



Õiguskantsler

Teie 14.07.2020 nr

Meie 21.09.2020 nr 7-5/201289/2005050

Lasteaiaõpetaja puhkuse pikkus

Lugupeetud avaldaja

Palusite õiguskantsleril hinnata, kas [Viljandi Vallavalitsuse otsus \(25.06.2020 protokoll nr 2-1/30 päevakorrapunkti nr 7 kohta\)](#), mis võimaldab alates 01.01.2021 anda magistrikraadiga lasteaiaõpetajale pikemat puhkust (56 kalendripäeva) kui magistrikraadita õpetajale, on õiguspärane. Selgitasite, et tööülesanded ja tööaeg on kõikidel õpetajatel ühesugune ning ka ilma magistrikraadita õpetajad vastavad kvalifikatsiooninõuetele.

Mõistan Teie küsimust, kuid leian, et Viljandi valla selline otsus ei ole lubamatu.

Lasteaiaõpetaja ja tööandja (praegusel juhul Viljandi vallale kuuluv koolieelne lasteasutus) vahel on töölepinguline suhe, mis allub eelkõige [töölepingu seaduse](#) (TLS) normidele. Töölepingu sõlmimisel võivad tööandja ja töövõtja kokku leppida teisiti, kui seadus sätestab, kuid see kokkulepe ei tohi olla töötaja kahjuks (TLS § 2).

TLS § 58 lg 1 kohaselt on haridustöötaja iga-aastane puhkus (haridustöötaja põhipuhkus) kuni 56 kalendripäeva, kui töötaja ja tööandja ei ole leppinud kokku pikemas põhipuhkuses või kui seadus ei sätesta teisiti. Vabariigi Valitsus on kehtestanud [määrusega](#) loetelu haridustöötajate ametikohtadest, kus põhipuhkus on kuni 56 kalendripäeva, ning puhkuse kestuse ametikohtade kaupa (TLS § 58 lg 2). Selle määruse § 1 järgi on koolieelse lasteasutuse direktori ja õppealajuhataja puhkus 42 kalendripäeva; õpetaja puhkus 42 kalendripäeva; eripedagoogi ja logopeedi puhkus 56 kalendripäeva.

Niisiis ei või anda lasteaiaõpetajale puhkust vähem, kui sätestavad õigusaktid. Samas pole keelatud tööandjal olla heldem ja anda puhkust rohkem, kui on õigusaktis sätestatud alammäär.

Viljandi vald kui töölepingu üks osapool peab küll järgima tööõiguse regulatsiooni (eraõiguslik suhe), kuid samal ajal tuleb vallal silmas pidada ka avaliku õiguse põhimõtteid. Muu hulgas tuleb arvestada, et põhiseaduse § 12 lg 1 järgi ei tohi inimesi erinevalt kohelda, kui selleks pole mõistlikku ja asjakohast põhjust. Niisiis tuleb vastata küsimusele, kas Viljandi valla otsusel puhkuse pikkuse kohta on olemas mõistlik ja asjakohane põhjus.

Viljandi vald selgitas, et enne valdade ühinemist olid lasteaiaõpetajate puhkused erineva pikkusega. Kuna 2020. aasta algul valla lasteaiaõpetajate töötasud ühtlustati, otsustas vald ühtlustada ka lasteaiaõpetajate puhkuse. Viljandi Vallavolikogu 29.01.2020 määruse nr 92 („Lasteaiaõpetajate töötasu alammäära kehtestamine Viljandi valla koolieelsetes lasteasutustes

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

2020. aastal⁴) § 2 järgi on lasteaiasõpetaja töötasu alammäär vähemalt 90% üldhariduskooli õpetaja töötasu alammäärast ning magistrikraadiga või sellega võrdsustatud tasemega lasteaiasõpetaja töötasu alammäär vähemalt 100% üldhariduskooli õpetaja töötasu alammäärast. Vabariigi Valitsuse [määruse](#) § 12 lg 3 p 3 sätestab, et vallale või linnale antakse koolieelsete lasteasutuste õpetajate tööjõukulude toetust juhul, kui alates 2019. aasta 1. jaanuarist on lasteaiasõpetaja töötasu alammäär vähemalt 90% ning magistrikraadiga või sellega võrdsustatud tasemega lasteaiasõpetajal vähemalt 100% üldhariduskooli õpetaja töötasu alammäärast toetuse saamise aastal.

