



Õiguskantsler

Teie 05.12.2014 nr

Meie 07.01.2015 nr 7-6/150020/1500087

## **Seisukoht õigusrikkumise puudumise kohta Kutse andmise korra muutmine**

Lugupeetud

Pöördusite minu poole seoses lapsehoidja kutse andmise korraga. Leidsite, et lapsehoidja kutseeksami eeltingimuse muutmine ajal, mil läbisite erialast kursust, rikkus Teie õigusi.

Analüüsinud Teie avaldust, asjas kogutud teavet ning asjakohaseid õigusakte, jõudsin järeldusele, et **lapsehoiuteenuse kutseala kutse andmise korra muudatus, millest tulenevalt on kutse taotlemise eeltingimuseks senise põhihariduse asemel keskharidus, ei riku Teie õiguspärast ootust, kuivõrd kutsekomisjoni otsuse kohaselt asendavad Teie varasemad õpingud ja töökogemus puuduvat keskhariduse omandamist tõendavat dokumenti.**

Järgnevalt selgitan Teile, kuidas ma eeltoodud seisukohale jõudsin. Selleks kirjeldan esmalt menetluse asjaolusid ja käiku (I) ning seejärel selgitan lähemalt oma seisukohta, millele menetluse tulemusena jõudsin (II).

### **I Asjaolud ja menetluse käik**

[ ]

### **II Õiguskantsleri seisukoht**

2. Asjas on põhiküsimus, kas lapsehoidja kutse andmise korras kutse andmise eeltingimuste muutmisega rikuti Teie õiguspärast ootust.

3. Õiguspärase ootuse põhimõtte on osa [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) (edaspidi PS) §-s 10 sätestatud õiguskindluse põhimõttest, mille kaitseala hõlmab isiku mõistliku ootuse, et õiguskorras talle antud õigused ja pandud kohustused püsivad stabiilsena ega muutu rabavalt ebasoodsas suunas.<sup>1</sup> Riigikohus on märkinud, et „[...] õiguspärane ootus saab tugineda üksnes selgele lubadusele, mille puhul on alust arvata, et seda ei muudeta.“<sup>2</sup> Samas ei tähenda õiguspärase ootuse põhimõtte seda, et normi andja ei saa regulatsiooni üldse muuta. Muutunud olusid arvestades on normi andjal õigus õigussuhteid vastavalt ümber kujundada ka siis, kui

<sup>1</sup> RKHK 24.04.2014 otsus asjas nr 3-3-1-15-14, p 22.

<sup>2</sup> RKHK 27.01.2010 otsus asjas nr 3-3-1-79-09, p 15.

muudatustega halvendatakse mõnede isikute olukorda.<sup>3</sup> Isikute õiguspärast ootust ei või ka sel juhul siiski ülemääraselt kahjustada.

Eeltoodut arvestades hindan järgnevalt, kas Teil tekkis õiguspärane ootus lapsehoidja 4. taseme kutse taotlemise eeldusena kehtestatud põhiharidusnõude püsimise suhtes ning kui see tekkis, kas seda on käesoleval juhul ülemääraselt kahjustatud.

4. Kutsesüsteemi, mis on osa õpitulemuste tunnustamise kvalifikatsioonisüsteemist, põhialused on sätestatud kutseseaduses.

5. [Kutseseaduse](#) (edaspidi KutS) § 15 lg 1 järgi on kutse andmine kutset taotleva isiku (taotleja) kutsekompetentsuse kutsestandardis nimetatud nõuetele vastavuse hindamine, mille tulemusena väljastatakse taotlejale kutsetunnistus.

6. Kutse andmise kord reguleerib KutS § 16 lg 1 järgi kutse andmise korraldust, selle töötab välja kutse andmise õigust taotlev organ koos kutsekomisjoniga ning kinnitab kutsenõukogu, mis on KutS § 8 lg 1 järgi kutseasutuse juures tegutsev, võrdsetel alustel sama kutsetegevuse valdkonna töötajate, tööandjate, kutse- ja erialaühenduste ning riigi esindajatest koosnev haldusorgan. KutS § 16 lg 2 järgi peavad kutse andmise korras sisalduma mh vähemalt kutse taotlemise eeltingimused (p 4) ja kutset taotleva isiku esitatavad dokumendid (p 5). KutS § 16 lg 3 järgi esitatakse kutse andmise korra muudatused kutsenõukogule kinnitamiseks hiljemalt kümme tööpäeva enne kutsenõukogu koosolekut ning jõustatakse sellele koosolekule järgneval kutse andmise väljakuulutamisel.

7. [Kutseregistrist](#) nähtuvalt kehtib praegu üks lapsehoidja kutsestandard, täpsemalt [lapsehoidja, tase 4](#). Selle kutse andjaks on Kutseregistri järgi alates 23.05.2013 kuni 22.05.2018 Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon (edaspidi nimetatud ESTA). Kutse andja koostöös kutsekomisjoniga on välja töötanud kutsestandardile vastava [lapsehoiuteenuse kutseala kutse andmise korra](#), mis on kinnitatud Tervishoiu ja Sotsiaaltöö Kutsenõukogu 27.11.2014 otsusega nr 22.

8. Nimetatud korra p 5.1. järgi on lapsehoidja kutse taotlemiseks vaja esitada mh vähemalt keskhariiduse olemasolu tõendava dokumendi koopia (p 5.1.2), esmaabikoolituse (vähemalt 16 tundi) läbimist tõendava dokumendi koopia või esmaabikoolituse ja jätkukoolituste (6 tundi) läbimist tõendavad dokumendid (p 5.1.3); erialase kursuse või täienduskoolituse läbimist tõendavate dokumentide koopiad või erialase tasemeõppe läbimist tõendavate dokumentide koopiad (p 5.1.4.) ja kehtiva arstitõendi koopia (p 5.1.5).

9. Erinevalt kehtivast korrast sätestas kuni 27.11.2014 kehtinud lapsehoiuteenuse kutseala kutse andmise kord, mis oli kehtestatud Tervishoiu ja Sotsiaaltöö Kutsenõukogu 29.05.2014 otsusega nr 20 ning sellele eelnenud Tervishoiu ja Sotsiaaltöö Kutsenõukogu 23.05.2013 otsusega nr 14 kinnitatud kord, et lapsehoidja 4. taseme kutse taotlemise eeltingimuseks ja sellele vastavust tõendavaks dokumendiks on vähemalt põhihariduse olemasolu tõendava dokumendi koopia. Seega kuni 27.11.2014 kehtinud korra järgi sai isik õiguse taotleda lapsehoidja 4. taseme kutset põhihariduse baasil, kuid alates 27.11.2014 saab seda teha keskhariiduse baasil.

10. Minu nõunik küsis telefoni teel SA Kutsekoda sotsiaaltöö valdkonna koordinaatori ning Haridus- ja Teadusministeeriumi vastava ala spetsialistide käest, mis põhjusel seati lapsehoidja 4. taseme kutse taotlemise eeltingimuseks vähemalt keskhariiduse olemasolu.

---

<sup>3</sup> RKPJK 02.12.2004 otsus asjas nr 3-4-1-20-04, p 14; RKPJK 16.12.2013 otsus asjas nr 3-4-1-27-13, p 50.

Nii SA Kutsekoda töötaja kui Haridus- ja Teadusministeeriumi töötajad selgitasid, et aastate jooksul on ühiskonna ootused lapsehoidja tööle ja lapsehoidja töö iseloom paljuskki muutunud. Lapsehoidja peab peale lapse esmavajaduste rahuldamise aitama kaasa lapse eakohasele emotsionaalsele, intellektuaalsele ja sotsiaalsele arengule. Lapsehoidja peab sageli tulema toime rohkem kui ühe lapse hooldamise ja arengu toetamisega (lapsehoidude arvu suurenemine), mis nõuab isikult omakorda kõrgendatud oskusi. Seetõttu on lapsehoidja kutse omistamisega seotud osapooled juba mõnda aega seisukohal, et lapsehoidja tegevuse sisu ja vastutust arvestades on asjakohane kutse taotlejalt keskhariiduse nõudmine ning vaid 4. taseme kutse omistamine. Siinjuures on loobunud lapsehoidja 2. ja 3. taseme kutsete väljastamisest 31.12.2013 seisuga (vt [kehtetud kutsestandardid](#)). Ehkki seadus otseselt ei sätesta, et 4. taseme kutse taotlemiseks peab isikul olema vähemalt keskhariidus, on see lapsehoidja 4. taseme kutse omistamisega seotud osapoolte arvates õigustatud. KutS § 4 lg 2 järgi on kutsetasemed võrreldavad haridustasemetega ning kutsesüsteem ja haridussüsteem on ühtses ning rahvusvaheliselt võrreldavas kvalifikatsiooniraamistikus. Kui võrrelda Eesti formaalhariiduse kvalifikatsioone Eesti kvalifikatsiooniraamistiku tasemetega, siis 4. tasemele kvalifikatsiooniraamistikus vastab gümnaasiumi lõputunnistus, aga ka kutsekeskhariidusõppe tunnistus.<sup>4</sup> Seega on ootuspärane, et ka 4. taseme kutset omav isik pole üldjuhul madalama haridustasemega. SA Kutsekoda selgitas, et praktikas taotlevadki reeglina lapsehoidja kutset isikud, kellel on vähemalt keskhariidus. Kokkuvõtvalt leidis nii SA Kutsekoda kui Haridus- ja Teadusministeerium, et tänapäeva lapsehoidja töö sisu ja iseloomu ning ühiskonna ootusi arvestades on keskhariiduse nõu igati asjakohane ning põhihariidusnõude keskhariidusnõudega asendamine viis korra kooskõlla väljakujunenud praktika ning ühiskonna ootustega.<sup>5</sup>

11. Vaatamata sellele, et lapsehoidja 4. taseme kutset taotleva isiku keskhariiduse omamise nõue on sisuliselt põhjendatud, tuleb hinnata, kas Teil sai asjaolusid arvestades siiski tekkida õiguspärane ootus, et seni kehtinud regulatsiooni ei muudeta.

12. Teie läksite erialasele kursusele 22.09.2014 teadmise, et lapsehoidja kutseeksami saab sooritada ka põhihariiduse baasil, kuid 27.11.2014 muudeti põhihariiduse nõue keskhariiduse nõudeks. Selleks ajaks ei olnud Te veel sooritanud asjakohast eksamit. Kirjutasite, et kuigi Te omandate praegu ka keskhariidust, ei ole Teil erialase kursuse lõpus võimalik veel täita keskhariiduse eeltingimust. Samas märkisite, et läbisite lapsehoidja koolituse raames vajaliku praktika ning õppekava koos esmaabi koolitusega, samuti oli olemas vajalik tervisetõend. Seega olite teinud rahalisi kulusi ja panustanud aega, et kursuse läbimise järel kutsetunnistus saada.

13. Iseenesest on erialasel kursusel osalemine ja selle läbimine ning kutseeksami tegemine ja kutse saamine erinevad protsessid. Erialase kursuse läbimine on sarnaselt haridusnõudega üks eeldustest, et kutseeksamile pääseda, kuid ei taga kutse saamist ega kutseeksamile pääsemist. Tõsi, võib eeldada, et isik, kes kursusele läheb, soovib tulevikus ka lapsehoidja kutset omandada. Samas ei tähenda see, et kutse omandamine saaks või peaks vahetult kursusele järgnema. Näiteks võib selguda, et kõnealusel aastal kutse andmist ei korraldata või toimub see oluliselt hiljem kursuse läbimise ajast<sup>6</sup> või otsustab isik kursuse küll läbida, kuid taotleb kutset kunagi hiljem.

14. Mõõnan, et Teie puhul olid siiski vahetult enne või pärast keskhariidusnõude kehtestamist täidetud kõik olulised kutse taotlemise eeltingimused ning Teie selgitustest tulenevalt oli Teil ka

<sup>4</sup> Vt nt infot SA Kutsekoda kodulehel, [otsetee](#)

<sup>5</sup> Vt ka SA Innove hallatavat infoportaali [kutsehariidus.ee](#), millest nähtub, et kutseõppeasutustes on võimalik lapsehoidja erialal õppida keskhariiduse baasil, [otsetee](#)

<sup>6</sup> Lapsehoidja, tase 4, kutsestandardile vastava lapsehoiuteenuse kutseala kutse andmise korra p 7.1. järgi kuulutab kutse andja kutse andmise välja vähemalt 1 kord aastas. Kutse andmise võib jätta korraldamata, kui välja kuulutatud tähtjaks on laekunud alla 15 taotluse või ei ole täidetud teisi kutse andja määratud tingimusi.

kavas eksam esimesel võimalusel teha.<sup>7</sup> Seega oli uus nõue Teie jaoks oluline ootamatu takistus juba alustatud kutse taotlemise protsessi lõpule viimisel ning muudatus võis Teie õiguspärasest ootust senise korra püsimisse kahjustada.

15. Mul on heameel, et Teie jaoks keeruline olukord lahenes siiski positiivselt. Lapsehoidja 4. taseme kutse andmise korra p 5.6 järgi võib kutsekomisjon hinnata varasemate õpingute ja töökogemuse arvestamise (VÕTA) korra alusel taotleja eeltingimustele vastavust ka juhul, kui taotlejal puuduvad eeltingimustele vastavaust tõendavad dokumendid. Kutsekomisjon otsustaski 9.12.2014 toimunud koosolekul (vt lisa), et Teie puhul ei ole keskhariduse puudumine kutseksamile pääsemise takistuseks, kui esitate dokumendid põhihariduse olemasolu ja keskhariduse omandamise kohta.

16. Kuna lõppkokkuvõttes ei toonud korra muudatus Teie jaoks kaasa olukorra halvenemist kutseksamile pääsemise osas, ei rikkunud kutse andmise korra muudatus Teie õigusi.

Käesolevaga lõpetan Teie avalduse menetlemise. Loodan siiralt, et Teie kutseksam kujuneb edukaks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Lisa: kutsekomisjoni 9.12.2014 koosoleku protokolli koopia

Koopia: SA Kutsekoda (ilma lisata)  
Haridus- ja Teadusministeerium (ilma lisata)

Aigi Kivioja 6938428  
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee

---

<sup>7</sup> Mulle teadaolevalt toimub dokumentide vastuvõtt kutseksamile vahemikus 31.12.2014-30.01.2015, vt [ESTA koduleht](#)