



Õiguskantsler

Toomas Tammik
Järva Vallavalitsus
info@jarvavald.ee

Teie 24.01.2025 nr 14-7/2025/274-1

Meie 10.03.2025 nr 6-1/250275/2501672

Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate arv koolis

Lugupeetud vallavanem Toomas Tammik

Järva Vallavalitsus palus õiguskantsleril hinnata, kas [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (PGS) § 74 lõige 9 on kooskõlas põhiseadusest tuleneva õigusselguse põhimõttega. Sättes on öeldud, et koolis töötavate kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate arv peab nende läbiviidava õppe- ja kasvatustegevuse mahust lähtuvalt olema piisav, et tagada kooli õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ning õpitulemuste saavutamine. Vallavalitsuse hinnangul ei selgu sättest, mida tähendab *piisav arv kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid*, ja seetõttu pole võimalik kontrollida, kuidas Haridus- ja Teadusministeerium teostab haldusjärelevalvet ning teeb ettekirjutusi valdadele ja linnadele.

Leian, et PGS § 74 lõige 9 ei ole vastuolus põhiseadusest tuleneva õigusselguse põhimõttega. *Piisav arv kvalifikatsiooninõuetele vastavaid õpetajaid* on määratlemata õigusmõiste, mida Haridus- ja Teadusministeerium peab sisustama järelevalve käigus, arvestades iga konkreetse kooli olukorda.

Selleks et määratlemata õigusmõiste sisustamine oleks arusaadav ja seda oleks võimalik kontrollida, peab ministeerium oma seisukohta piisavalt põhjendama.

Õigusselguse põhimõte

1. Õigusselguse põhimõte tuleneb õiguskindluse põhimõttest, mida kaitseb Eesti Vabariigi põhiseadus (PS § 10). Õiguskindluse põhimõte peab looma kindluse kehtiva õigusliku olukorra suhtes ja tähendab ka seda, et kehtivate õigusnormide sisu on selge (õigusselguse põhimõte; RKPJKo [3-4-1-20-04](#), p 12; RKPJKo , [3-4-1-17-08](#), p 26; RKPJKo [3-4-1-23-15](#), p 96).

Riigikohtu hinnangul ei ole seadus tingimata põhiseadusvastane, kui see vajab tõlgendamist (RKPJKo [5-24-29](#), p 63). Olukord on õigusselgusetu üksnes juhul, kui normide tõlgendamisel tekkinud vastuolusid ei ole võimalik mõistlikult kõrvaldada ka normide eesmärki ja kujunemislugu, teisi õigusakte ja õiguse üldpõhimõtteid arvesse võttes ning kui selline selgusetus takistab seadusest tulenevate kohustuste kindlakstegemist ja täitmist (RKPJKo [5-19-38/15](#), p-d 68 ja 71).

Õigusselguse hindamisel tuleb ühtlasi arvestada, kes peavad normi järgima ja rakendama: kas seda tuleb teha igapähe või tuleb seda teha näiteks ainult asjakohase kutsealase ettevalmistusega avalikel

Õiguskantsleri Kantselei

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

teenistujatel, kes peavad olema võimelised tõlgendamise teel ületama võimaliku ebaselguse või rakendamiskasused (RKPJKo [5-18-4/10](#), p 63; RKPJKo [3-4-1-17-08](#), p 27).

2. Õiguselguse põhimõtte ei välista ka määratlemata õigusmõistete kasutamist ega pädeva organi kaalutusõiguse sätestamist (RKPJKo [5-22-4](#), p 63; RKPJKo [5-19-38/15](#), p 71; RKPJKo [5-18-4/10](#), p 62).

Määratlemata õigusmõisteid tuleb sisustada Riigikogu juhistest ja eesmärkidest lähtudes (RKPJKo [3-4-1-5-05](#), p 16; [3-4-1-18-07](#), p 29; [5-19-38](#), p 71). Arvestada tuleb ka sätte kujunemislugu, süstemaatilisi seoseid teiste õigusaktidega, õiguse üldpõhimõtteid ja muid olulisi asjaolusid (RKPJKo [5-19-38](#), p 71).

Määratlemata õigusmõistete sisustamise abil tehtud otsuseid tuleb tavapärasest põhjalikumalt põhjendada, et haldusakti adressaat mõistaks akti sisu ning kohus saaks kontrollida, kas määratlemata õigusmõisteid sisustati haldusakti andmisel mõistlikult (RKHKo [3-3-1-66-03](#), p 22). Sellisel juhul kontrollib kohus määratlemata õigusmõiste rakendamist tavaliselt täismahus (RKHKo [3-21-1733](#), p 18; RKHKo [3-20-1198/58](#), p 15).

Kvalifikatsiooninõuetele vastavate õpetajate osakaal

3. PGS § 74¹ sätestab õpetajate kvalifikatsiooninõuded. Seega peab kool arvestama, et õpetajatel tuleb neid nõudeid täita. Üksnes siis, kui vaba ametikoha täitmiseks korraldatud konkursil ei leita kvalifikatsiooninõuetele vastavat õpetajat, võib direktor sõlmida kuni üheks aastaks tähtajalise töölepingu inimesega, kes ei vasta kvalifikatsiooninõuetele. Sellel töötajal peab aga olema vähemalt keskharidus, piisav kvalifikatsioon ja pedagoogiline kompetentsus, et tagada õppekavas määratud õpieesmärkide täitmine ja õpitulemuste saavutamine, ning tema eesti keele oskus peab vastama keelesaaduse ja selle alusel kehtestatud nõuetele. Sellisel juhul korraldab direktor aasta jooksul ametikoha täitmiseks uue avaliku konkursi (PGS § 74 lg 7). Seega kui õpetaja kvalifikatsioon ei vasta nõuetele, on see ajutine erandolukord, mille lahendamiseks tuleb koolil või kooli pidajal teha pingutusi.

4. PGS § 74 lõige 9 lisati seadusesse 01.02.2018 erakooliseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu [520 SE](#) menetlemise käigus.

Seaduseelnõu seletuskirjas (teise lugemise seletuskiri) on öeldud, et Haridus- ja Teadusministeerium oli järelevalve käigus tehtud ettekirjutuste hindamisel leidnud, et õpetajate kvalifikatsiooninõuetele vastavuse tuvastamine peaks olema paindlikum. Veel on selgitatud: „Näiteks võib alternatiivpedagoogilisel õppel põhinevates erakoolides teatud oludes olla vältimatu ja põhjendatud kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajate kaasamine. Sellise olukorra hindamisel on siiski aga oluline tagada, et tegemist oleks ajutise meetmega ning et erakoolis oleks pidevalt tagatud õppe kvaliteet ja võimekus õppekava täitmiseks.“ „[...] Kultuurikomisjoni muudatusettepanekuga luuakse võimalus järelevalve käigus ja tegevus- või koolitusloa väljastamisel iga kooli puhul eraldi igal üksikul juhul hinnata, kas õppetöösse kaasatud õpetajate kvalifikatsioon on piisav, et tagada õppekava täitmine.“

Seega on ka PGS § 74 lõike 9 loomisel rõhutatud, et nõutud kvalifikatsioonita õpetaja koolis töötamine peaks olema erand. Selgub, et sätte lisamisel peeti silmas eelkõige alternatiivpedagoogilisel õppel põhinevates erakoolides tekkida võivaid olukordi ja paindlikkuse tagamist.

5. Põhiseadus ja seadused sätestavad nii õiguse kui ka kohustuse õppida, nõuded hariduse kvaliteedile ja sisule ning ka õpetajatele esitatavad kvalifikatsiooninõuded.

Haridus- ja Teadusministeerium on neid Riigikogu suuniseid arvestanud ja näiteks ühel juhul selgitanud (vt ministeeriumi [vastust](#)), et määratlemata õigusmõiste *piisaval arvul kvalifitseeritud õpetajaid* sisustamisel arvestatakse järgmist:

- koolis ei tohiks olla ühtki ainevaldkonda, mida õpetavad ainult nõuetele vastava kvalifikatsioonita õpetajad. Peale selle ei tohiks ühegi õpilase vaatest valdavalt osa õppetööst läbi viia õpetaja, kelle kvalifikatsioon ei vasta nõuetele;
- piisavuse hindamisel kaalub ministeerium, kui suurt osa ametikohtadest täidavad kvalifikatsioonita õpetajad; milline on nende koormus ning kui suurt osa õppe- ja kasvatustööst nad tegelikult läbi viivad; kas on mõni ainevaldkond, milles koolis polegi kvalifitseeritud personali;
- kui tõenäoliselt omandab nõuetele mittevastava kvalifikatsiooniga töötaja nõutud kvalifikatsiooni; kas tal on kõrg- või keskharidus ning kas tal puudub ainult õpetajakutse, kas kõrgeim omandatud haridus on bakalaureus või keskharidus;
- kuna ka nõuetele mittevastavate õppe- ja kasvatusalade töötajate kvalifikatsioon peab seadusest tulenevalt olema piisav õppetajatöö jaoks, hinnatakse ka inimese eelnevat töökogemust, mis valdkonnas on ta omandanud kõrghariduse ja milliseid täienduskoolitusi on ta läbinud;
- kas koolil on realistlik plaan olukorra lahendamiseks, kas kool on teinud selleks märkimisväärseid pingutusi ning kas need pingutused on toonud kaasa positiivse muutuse;
- kas mõni õpilane puutub õppetöös kokku peamiselt kvalifikatsiooninõuetele mittevastavate õpetajatega ning kas kool on planeerinud tegevusi, et seda olukorda õpilase jaoks tasakaalustada ning on korraldatud, et õpetajad, kelle kvalifikatsioon ei vasta nõuetele, teeksid koostööd teistega;
- kas vastavate ametikohtade täitmiseks on tegelikult korraldatud uusi konkursse, kui pikalt on nõuetele mittevastava kvalifikatsiooniga inimesed koolis töötanud ning mida on kool teinud selleks, et nad kvalifikatsiooni omandaksid.

Järva vald on pöördunud halduskohtusse. Seega hindab kohus Aravete Keskkoolile tehtud ettekirjutuste ja sunniraha määramise õiguspärasust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Haridus- ja Teadusministeerium