Valla otsus anda magistrikraadiga lasteaiasõpetajatele pikem puhkus puudutab vaid alushariduse pedagoogi magistrikraadiga õpetajaid. Valla sõnul käsitab vald pikemat puhkust kui neile töötajatele pakutavat lisahüve, mis peaks kallutama inimest otsustama lasteaiasõpetaja töö kasuks Viljandi valla lasteaias. Seega aitab meede vallal tagada magistrikraadiga lasteaiasõpetajad koolieelsetes lasteasutustes. Kuivõrd [koolieelse lasteasutuse seaduse](#) (KELS) § 20 lg 4 järgi sõlmib õpetajaga töölepingu lasteasutuse direktor, võib direktor otsustada anda rohkem kui 42 kalendripäeva pikkust puhkust ka ilma alushariduse pedagoogi magistrikraadita õpetajale (TLS § 58 lg 1 ja TLS § 5 lg 1 p 9).

Valla põhjendust, et alushariduse pedagoogi magistrikraadiga lasteaiasõpetajale pikema puhkuse andmine aitab vallal tagada alushariduse pedagoogi magistrikraadiga lasteaiasõpetajaid, saab pidada erineva kohtlemise mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks.

KELS alusel kehtestatud [määruse](#) § 18 kohaselt on lasteasutuse õpetaja kvalifikatsiooninõuded kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid. Määruse § 1 lg 1¹ näeb ette, et tööandja hindab määrusega sätestatud kvalifikatsiooninõuetele vastavust ja töötaja valmisolekut vastaval ametikohal töötada. Seega ei ole õigusakti tasandil täpsustatud, mis taseme kõrgharidus peab lasteaiasõpetajal olema ega mis erialal ning tööandja saab vastavalt võimalustele ja vajadustele valida sobiva kvalifitseeritud õpetaja. Iga õpetaja, kellel on kõrgharidus ja pedagoogilised kompetentsid ning kelle pädevuse on tööandja hinnanud lasteaias töötamiseks sobivaks, vastab nõutavale lasteaiasõpetaja kvalifikatsioonile.

Kuna Eestis valmistatakse ette magistrikraadiga alushariduse pedagooge, võib tööandja olla huvitatud nende õpetajate palkamisest. Õpetaja hea haridustase on üks olulisi tegureid, mis tagavad kvaliteetse koolieelse hariduse.¹ Loomulikult on töö kvaliteedi seisukohast tähtsad nii õpetaja tegelikud oskused, praktiline kogemus kui ka pidev enesetäiendamine, ent on leitud, et tähtsaim on siiski lasteaiasõpetajate haridustase (*initial education*). Euroopa Komisjoni haridusdokumendis tõdetakse, et vähemalt 60 protsendil lasteaiasõpetajatest peaks olema oma erialal bakalaureusekraad. Leitakse sedagi, et kui kooliõpetajal peab olema magistrikraad, ei peaks alushariduse pedagoogide haridustase olema sellest madalam.²

Tööjõuturul sobiva õpetaja leidmine ei pruugi olla lihtne (vt [seletuskiri määruse juurde, artikkel](#)). On tavapärane, et tööandjad pakuvad konkurentsieelise saavutamiseks töötajale mitmeid hüvesid. Loomulikult on oluline töötajale pakutav töötasu, ent olulised on ka muud tingimused³: lisasoodustuseks võib olla näiteks pikem puhkus. On leitud, et töötamise tingimusi peab saama muuta paindlikult, et õpetajad oleksid valmis tulema tööle (ja jääma) ka

¹ [Quality Matters in Early Childhood Education and Care](#), Finland, OECD, lk 26–29.

² „[Competence Requirements in Early Childhood Education and Care](#)“, lõpparuanne (tellija Euroopa Komisjon), lk 50; [Starting Strong III - A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care](#) (*executive summary*), lk 11.

³ Samas, lk 11–12.

ebasoodsama asukohaga haridusasutusse või et saaks värvata just neid spetsialiste, keda soovitakse.⁴

Eelnevat arvestades saab Viljandi valla otsust anda alushariduse pedagoogi magistr kraadiga lasteaiaõpetajale pikemat puhkust õiguspäraseks. Nagu Viljandi vald selgitas, jääb lasteaia direktorile edaspidigi TLS-s sätestatud võimalus anda pikemat puhkust ka neile lasteaiaõpetajatele, kellel pole alushariduse pedagoogi magistr kraadi, kuid kes samuti vastavad kvalifikatsiooninõuetele.

Alushariduse pedagoogi magistriõpet pakutakse [Tallinna Ülikoolis](#) sessioonõppes. Seega ei peaks olema võimatu ka töö kõrvalt erialast magistr kraadi omandada. Vald selgitas vastuses õiguskantsleri nõunikule, et vallavalitsus ei ole teinud takistusi magistriõppesse õppima asumiseks.

Loodan, et selgitus on Teile abiks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Viljandi Vallavalitsus (avaldaja isikuandmeteta)

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

⁴ [Education and Training Policy „Teachers Matter. Attracting, developing and retaining effective teachers](#) (OECD), lk 9.