



Pr Liina Kersna
Haridus-ja teadusminister
hm@hm.ee

Teie: 03.01.2022, 8-1/20/5429-28
Kuupäev digitaalallkirjas, nr 1-8-2/22/2

Arvamus alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõule

Lgp Liina Kersna

MTÜ Lastekaitse Liit tänab võimaluse eest esitada taaskord arvamus alushariduse seaduse eelnõule. Olles esitanud eelnevalt Haridus- ja teadusministeeriumile arvamuse alushariduse seaduse eelnõule (lisatud kiri 1-8-2/20-26), lasteaia uue õppekava koostamisele (lisatud kiri 1-8-2/19/56) ja 2021 jaanuaris arvamuse alushariduse seaduse eelnõule (lisatud kiri 1-8-2/21/7) palub Lastekaitse Liit eelnimetatud arvamusi lugeda käesoleva arvamuse lisadokumentideks, ning käsitleda neid ühtse tervikuna. **Lastekaitse Liit jääb esitatud seisukohtade juurde** (sh mis puudutavad väärtuskasvatuse integreerimise, kiusamisvaba keskkonna ja tugiteenuste tagamise vajadust, rühmade suurust ja moodustamist, tervihoiutöötaja ametikoha kaotamist, kaasavat haridust, alushariduses eestikeelse õppe tagamist kõikidele lastele ja PGS'ile sarnaselt alusväärtuste sätestamist seaduses), ning ei hakka neid käesolevas arvamuses kordama. On heameel tõdeda, et mitmeid 2021 jaanuaris Lastekaitse Liidu poolt esitatud arvamuses tehtud ettepanekuid on käesolevas eelnõus arvesse võetud. Samas on aga käesolevas eelnõus võrreldes eelmise versiooniga muudatusi, mis tekitavad küsimusi alushariduse kvaliteedi ja ühtlustatuse edendamise seisukohalt.

MTÜ Lastekaitse Liit rõhutab, et oluline on hinnata eelnõuga planeeritavate muudatuste mõju lapse huvidele tervikuna, st et muudatused ei tooks kaasa põhjendamatut kvaliteedilangust ega tooks kaasa ebavõrdset ligipääsu haridusele. Näiteks seletuskirjas on jätkuvalt märgitud, et lasteaedade miinimumkoosseisu kehtetuks tunnistamine võib põhjustada alushariduse kvaliteediriski kohaliku omavalitsuste üksustes. Olukorras, kus eelnõu rõhutab paindlikkust, tuleb siiski meeles pidada ka asjaolu, et omavalitsusüksuste lai tegutsemisdiapasoon ei kindlusta paraku alati lapse huvide esikohale seadmist, vaid annab muu hulgas suurema võimaluse nt halduskuludid optimeerida. Ärevaks teeb ja kindlust ei anna HTM'i alushariduse valdkonna juhi Triin Rass'i väide Õpetajate lehes (21.01.2022)¹, et **l o o d e t a v a s t i o n a l u s h a r i d u s k ö i g i o m a v a l i t s u s t e j a o k s p r i o r i t e e t**, kuna kvaliteetne alusharidus tagab lapsele eduka toimetuleku koolis.

Lapse arengut ja heaolu mõjutavad päritolu, nii bioloogiline, psühholoogiline kui ka sotsiaalne keskkond. Seda mõjutavad sugupõlviti pärinevad sotsiaalsed, materiaalsed ja kultuurilised ressursid, aga ka ühiskondlikud otsused. Heaolu on argipäevast sõltuv, seega on oluline, et erinevad arengukeskkonnad nagu lastehoid/aed, kool ja huviharidus toetavad laste ja noorte heaolu ja tugevdavad kaitsvaid tegureid. Heaolu toetamise ja igapäevaelu sujuvamaks muutmisel võib vältida probleemide teket ja nende lahendumist edendada. Probleemidesse sekkumise asemel tuleks ennekõike panustada heaolu ja hakkamasaamise tugevdamisesse, kus mh lastehoiu(aia)

¹ Vaata lähemalt: https://opleht.ee/2022/01/uus-alushariduse-ja-lapsehoiuseadus-on-tulekul/?fbclid=IwAR3ZYk1e2MjoBN75aV5L3iaCvk8IKvPwhAEh5WZm_E8I31_Kuny0NJAaaos

ja kooli roll tegutsejatena suureneb. Vaja on panustada lisaks põhiteenustele ka tugiteenustele, kuna ennetav töö ja varajane sekkumine on esmatähtsad nii inimlikust kui ka majanduslikust aspektist lähtuvalt. Kui lasteaias/-hoius lapsele sobivat õpetust ja keskkonda pakkuda ei suudeta, lisanduvad lapse esmastele probleemidele emotsionaalsed- ja käitumisprobleemid, sh agressiivsus, mis ohustab ka teiste laste turvalisust ning kahjustab muu hulgas kõigi (sh erivajadusega lapse) vaimset tervist. Sel moel hakkab kannatama kogu alushariduse kvaliteet ning tagajärjeks võib olla alushariduse kättesaadavuse vähenemine erivajadustega lastele. Lastekaitse Liit on alati olnud seisukohal, et varajane märkamine aitab ennetada ja toetada arengu mahajäämusega seotud probleeme ja märgata ning aidata hooletusse jäetud või perevägivalla all kannatavaid lapsi.

Aastal 1991. aastal ratifitseeris Eesti Vabariik ÜRO Lapse õiguste konventsiooni, mille üheks põhiprintsiibiks on lapse parimatest huvidest lähtumine. Iga lapse puhul, igas otsuses. Samas on ÜRO lapse õiguste konventsiooni põhiprintsiipideks lisaks laste osalusele ja parimate huvidest lähtumisele ka iga lapse õigus arengule ja võrdsele kohtlemisele ilma igasuguse diskrimineerimiseta.

Allpool on toodud mõned tähelepanekud alushariduse ja lapsehoiu seaduse eelnõu osas, mis vajavad Lastekaitse Liidu vaatest täiendavat analüüsimist, täpsustamist ja kõrgendatud tähelepanu:

- 1) Lastekaitse Liit on aastaid juhtinud tähelepanu vajadusele kehtestada ühetaoline alushariduse raamistik (sh ühtlustatud kvaliteedinõuded ja alushariduse omandamise ühtne standard). Seletuskirjast paraku ei selgu, miks vastupidiselt jaanuaris 2021 esitatud eelnõule on Haridus- ja Teadusministeerium loobunud lasteaedade ja -hoidude ühtlustatud kvaliteedinõuetest, samuti ei kohustata lastehoiude tagama tugiteenuseid 1,5-3 aastastele lastele. Samas omavalitsusel on eelnõu kohaselt õigus lasteaiakohtade puudumisel pakkuda lapsele kohta lastehoiu, mille nõuded kvaliteedile, sh töötajate kvalifikatsioonile on märkimisväärselt madalamad. Sellega aga ei tagata ühetaolist õigust haridusele ega võrdset kohtlemist.
- 2) Kas saame rääkida võrdsest kohtlemisest juhul kui lapsevanem esitab taotluse lasteaiakohale, saab vastupidiselt oma soovidele aga võimaluse panna oma laps hoopis lastehoidu ja keeldub sellest? Kas sel juhul jääb talle üle vaid enda finantseeritud eralastead? Samuti tekib küsimus, mis saab pärast lastehoidu, st lastehoid on ju vaid vanuses 1,5-3 eluaastat – kuidas koha taotlemise/kindlustamise protsess pärast hoiuiga välja näeb? Mil viisil toimub üleminek? Kuidas kroonilises kohapuuduses on siis võimalik pakkuda osapooli rahuldavat kohta lasteaias?
- 3) On positiivne, et eelnõu muu hulgas suurendab nii laste kui lapsevanemate kaasatust, sh eraldi sätted laste arvamuse väljendamiseks; arvestab kohustusliku tingimusena ka pere sotsiaalmajanduslikku olukorda; täpsustab munitsipaallasteaiast välja arvamise korda; peab vajalikuks suurendada lasteaedade juhtimiskvaliteeti; pöörab tähelepanu toevajaduse kättesaadavusele (sh lähtetoetus); viib lapsehoiuteenuse haridusvaldkonna alla ja soovib alushariduse kvaliteeti tõsta. Samas eelnevale tuginevalt tekib põhjendatud küsimus, kas ainult nn valdkonnavahetusega oodatud kvaliteeditõus lastehoidude puhul ka kaasub, või peame tervikuna pigem tõdema alushariduse kvaliteedi langust?
- 4) Lastekaitse Liit rõhutas oma eelmistes arvamustes (lisatud kiri 1-8-2/20-26 ja kiri 1-8-2/21/7) tugiteenuste vajalikkust ja avaldas nõrdimust, et lasteaedade miinimumkoosseisust kaotatakse tervishoiutöötaja ametikoht. Kuidas mõista, et

tugiteenuste osutamise ega ei teki täiendavaid kulusid, välja arvatud nende koordineerimisega seotud kulud, mida saab katta senise tervishoiutöötajate käsitlevate sätete väljajätmisega? Eelnõu läheb siinjuures vastuolule oma kestlikkuseks olulise eesmärgiga ehk varajane märkamine ja igakülgse toe pakkumine lapsele tema heaolu suurendamiseks. Olukorras, kus Eestis on jätkuvalt suur vanemate hulk, kes peavad füüsilist karistamist lubatavaks kasvatusviisiks ja perevägivald statistika on COVID-19 tuules tõusnud, on iga täiendava tugipersonali hulka kuuluva spetsialisti kuulumine meeskonda ilmselgelt laste parimates huvides. Ka eelnõus on märgitud riskina miinimumkoosseisu kehtetuks tunnistamisega kaasnevat ohtu alushariduse kvaliteedile. Riik rõhutab iga päev aina enam ja enam ennetuse vajadust, oluline on see deklareerimise tasandilt ka praktikasse tuua.

- 5) Miinimumkoosseisu vähendamine ja nn paindlikkus tekitab täiendavalt küsimusi. Kas suures nn paindlikkuses ei või tekkida olukord, kus näiteks halduskulude optimeerimisel muusika- ja liikumisõpetaja ülesandeid täidab edaspidi selleks vastava kvalifikatsioonita õpetaja või abiõpetaja? Sealjuures on tegu kaheteralise mõõgaga, st kannatab laste õigus arengule ja haridusele, aga ka niigi koormatud õpetaja/abiõpetaja koormus võib lisandunud ülesannete tõttu suurendada veelgi, mistõttu võib küsimuse alla sattuda ka kvaliteetne põhitöö rühmas. Oluline on tagada ka psühhosotsiaalselt mõistlik rühma suurus, sh mitte ainult laste, vaid ka õpetajate jaoks, et nad läbi ei põleks. Seega tekib täiendavalt küsimus läbipõlenud õpetajate toetamis-mehhanismides ja -ressurssides, kas need on olemas?
- 6) Aastal 2020 vajab iga viies laps Eestis mõnda hariduslikku tugiteenust ning iga kaheteistkümnendane laps olulisel määral tuge hariduse-, sotsiaal- ja/või tervishoiuvaldkonnast ning oli puudega, tõhustatud või eritoel. Tugispetsialistide vajadusest on räägitud aastaid², nii Riigikontrolli audit³ kui erinevad analüüsid kinnitavad, et erivajadusega laste abi saamine võib takerduda liigselt killustatud, aeganõudva ja bürokraatliku tugisüsteemi taha. Alushariduse ja lapsehoiu uuring (2020)⁴ tõi taaskord välja tugispetsialistide puuduse ja logopeedilise toe laialdase vajaduse, KOV-ides on jätkuvalt puudus lasteaiakohtadest, parendamist vajavad erivajadustega lastele lasteaiad ja -hoiu tingimused. Riigikontrolli (2020) hinnangul saavad lapsed enamjaolt neile vajalikke tugiteenuseid 64% munitsipaalasteaedades ja 74% -põhikoolides⁵. Vestlustest õpetajatega on Lastekaitse Liit saanud tagasisidet, et reaalne tugiteenuste pakkumise võimekus on endiselt väga nõrk, ning tugiisik, kes on rühma võetud konkreetse lapse jaoks, muutub tihti "tugiisikuks" nõ kõigile lastele ja laps, kelle pärast ta on tulnud võib ikkagi jääda vajaliku toeta. See kinnitab taaskord kui oluline on piisava toe pakkumine alushariduses aga ka varajane märkamine. Seda

² Vaata näiteks: ÜRO lapse õiguste konventsiooni täiendav aruanne. (2015) MTÜ Lastekaitse Liit, Tallinn.

Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2016/02/%C3%9CRO-LAPSE-%C3%95IGUSTE-KONVENTSIOONI-T%C3%84IENDAV-ARUANNE.pdf>; Ühisaruandes Eesti kolmanda üldise korralise ülevaate (UPR) jaoks. 2020. Eesti võrdse kohtlemise võrgustik. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://humanrights.ee/app/uploads/2020/12/UPR-EST-uus.pdf>; Saar, H. Lapse õigused 2018-2019 (2019). Inimõigused Eestis 2020. Inimõiguste Keskus. Pikem versioon arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2019/12/Lapse-%C3%B5igused-2018-2019.pdf>

³ Riigikontroll (2020) Hariduse tugiteenuste kättesaadavus. Kas lapsed saavad hariduse omandamise lasteaias ja koolis vajalikke tugiteenuseid? Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigikontroll.ee/Riigikontrollipublikatsioonid/Auditaruanded/tabid/206/Audit/2516/AuditId/462/language/et-EE/Default.aspx>

⁴ Uuringu andmetel selgus, et ühe täiskoormusele taandatud logopeedi töökoha kohta on lasteaiades keskmiselt 222 last ja ühe eripedagoogi kohta 471 last. Arvutivõrgus leitav:

https://www.sm.ee/sites/default/files/alushariduse_ja_lapsehoiu_uuring.pdf

⁵ Ibid. 3.

laste puhul võrdselt nii lasteaia kui ka lastehoius.

- 7) Sarnaselt muusika- ja liikumisõpetaja ülesannete täitmisega tekib küsimus HEV-koordinaatori pädevuse ja töö kvaliteediga, kui vastavalt eelnõule ei pea selleks palkama eraldi inimest, vaid koha saab nn katta olemasoleva personaliga. Samas on varajase märkamise tähenduses HEV-koordinaatoril väga oluline roll, mis omakorda eeldab ka vastavaid erialalisi teadmisi. Mis tagab HEV-koordinaatorite ühtlustatud taseme? Kas on näha ette vastavaid täienduskoolitusi? Seaduse rakendamine eeldab KOV-i juhtidelt lasteaia sisulise töö väga põhjalikku tundmist ja asutuse toetamist. Oluline on ka omavalitsuse haridusametnike pädevus koos lasteaiajuhi ja HEV-koordinaatoriga hinnata, kas rühmades on erituge vajavaid lapsi, milline on rühma mõistlik suurus ning kuidas lapsi ja peresid toetada. Lasteaedade juhid on probleemina välja toonud, et kõigis omavalitsustes ei pruugi olla piisavalt haridusvaldkonna alast pädevust, rääkimata pädevusest alushariduse valdkonnas ja soovist süveneda lasteasutuse töösse. Seega erivajadusega lapsed on/võivad jääda tavarühmas sageli ilma igasuguse toeta.
- 8) Lisaks õpetaja erialastele oskustele on keske tähtsusega, et õpetajal oleks piisavalt aega märgata igat last ja tema vajadust. Olukord, kus eelnõuga on võimalik moodustada senisest suuremaid rühmi, ei aita paraku kaasa laste huvidest lähtuvale individuaalsele lähenemisele. Probleemile, et esitatud eelnõuga võib moodustada senisest suuremaid rühmi (+2 last), on juhtinud tähelepanu ka Eesti Lasteaednike Liit⁶. MTÜ Lastekaitse Liit toetab ELAL seisukohta, et aiarühmade suurus peab jääma maksimaalselt 20 lapse juurde ning kõikide rühmade erandkorras suurendamise võimalust ei tohi võimaldada.
- 9) Eelnõu §-d 27 ja 28 kirjeldavad täiskasvanute arvu rühmas vastavalt laste arvule. Paraku on õpetaja või abiõpetaja väga tihti üksinda ka kogu rühmaga (maksimaalne suurus 22 last) ja töökorraldus on tehtud nii, et õpetajad on pool päeva koos abiõpetajaga ja siis mõni tund on õpetajad/abiõpetajaid üksinda kogu rühmaga. Kontrolli selle punkti täitmisel tuleks tõhustada, sest tegelikkuses ei ole tagatud lastele turvalist õpi- ja kasvukeskkonda. Lisaks teeb murelikuks muudatus, et kui kehtiva seaduse kohaselt pidi olema rühmas kaks kvalifikatsiooniga õpetajat, siis eelnõu kohaselt võib edaspidi olla ka vaid üks, kes juhib meeskonnatööd, mis on samuti kvaliteedis allakäik.
- 10) Kas on reaalsuses teostuv, et aastaks 2027 on igas rühmas olema vähemalt üks eesti keelt valdav täistööajaga õpetaja? Eestis on tõsine õpetajate pealekasvu puudus – on positiivne, et toetatakse alushariduse õppekohtade suurendamist, kuid reaalsus on see, et töö pole motiveeriv palga ja oma väljakutsete osas noortele, mistõttu kõrgharidusega noored lähevad mujale. Ühiskonna üldine hoiak õpetajatesse ei ole samuti alati positiivne, ega piisavalt austav. Kas riigil on plaan õpetaja sh lasteaia õpetaja ametikohtade populariseerimiseks?
- 11) Samuti tekib paratamatult küsimus, kas on olemas vajalikud abimaterjalid venekeelse emakeelega laste õpetamisel eesti keeles, sh lõk-materjalid? Kas on olemas ka vastava erioskusega personal, kes suudab vajaliku pädevusega erineva arenguvajadusega lapsi eesti keeles õpetada, st praktika näitab, et tase C1 ei pruugi tähendada reaalsuses vastavat taset igapäevatoos.

⁶ Ibid. 1.

- 12) Lastekaitse Liit avaldab jätkuvalt muret lapse õiguste tagamisest laste osas, kes on kuni viie lapsega lastehoius (ca 43% lastehoidudest). Seadus nn koduhoide ei reguleeri, mis tekitab küsimuse ühtlase kvaliteedi tagamisest. ÜRO lapse õiguse konventsiooni põhiprintsiipideks on lisaks laste osalusele ja parimate huvidest lähtumisele ka iga lapse õigus arengule ja võrdsele kohtlemisele ilma igasuguse diskrimineerimiseta.
- 13) Täiendavat analüüsi vajab eelnõust tulenevate muudatuste reaalne rakendamine praktikas, samuti on vaja üle vaadata rakendusaktid. Rakendusaktide puhul tuleb paraku viidata korduvatele nn apsudele, mis jätavad mulje kiirustamisest aktide koostamisel, muu hulgas: Lasteaia õpi- ja kasvukeskkonna nõuded § 4 lg 1 Lapse tegevused veega peavad olema turvalised ja lapsehoidja poolt vahetult jälgitud; Tervisekaitsenõuded lapsehoidudele § 9 lg 7 ekslikult viide lõikele 7. Samas aktis on viidatud mürgistele taimedele, samas võib Eesti looduses olla mürgised ka seened ja puud/põõsad. Siinjuures ei korda Maaeluministeeriumi poolt esitatud arvamuses viidatud.
- 14) Lasteaiale ja – hoidudele rakendusaktides kehtestatud nõuded on erinevad, sh tekitab küsimusi detailsuse aste. Sh tekib küsimus, miks nõudeid lasteaedadele ei ole sama suure detailsusega kehtestatud kui -hoidudele. Samuti tekitab küsimusi, miks lasteaedade puhul ei ole nt sätestatud: *Laste hoonest järelvalveta väljapääs peab olema välistatud.*

Lastekaitse Liit avaldab heameelt, et eelnõus rõhutatakse korduvalt nii horisontaalse kui ka vertikaalse koostöö vajadust, sh nii omavalitsuste vahel, erasektoriga kui ka vanematega, samuti pööratakse suuremat tähelepanu laste kaasamisele⁷. Oluline, et eelnõus on pööratud suuremat tähelepanu sillale lasteaed-kool. Kooli minnes lõppeb lapse esimene haridustee etapp, milleks on alusharidus, kus on teda loodetavasti toetanud nii pere kui ka lasteaed. Tänapäeval oodatakse kooli astuvalt lapselt valmidusi, mida varasematel aegadel omandati alles koolis. Seetõttu on väga vajalik, et lapse arengut koolieelsel perioodil piisavalt jälgitakse ja toetatakse, sest koolitee alustamine toob lapse ellu suuri muutusi. Kooliks valmisolekut mõjutavad mitmed tegurid, st mõju avaldavad nii sünnipäraseid eeldused ja võimed kui ka kasvukeskkond ja ka inimesed, kes last ümbritsevad. Last mõjutavaid tegureid on palju ja sellepärast võivad kooli minevate laste kehalised ja vaimsed võimed, iseloomuomadused ning teadmised ja oskused väga erineda. Kooli astumine on murranguline hetk lapse elus. Viirma⁸ tõdeb oma uurimuses, et lapsevanemad peavad eelkõige tähtsamaks ise arendada pigem sotsiaalseid kui vaimseid ja füüsilisi oskusi. Et toetada ja arendada lapse sotsiaalseid, vaimseid ja füüsilisi oskusi, on vaja, et lapsevanemad ja lasteaed/lastehoid teeks pidevat koostööd.

Eelnõuga tehtavaid muudatusi on vaja laiaulatuslikult sihtgruppidele (sh KOV'i juhid, lasteaiajuhid, õpetajad, abiõpetajad jne) selges ja arusaadaval viisil ning keeles kommenteerida. Teavitusel on muudatustega püstitatud eesmärkide saavutamisel väga oluline roll. Eestis elavate inimeste heaolu tagamise võti on suuresti inimeste teadlikkuse tõstmisel oma õigustest ja olemasolevatest abisaamise võimalustest, ning seda terve elukaare vältel. Näitavad ju erinevad uuringud inimeste oma õigustest teadlikkuse tõstmise vajalikkust, sh Praxise

⁷ ÜRO lapse õiguste konventsiooni aluspõhimõtete kohaselt on laps autonoomne ja aktiivne õiguste kandja, olenemata oma vanusest. See põhimõte on väljendatud LÕK artiklis 12, mis sätestab lapse õiguse olla kaasatud kõikides teda puudutavates küsimustes.

⁸ Viirma, K. (2013) Vanemate roll lapse koolivalmiduse tagamisel. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool. Arvutivõrgus leitav: http://dSPACE.ut.ee/bitstream/handle/10062/30915/viirma_katrina.pdf

läbiviidud Lapse õiguste ja vanemluse uuring 2018⁹, mille kohaselt 52% lapsevanematest ei tea, kuhu abi saamiseks pöörduda ja 26% ei ole söandanud abi küsida. Kusjuures kõige enam vajavad laste kasvatamisel abi ja nõu noored emad vanuses 18-24. Seega on vajalik käesoleva eelnõu raames tehtavate muudatuste (ennekõike vanemate õiguste ja kohustuste osas) tervikuna laiem kommunikeerimine (sh vene keeles, lihtsustatud versioonis), et oleks garanteeritud sihtgrupi suurem teadlikkus ja õiguste tagatus ning info ühetaoline mõistmine.

Loodame igakülgsel koostööle ning oleme valmis edaspidi jätkuvalt protsessi panustama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Varje Ojala

MTÜ Lastekaitse Liit juhatuse liige

Helika Saar helika.saar@lastekaitseliit.ee

⁹ Anniste, K., Biin, H., Osila, L., Koppel, K. ja Aaben, L. (2018). Lapse õiguste ja vanemluse uuring 2018. Uuringu aruanne. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2017/11/Lapsed-vanemad-aruanne.pdf>