



Õiguskantsler

Karmen Maikalu; Minni Aia-Utsal
Eesti Koolipsühholoogide Ühing, Eesti
Sotsiaalpedagoogide Ühendus
karmen.maikalu@gmail.com

Teie 08.11.2025 nr

Meie 12.03.2026 nr 6-2/252632/2602145

Tugispetsialistide tööaeg

Lugupeetud Karmen Maikalu ja Minni Aia-Utsal

Pöördusite õiguskantsleri poole Eesti Koolipsühholoogide Ühingu ja Eesti Sotsiaalpedagoogide Ühenduse nimel haridustöötajate tööaja asjus.

Vabariigi Valitsus kehtestas [määrusega](#) nr 125 „Haridustöötajate tööaeg“ (edaspidi: tööaja määrus) kutseõppeasutuste sotsiaalpedagoogidele ja koolipsühholoogidele lühendatud täistööaja, mis hakkas kehtima 2026. aasta 1. jaanuaril (§ 1 lg 1 p 3). Samasugust lühendatud tööaega ei võimaldatud aga lastehoiu/lasteaia ja üldhariduskooli sotsiaalpedagoogidele ja (kooli)psühholoogidele. Küsisite õiguskantslerilt, kas kutseõppeasutuste sotsiaalpedagoogide ja psühholoogide ning lasteaia/lastehoiu ja üldhariduskoolide sotsiaalpedagoogide ja psühholoogide seesugune erinev kohtlemine on kooskõlas põhiseadusega.

Täna teid küsimuse eest. Mõistan, kui ebaõiglane kujunenud olukord tundub.

Paraku ei saa meie ametkonna hinnangul Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 12 lõike 1 alusel nõuda, et lastehoiu/lasteaia või üldhariduskoolide sotsiaalpedagoogid ja psühholoogid peavad saama töötada lühendatud täistööajaga, nagu on ette nähtud kutseõppeasutuste sotsiaalpedagoogidele ja psühholoogidele. Tegemist on põhiseaduse raamidesse mahtuva poliitilise valikuga.

Haridus- ja Teadusministeeriumi selgituse kohaselt plaanibki ministeerium määrusega kehtestada lühendatud tööaja ka lastehoiu/lasteaia ja üldhariduskooli sotsiaalpedagoogidele ja (kooli)psühholoogidele. Seda sooviti teha juba sel ajal, kui otsustati lühendada kutseõppeasutuste spetsialistide tööaega (vt määruse [eel nõu](#)). Siiski võeti määrus vastu nii, et lühendatud täistööaeg kehtestati üksnes kutseõppeasutuste sotsiaalpedagoogidele ja psühholoogidele. Ministeeriumilt saadud selgituse kohaselt olid lasteaia/lastehoiu ja üldhariduskoolide sotsiaalpedagoogide ja psühholoogide lühendatud täistööaja kehtestamise vastu Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Vastuseisu põhjuseks toodi, et muudatuse tõttu halveneks veelgi tugiteenuste kättesaadavus. Samuti leiti, et tööaja lühendamine suurendaks linnade ja valdade kulutusi, sest osutamata jäänud teenus tuleb tellida mujalt ja see toob kaasa lisakulu.

Lastehoiu/lasteaia ja üldhariduskoolide sotsiaalpedagoogide ja psühholoogide tööaja lühendamist hakkab ministeerium koos kohalike omavalitsuste esindajatega arutama riigieelarve läbirääkimiste tööühmas, mis kuuldavasti koguneb maikuu esimesel nädalal.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Seega saate läbirääkimiste tulemuste ja töötaja lühendamise võimaluste kohta edaspidi teavet küsida Haridus- ja Teadusministeeriumilt.

Täpsemad selgitused.

1. Töötaja piirang on vajalik selleks, et töötaja jõuaks tööst taastuda ning elada eraelu. Riigikogu on kehtestanud üldise töötaja normi. [Töölepingu seaduse](#) (TLS) § 43 lõike 1 esimese lause järgi eeldatakse, et töötaja töötab 40 tundi seitsmepäevase ajavahemiku jooksul (täistööaeg), kui tööandja ja töötaja ei ole kokku leppinud lühemas tööajas (osaline tööaeg). Sama paragrahvi lõike 2 järgi eeldatakse, et töötaja töötab 8 tundi päevas.

2. TLS § 43 lõikes 6 on ette nähtud, et haridustöötajate töötaja kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. See tähendab, et Riigikogu hinnangul võib Vabariigi Valitsus kehtestada haridustöötaja töötaja kohta erandeid. Vabariigi Valitsust on volitatud otsustama, millise ametikoha töötajate töötaja kohta erandeid kehtestada. Põhiseadus ega rahvusvaheline õigus¹ ei nõua, et haridusasutuse sotsiaalpedagoogide või psühholoogide tööaega tuleb lühendada, erinevalt näiteks alaealistest². Riigil on põhiseaduse ja rahvusvahelise õigusega sätestatud (miinimum)nõudeid ületavas osas töötaja lühendamise üle otsustamisel lai kaalumisruum.

3. Põhiseaduse § 12 lõige 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Sarnases olukorras olevaid isikuid ei tohi kohelda kaaluka legitiimse põhjuseta erinevalt (vt Riigikohtu 14.05.2025 otsus, [3-22-246](#), p 36). Võrdsuspõhiõiguse võimalikku rikkumist analüüsides uuritakse esmalt, kas ja kui erinevas olukorras erinevalt koheldud inimesed on. Kui leitakse, et tegemist on sarnases olukorras olevate gruppidega, uuritakse, kas erinevaks kohtlemiseks on kaalukas legitiimne põhjus.

4. Praegusel juhul tuleb võrrelda ühelt poolt kutseõppeasutuste sotsiaalpedagooge ja psühholooge ning teiselt poolt lasteaias/lastehoiu ja üldhariduskoolide sotsiaalpedagooge ja psühholooge. Nende kahe grupi töötajatel on sama ametinimetuse, kuid nad töötavad eri liiki õppeasutustes.

5. Haridus- ja Teadusministeerium soovib kõigi tugispetsialistide täistööaega lühendada ühtemoodi. Ministeerium selgitas, et kutseõppeasutustesse astuvad põhikooli lõpetajad, kelle toevajadus on sageli suur. Alates 2026. aastast rakendub ka ettevalmistav õpe. Haridus- ja Teadusministeerium selgitas, et samamoodi on lastehoius, lasteaias, põhikoolis ja gümnaasiumis töötava psühholoogi ja sotsiaalpedagoogi töö intensiivne, vaimselt ja emotsionaalselt koormav, mis on sageli seotud keerukate juhtumite, kriisilukordade ning vaimse tervise probleemidega. See töö ei piirdu üksnes vahetult lapsega suhtlemisega, vaid hõlmab ka ettevalmistust, juhtumite analüüsi, dokumenteerimist, koostööd õpetajate ja teiste spetsialistidega ning suhtlust lapsevanematega ([teenuse kirjeldus ja kord](#)).

6. Nii kutseõppeasutuse kui ka lasteaias/lastehoiu ja üldhariduskooli sotsiaalpedagoog ja psühholoog peab vastama samasugustele kvalifikatsiooninõuetele ([põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) § 74¹ lõiked 7-10).

¹ Vt [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) art 2 punktid 1 ja 4 ning Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee [selgitused](#) nende sätete kohta, lk 57-58, 60. [ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt](#), art 7 punkt d, vt ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee [üldkommentaari](#) nr 23, punktid 35 ja 37; [Recommendation R116 - Reduction of Hours of Work Recommendation, 1962 \(No. 116\)](#) p 7, 9; [Convention C149 - Nursing Personnel Convention, 1977 \(No. 149\)](#) art 6 punkt a; [Recommendation R157 - Nursing Personnel Recommendation, 1977 \(No. 157\)](#) punktid 32, 33. [Convention C184 - Safety and Health in Agriculture Convention, 2001 \(No. 184\)](#) art 20; [Convention C014 - Weekly Rest \(Industry\) Convention, 1921 \(No. 14\)](#) art 1.

² Vt Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv [94/33/EÜ](#) (noorte kaitse kohta tööl); [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#) art 7.

7. Tööaja määrase järgi koheldakse sotsiaalpedagooge ja psühholooge kutseõppeasutuses ning lasteaias/lastehoius ja üldhariduskoolides erinevalt. Kutseõppeasutuses töötavatel sotsiaalpedagoogidel ja psühholoogidel on lühendatud täistööaeg (tööaja määrase § 1 lg 1 p 3), kuid lasteaias/lastehoiu ja üldhariduskoolide sotsiaalpedagoogidel ja psühholoogidel seda ei ole.

8. Põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätestatud üldist võrdsuspõhiõigust saab piirata igal põhiseadusega kooskõlas oleval mõistlikul ja asjakohasel põhjusel (Riigikohtu 31.01.2025 otsus, [5-24-26/18](#), p 63). Riigikohtu praktika kohaselt on põhjus mõistlik ja asjakohane, kui see on kohases tasakaalus tekitatud erineva olukorra raskusega. Mida rohkem mõjutab erinev kohtlemine isikuid, seda kaalukamad peavad olema erineva kohtlemise põhjendused. Mida erinevamad on võrreldavad grupid, seda erinevamalt võib neid kohelda (vt Riigikohtu 29.01.2014 otsus, [3-4-1-52-13](#), p 47). Kui põhiseadus annab küsimuse reguleerimiseks avara otsustusruumi, on erinev kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu (Riigikohtu 14.05.2025 otsus, [3-22-246](#), p 40).

9. Praegusel juhul on riigil haridusasutuste sotsiaalpedagoogide ja psühholoogide tööaja lühendamise üle otsustamisel põhiseaduse ja rahvusvahelise õiguse kohaselt avar otsustusruum. Niisiis oleks võrdlusgruppide (kutseõppeasutuste ning lastehoiu/lasteaias ja üldhariduskoolide sotsiaalpedagoogid ja psühholoogid) erinev kohtlemine PS § 12 lõike 1 järgi lubamatu, kui seda poleks ilmselgelt võimalik selgitada.

10. Kõigi nende haridusasutuste sotsiaalpedagoogide ja psühholoogide töö on formaalsete näitajate järgi (kvalifikatsioon, töö haridusasutuses) küll sarnane, kuid nende spetsialistide töökoormus ja töö intensiivsus ei saa olla ühesugused, sest õppeasutused on erineva suurusega (vrd lastehoidu ja suurt kutseõppeasutust), tuge vajavate laste/noorte arv on erinev (vrd erivajadustega laste õppeasutust ja kutseõppeasutust) ning õpilased on eri vanuses (alaealised ja täisealised). Seega saab öelda, et vaatamata sarnasustele leidub ka olulisi erinevusi. Seda öeldes mõistame täielikult, et töö lasteaias või üldhariduskoolis ei ole sisu poolest oluliselt kergem, sealsed probleemid on teistlaadi ja vastutus samuti väga suur. Õiglane võrdlus ei olegi siin võimalik.

11. Töötamise miinimumnõudeid (sh üldist tööaja nõuet) tuleb üldjuhul pidada tööandja ja töötaja põhiõiguste ja vabaduste põhjendatud tasakaalupunktiks. Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) dokumentidest ning [parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta](#)st saab järeldada, et oluline on leida tasakaal töötaja õiguste kaitse (tööaja pikkuse) ja tööandjate õiguste vahel, sest ka töötajate heaolu sõltub majanduse heast käekäigust.³ Seega, kui võrrelda ILO ja Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee seisukohti ning TLS-iga kehtestatud üldist 40-tunnise tööaja kokkulepet, siis seda saab pidada Eesti majanduse seisu arvestades asjakohaseks. Lühemat tööaega (sh haridusasutuse sotsiaalpedagoogile või psühholoogile) ei nõua ka Euroopa Liidu õigusaktid (Euroopa Parlamendi ja nõukogu [direktiiv 2003/88/EÜ](#)).

12. Riigikogu on andnud Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada haridustöötajate tööaeg, ent see volitus on väga lai ning ei ole nimetatud ametikohti, kelle tööaja kohta tuleks teha erandeid. See volitus ei näe ette ka seda, kas tööaega tuleb lühendada või hoopis teatud juhtudel pikendada (nt [liiklusseaduse](#) § 130 lõike 5 järgi ei tohi juhi keskmine tööaeg nädalas, sealhulgas ületunnitöö, ületada 48 tundi).

13. Mõistagi on psühholoogidel ja sotsiaalpedagoogidel keeruline ja vastutusrikas töö, kuid selliseid elukutseid on teisigi (nt politsei, päästeteenistus). Nii on ka tervishoiutöötajate (sh

³ Vt viide 1.

kliiniliste psühholoogide) tööaeg [kollektiivlepingu](#) järgi 40 tundi nädalas, ehkki pole kahtlust, et nende töö on pingeline ja vastutusrikas. Siingi mõistan, miks tunnete ebaõiglust, juriidiline põhjendus on aga just seesugune.

14. Kui tööaja lühendamiseks pole sisulist, objektiivset ja vaieldamatut põhjust, on tegu poliitilise sooviga mingil riigile olulisel eesmärgil neile töötajatele soodustusi teha. Näiteks võib riik soovida teha sotsiaalpedagoogi või psühholoogi töö kutseõppeasutuses atraktiivseks, kompenseerida turutingimustest madalamat palka vms. Kõik need on põhiseadusega kooskõlas olevad eesmärgid, millega sobib õigustada erinevat kohtlemist. Riik on ka varem mitmesugustel poliitilistel põhjustel näinud ette erinevaid hüvesid näiteks politsei- ja piirivalveametnikele (vt pensioniõiguste kohta Riigikohtu 20.06.2023 otsus, [5-23-25](#), p-d 49, 52).

15. Praegusel juhul eristuvad kutseõppeasutused ning lastehoiud/lasteaiad ja üldhariduskoolid üksteisest selle poolest, kes on nende asutuste pidajad. Valdav osa [kutseõppeasutusi](#) on riigi omandis (kuigi on ka neli eraõiguslikku ja kaks munitsipaalkutseõppeasutust, siis praegu pole kõne all nende pidajate pöördumine oma õiguste kaitseks). Seevastu lasteaedade/lapsehoidude ja üldhariduskoolide hulgas on arvestatav hulk munitsipaal- ja eraõppeasutusi. Neist kõige rohkem peavad lasteaedu ja koole vallad ja linnad.

Eesti Valdade ja Linnade Liit on riigile öelnud, et koolipsühholoogide ja sotsiaalpedagoogide tööaja lühendamine toob kaasa spetsialistide puuduse ning märkimisväärselt suuremad kulud. Riik oli nende väidetega nõus, kui jättis nende haridusasutuste psühholoogide ja sotsiaalpedagoogide täistööaja lühendamata.

16. Kuna kutseõppeasutuste pidaja on valdavalt riik, on riigil voli (kui jätta kõrvale riigi raha otstarbeka kasutamise kohustuse küsimus) pakkuda oma töötajatele lühendatud täistööaega. Seda võinuks riik ette näha ka endale kuuluvate kutseõppeasutuse töölepingutes või kollektiivlepingus, mitte tingimata tööaja määrukses.

17. Lasteaedade/lapsehoidude ja üldhariduskoolide psühholoogid ja sotsiaalpedagoogid saaksid tööaja lühendamise kokku leppida töölepingus või kollektiivlepingus. Seega ei ole ka lastehoiu/lasteaia ja üldhariduskoolide sotsiaalpsühholoogid ja psühholoogid jäetud ilma võimalusest töötada lühendatud täistööajaga.

18. Eelnevat kokku võttes leian, et lastehoiu/lasteaia ja üldhariduskoolide sotsiaalpedagoogide ja psühholoogide tööaja lühendamata jätmine tööaja määruksiga pole põhiseadusevastane, sest:

- võrdlusgruppide olukorda saab küll omavahel võrrelda, ent nende vahel on ka olulisi erinevusi;
- sotsiaalpedagoogide ja psühholoogide (sh kutseõppeasutustes) tööaja lühendamine pole objektiivselt põhjendatud vajadus, vaid riigi poliitiline valik;
- kuna pole objektiivset põhjust, miks peaks sotsiaalpedagoogide ja psühholoogide tööaega lühendada, on raha puuduse argument kaalukas;
- nende lühema tööaja saab kokku leppida töölepingutes või kollektiivlepingus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Haridus- ja Teadusministeerium

Aigi Kivioja 693 8428; Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee