hoiufunktsioon (KELS § 1 lg 1) ning arvestades, et alusharidus omandatakse HaS § 24 lg 1 järgi põhiliselt kodus, tuleb vanema kaetavat kohatasu käsitleda mitte ainult tasuna alushariduse andmise eest, vaid ka hoiutasuna, eriti nooremate laste puhul.

Käesoleva seisukoha kujundamisega ma lõpetan Teie avalduse menetlemise. Loodan, et minu selgitustest on Teile abi.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel

Koopia: Haridus- ja Teadusministeerium (avaldaja isikuandmeteta)

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee