

Seletuskiri haridus- ja teadusministri määruse „Direktori, õppealajuhataja, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded“ eelnõu juurde

I Sissejuhatus

Eelnõu on ette valmistanud Haridus- ja Teadusministeeriumi üldharidusosakonna peaekspertid Kaspar Kreegimäe (735 0116, kaspar.kreegimae@hm.ee) ja Tiina Peterson (735 0203, tiina.peterson@hm.ee), kõrgharidusosakonna peaekspert Vilja Saluveer (735 0219, vilja.saluveer@hm.ee) ning õigusosakonna jurist Indrek Kilk (735 0144, indrek.kilk@hm.ee).

Eelnõu väljatöötamiseks on sisendi andnud haridus- ja teadusministri 8. juuni 2009.a käskkirjaga nr 479 moodustatud pedagoogide tööd korraldavate õigusaktide arendamise juhtrühm, kelle töö tulemusel 2010. aastal arutati käesolevas eelnõus sätestatud olulised põhimõtted läbi. Juhtrühma kuulusid lisaks Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajatele ka Riikliku Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskuse direktor Robert Lippin, Eesti Õpetajate Liidu juhatuse esimees Lehte Jõemaa, Eesti Koolijuhtide Ühenduse juhatuse esimees Toomas Kruusimägi ja Eesti Haridustöötajate Liidu õigusnõunik Vaike Parkel.

Täiendavat sisendit määruse eelnõusse andis 2012. aastal õpetaja ametikoha ümberkujundamise töörühm, kuhu kuulusid Eesti Õpetajate Liidu, Sihtasutuse Noored Kooli, Eesti Koolijuhtide Ühenduse, Eesti Haridustöötajate Liidu, Sihtasutuse Eesti Kutsekoda, Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu, Tartu Ülikooli, Tallinna Ülikooli, Eesti Õpilasesinduste Liidu, Eesti Lastevanemate Liidu ning Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad.

Määrus kehtestatakse põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 74 lõike 5 alusel.

II Eelnõu eesmärk ja sisu

Määruse eesmärgiks on sätestada põhikoolis ja gümnaasiumis töötavatele direktoritele, õppealajuhatajatele, õpetajatele ja tugispetsialistidele esitatavad kvalifikatsiooninõuded, kirjeldades nõutavat haridustaset, nimetades ametikohal tulemuslikult töötamiseks vajalikke kompetentse (nt pedagoogilised kompetentsid, juhtimiskompetentsid, eripedagoogilised kompetentsid jne). Töötaja kompetentsid võivad olla omandatud tasemehariduse, täienduskoolituse või töökogemuse kaudu.

Käesoleva määruse (eelnõu) ülesehitust on võrreldes kehtiva määrusega oluliselt muudetud.

Kui kehtiv määrus sätestas kvalifikatsiooninõuded väga detailselt paljude ametikohtade (ca 30) lõikes ning eraldi paragrahvides esitati loetelu tingimustest, mille täitmisel vastas pedagoog kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele, siis uues määruses (eelnõus) kehtestatakse kvalifikatsiooninõuded üksnes direktoritele, õppealajuhatajatele, õpetajatele ja tugispetsialistidele. Teiste õppeasutuse töötajate kvalifikatsiooni hindamine, keda käesolev määrus ei käsitle (kelle osas riik ei ole pidanud vajalikuks ise kvalifikatsiooninõudeid kehtestada – nt huvijuht, pikapäevarühma ja õpilaskodu kasvataja, ringijuht jne), on ainult tööandja pädevuses ehk tööandja (õppeasutuse pidaja või tema esindajana õppeasutuse direktor) määrab ise nende õppeasutuse töötajate tööks vajaliku haridustaseme ja ettevalmistuse.

Lisaks sellele ei ole käesolevas määruses kutseõppeasutuste töötajate (direktor, õpetajad jne) kvalifikatsiooninõudeid, kuna seadusandja on otsustanud need kehtestada 1. septembril 2013. a jõustavas uues kutseõppeasutuse seaduses ning koolieelsete lasteasutuste pedagoogide kvalifikatsiooninõudeid. Viimaste nõuded jäävad hetkel kehtivasse määrusesse (määrust muudetakse), kuna seadusandja otsustas koolieelse lasteasutuse seadust põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega koos mitte muuta. Seetõttu jäi koolieelse lasteasutuse seaduses kehtima ka senine volitusnorm. Küll aga on kavas koolieelsete lasteasutuste pedagoogide kvalifikatsiooninõudeid sisuliselt muuta.

Lisaks tasemeharidusele on sätestatud nõuded kompetentsidele (tulenevad õpetajate ja tugispetsialistide puhul **kutsestandardist**), mis rõhutavad kvalitatiivset osa kvalifikatsioonile vastavuses ning loobutud on jäikadest ja loomult formaalsetest kvalifikatsioonikursustest (160-, 240-, 320-tunnised).

III Eelnõu võrdlev analüüs

Määrus koosneb viiest paragrahvist. Määruse **esimene paragrahv** näeb ette üldsätted, määrates ühtlasi ära määruse reguleerimisala. Täpsemalt on see sätestatud paragrahvi esimeses lõikes. Esimene lõige sätestab järgmist – Käesolev määrus sätestab põhikoolis ja gümnaasiumis töötavate direktorite, õppealajuhatajate, õpetajate ja tugispetsialistide kvalifikatsiooninõuded. Seega määratletakse ära nii õppeasutuste (põhikoolid ja gümnaasiumid) kui ka töötajate (direktorid, õppealajuhatajad, õpetajad, tugispetsialistid) ring, kellele käesolev määrus rakendub.

Esimese paragrahvi teise lõike kohaselt on esmaselt tööandja õiguslikus pädevuses (õppeasutuse pidaja või tema esindajana õppeasutuse direktor) hinnata käesoleva määrusega sätestatud töötajate kvalifikatsioonile vastavust ja töötaja valmisolekut vastaval ametikohal töötada. Eelnevaga rõhutatakse tööandja vastutust kvalifikatsiooninõuetele vastavuse hindamisel, sh hinnates töötaja üldisemat võimekust ja valmisolekut konkreetseid antud ametikoha tööülesandeid (kirjeldatud töölepingus või ametijuhendis) täita.

Esimese paragrahvi kolmandas lõikes sätestatud regulatsioon on oluline seetõttu, et üha enam asub õppeasutustesse tööle õpetajaid, kes on tasemehariduse omandanud ning õpetajakoolituse läbinud välisriigis. Määrus teeb viite „Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadusele“, sätestades seejuures, et välisriigis õpetaja kutsekvalifikatsiooni omandanud isiku kutsekvalifikatsiooni tunnustamise osas lähtutakse nimetatud seadusest. Vastav regulatsioon on olemas ka hetkel kehtiva määruse reguleerimisala paragrahvis (jõustus 5. detsembril 2008. a). „Välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadus“ jõustus 1. juulil 2008. a. Enne seda oli määruses esitatud viide „Välisriigis omandatud kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seadusele“.

Teises paragrahvis on sätestatud kvalifikatsiooninõuded õppeasutuse juhtidele. Õppeasutuse juhi kvalifikatsiooninõuded saab täita isik ka siis, kui ta ei ole omandanud eelnevalt pedagoogilist tasemeharidust (st ei ole tasemehariduse omandamisel saanud ettevalmistust kui õpetaja), kuid kelle juhtimiskompetentse on hinnatud piisavaks. Mainitud kompetentsid võivad olla omandatud nii tasemeõppe, täienduskoolituse kui ka eelneva töökogemuse käigus.

Teise paragrahvi esimeses lõikes nähakse ette põhikooli ja gümnaasiumi direktorite kvalifikatsiooninõuded. Põhikooli ja gümnaasiumi direktori kvalifikatsiooninõuded on magistr kraad või sellele vastav kvalifikatsioon ning juhtimiskompetentsid. Kooli direktori eelnevat pedagoogilist ettevalmistust ja valmisolekut pedagoogilist tööd teha on võimalik hinnata juhtimiskompetentside väljaselgitamise käigus. Käesolevas seletuskirjas eelnevalt juba viidatud kompetentsumudelil on erinevad juhtimiskompetentsid tihedalt põimunud pedagoogiliste kompetentsidega.

Teise paragrahvi teises lõikes nähakse ette põhikooli ja gümnaasiumi õppealajuhataja kvalifikatsiooninõuded. Põhikooli ja gümnaasiumi õppealajuhataja kvalifikatsiooninõuded on magistr kraad või sellele vastav kvalifikatsioon, õpetajakutse ning juhtimiskompetentsid. Erinevalt direktorist peab õppealajuhatajal kvalifikatsiooninõuete täitmiseks olema ka õpetajakutse. Kuna õppealajuhataja roll on väga selgelt juhendada ja abistada õpetajaid vahetu õppe- ja kasvatustöö läbiviimisel, siis on see vajalik, et õppealajuhatajal oleks sarnane pädevus õpetajaga. Erinevalt õpetajast peab õppealajuhataja omama ka juhtimiskompetentse.

Teise paragrahvi kolmandas lõikes on sätestatud sama paragrahvi lõigetes 1 ja 2 nimetatud õppeasutuse juhtidele vajalikud juhtimiskompetentside valdkonnad. Eelmainitud valdkondadena on nimetatud: organisatsiooni arengu juhtimine, õpikeskkonna kujundamine, personalijuhtimine, ressursside juhtimine, enesejuhtimine. Nimetatud juhtimiskompetentside valdkondade osas ei ole määrusega sätestatud konkreetseid tasememõdikuid. Sellele vaatamata lasub tööandjal kohustus hinnata töötajal vastavate juhtimiskompetentside olemasolu (kompetentsid võivad olla omandatud nii tasemehariduse, täienduskoolituse kui ka töökogemuse kaudu) ja võimekust õppeasutuse juhina tulemuslikult töötada. Tööandjal on võimalus lähtuda mõnest asjakohasest õppeasutuse juhi kompetentsumudelil. Üks õppeasutuse juhi kompetentsumudel, mida on võimalik aluseks võtta, valmis ESF programmide „Üldhariduse pedagoogide kvalifikatsiooni tõstmine 2008-2014“ ja „Kutsehariduse sisuline arendamine 2008-2013“ toel ning on kättesaadav Sihtasutuse Innove kodulehel. Käesoleva määrusega ei seota aga üheselt määruses nimetatud juhtimiskompetentsi valdkondi ja mõnd konkreetset kompetentsumudelit (rõhutatakse eeskätt olulisemaid juhtimiskompetentside valdkondi). Võimaliku kompetentsumudeli osas on tööandjatel valikuvabadus. 18. juunil 2013.a sõlmisid haridus- ja teadusminister, Tallinna Ülikooli, Tartu Ülikooli, Eesti Koolijuhtide Ühenduse, Eesti Linnade Liidu, Eesti Maaomavalitsuste Liidu esindajad koolijuhtimise heade kavatsuste leppe, mille kohaselt lähtutakse koolijuhi kompetentsumudelil (oli varem nimetatud kokkuleppe juures lisana). Kompetentsumudel on kättesaadav – www.hm.ee/index.php?0513364.

Kolmandas paragrahvis on sätestatud põhikooli ja gümnaasiumi tavaklasside õpetajate ning hariduslike erivajadusega laste klasside õpetajate kvalifikatsiooninõuded. Nimetatud on nõutav tasemeharidus ja esitatud viide õpetajakutsele.

Paragrahvi esimeses lõikes sätestatakse kvalifikatsiooninõuded põhikooli ja gümnaasiumi õpetajale. Esmaselt omandatakse õpetajana töötamise ettevalmistus õpetajakoolituse läbimisel (ehk siis Eesti Vabariigi haridusseaduse § 5 lõike 2 punkti 7¹ alusel kehtestatud õpetaja koolituse raamnõuete kohaselt läbitud üldkasvatusteaduslikud, psühholoogilised ja ainedidaktilised õpingud, praktika ning ainealased õpingud õpetatavas aines). Kui õpetajaks kandideeriv isik ei ole läbinud tasemeõppes õpetajakoolituse õppekava, siis on sellisel juhul vajalik tarvilike

pedagoogiliste kompetentside tõendamine vastavalt õpetaja kutsestandardis sätestatule. Pedagoogiliste kompetentside olemasolul väljastab kutse andja (õpetaja kutset andev organisatsioon) kutsetunnistuse.

Paragrahvi teises lõikes sätestatakse kvalifikatsiooninõuded üldhariduskooli gümnaasiumi astme valikkursuste õpetajale – gümnaasiumi valikkursuste õpetaja kvalifikatsiooninõue on kõrgharidus. Kõnealusel juhul sätestatakse üheselt nõudena kõrgharidus (bakalaureusekraad või rakenduskõrgkooli diplom). Õpetaja pedagoogilisi kompetentse hindab esmaselt tööandja. Antud muudatus soodustab gümnaasiumi astmes õpilastele erinevate valikkursuste rakendamist ning toetab motiveeritud ja asjatundlike isikute (sh need, kes ei ole õpetajaks õppinud, kuid on praktikud ja erialase haridusega, nt muusikud, kunstnikud jt) õpetajana koolis töötamist (sh osalise koormusega).

Paragrahvi kolmandas lõikes sätestatakse kvalifikatsiooninõuded hariduslike erivajadustega õpilaste klassi õpetajale – põhikooli hariduslike erivajadustega õpilaste klassi õpetaja kvalifikatsiooninõuded on magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon, õpetajakutse ning eripedagoogilised kompetentsid. Samaselt põhikooli ja gümnaasiumi õpetajale kehtestatud kvalifikatsiooninõuetega on ka hariduslike erivajadustega õpilaste klassi (põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 51 lõikes 1 nimetatud) õpetajal tarvilik õpetajakoolituse läbimine või siis pedagoogiliste kompetentside tõendamine kutse andja juures. Siinjuures lisandub nõudena eripedagoogiliste kompetentside omamine (sh erivajaduse spetsiifilised kompetentsid). Hariduslike erivajaduste õpilaste klassi õpetajana tulemuslikult töötamiseks on eelduslik: lapse eakohase arengu ning hariduslike erivajadustega laste õppe- ja kasvatustöö aluste tundmine, oskus jõukohastada õppetööd ning koostada individuaalset õppekava, hariduslike erivajadustega laste õppimise suunamine ja toetamine ning individuaalne lähenemine ja pedagoogilise nõustamise oskus. Teisalt on õpetajal vajalik oma töös arvestada ning tööandjal hinnata töötaja võimekust ja valmisolekut erivajaduste spetsiifikast tulenevate aspektides (nt. töötamine kõne- ja meelepuuetega või kasvatus eritingimusi vajavate õpilastega).

Paragrahvi neljas lõige sätestab järgmist – Käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 3 ning § 2 lõikes 2 nimetatud õpetajakutse saadakse ülikoolis pärast õpetajakoolituse läbimist või kutset andva organi juures pärast õpetaja ametiks vajalike pedagoogiliste kompetentside tõendamist. Seega sätestatakse nimetatud lõikes see, millise kutse väljastaja juures õpetajakutse praktikas saadakse (nendeks on ülikoolid ja kutset andvad organisatsioonid) ning mida selle saamiseks tuleb teha (ülikooli puhul on selleks õpetajakoolituse läbimine; kutset andva organisatsiooni puhul õpetaja ametiks vajalike pedagoogiliste kompetentside tõendamine).

Samuti sätestab sama paragrahvi neljas lõige järgmist - Õpetajate pedagoogilised kompetentsid on kirjeldatud õpetaja kutsestandardites. Esimene õpetaja kutsestandard valmis Eestis 2005. aastal ja selle koostamisel võeti aluseks õpetajahariduse arengukavas kirjeldatud õpetajapädevused, mis olid koostatud eelkõige eesmärgiga seada selgem raamistik õpetajakoolituse õppekavadele. See standard oli koostatud vaid ühel kutsetasemel ja ei sisaldanud elukestva õppe mõõdet. Käesoleva aasta 15. mail kinnitas Hariduse Kutsenõukogu uued Eesti kvalifikatsiooniraamistiku (ERK) 7-taseme õpetaja kutsestandardid (Õpetaja 7-1, Õpetaja 7-2). Õpetaja 8-taseme kutsestandard on kavas kinnitada 2013.a novembris. Väljatöötatud uute õpetaja kutsestandardite tasemete erisus annab õpetajatele senisest paremad võimalused oma karjääri planeerimiseks ja professionaalseks arenguks. Mitmel tasandil väljatöötatud kutsestandardid lubavad tööandjal õpetaja kutseoskusi sisuliselt hinnata ning õpetajal endal koos tööandjaga oma professionaalset arengut kavandada. Kõrgkoolis õpetajakoolituse õppekava läbinud isikutele annab õpetaja kutse õpingute lõpetamisel kõrgkool. Kutse taotlemine praegu töötavatele õpetajatele on vabatahtlik. Kutsestandardi EKR taseme number näitab kutse paigutumist Eesti kvalifikatsiooniraamistikus ja kutsete süsteemis; õpetaja kutsealane areng esitatakse kutsekirjeldustes ja kompetentsusnõuetes.

Määruse **neljandas paragrahvis** sätestatakse kvalifikatsiooninõuded vaid neile koolis töötavatele tugispetsialistidele, kelle osas on seadusandja põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 37 lõikes 2 pannud kooli pidajale ja koolile kohustuse teenust tagada - ehk eripedagoog (sh logopeed), koolipsühholoog, sotsiaalpedagoog. Lõigetes 1 ja 2 (eripedagoog (sh logopeed), koolipsühholoog) sätestatakse nõudena erialane magistrikraad või sellele vastav kvalifikatsioon või eripedagoogi (logopeedi) / koolipsühholoogi kutse. Uue spetsialistina nähakse kvalifikatsiooninõuete määruses ette sotsiaalpedagoog (lähtuvalt põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 37 lõike 2 tekstist), kellele käesoleva määruse § 4 lõige 3 kehtestab kvalifikatsiooninõudeks erialase kõrghariduse (vähemalt kõrghariduse I aste, st bakalaureuseõppe läbimine või rakenduskõrgharidus). Erialane kõrgharidus võib olla omandatud sotsiaaltöö- või sotsiaalpedagoogikaalase tasemeõppe õppekava järgi. Eripedagoogi kutsestandard kinnitati 2013.a juunis. Koolipsühholoogi ja logopeedi kutsestandard(id) on samuti käesoleval hetkel juba olemas. Sotsiaalpedagoogi kutsestandard on koostamisel.

Määruse **viiendas paragrahvis** nähakse ette rakendussätteid. Esimese lõike kohaselt ei laiene käesoleva määruse §-des 2–4 sätestatud kvalifikatsiooninõuded neile õppeasutuse juhtidele, õpetajatele ja tugispetsialistidele, kes käesoleva eelnõu jõustumise hetkel (s.o 1. septembril 2013.a) põhikoolis ja gümnaasiumis töötavad ja seejuures

vastavad kehtivas määruses (s.o haridusministri 26. augusti 2002.a määruses nr 65 „Pedagoogide kvalifikatsiooninõuded“) sätestatud nõuetele.

Viienda paragrahvi teine, kolmas ja neljas lõige näevad ette rakendussätteid põhikooli ja gümnaasiumi õppealajuhataja ja õpetaja ning põhikooli hariduslike erivajadustega õpilaste klassi õpetaja kvalifikatsiooninõuete osas. Kuni õpetajakutse väljastamise alguseni õpetajakutset väljastavate organite poolt asendab õpetajakutse nõuet määruses pedagoogiliste kompetentside nõue, mille olemasolu hindab tööandja (vastavalt määruse § 1 lõikele 2) võttes aluseks õpetaja kutsestandardis kirjeldatud kompetentsid (vastavalt määruse § 3 lõikele 4).

Viienda paragrahvi viies lõige näeb ette käesoleva määruse jõustumise aja. Selleks on 1. september 2013. a ehk järgmise õppeaasta algus.

IV Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Euroopa Liidu õigus ei reguleeri eelnõus käsitletavat.

V Eelnõu mõju

Eelnõu vastuvõtmisega saavad erinevad õppeasutustes töötavad spetsialistid senisest selgemad kvalifikatsiooninõuded. Lisaks sellele on selgem ja lihtsam ka vastava määruse ülesehitus. Võrreldes kehtiva kvalifikatsiooninõuete määrusega on lisatud sotsiaalpedagoogi ametikoha kvalifikatsiooninõuded. Eelnõu vastuvõtmisega ei kaasne põhikoolis ja gümnaasiumis töötavatele direktoritele, õppealajuhatajatele, õpetajatele ja tugispetsialistidele, kes vastasid enne 1. septembrit 2013.a nende poolt täidetavale ametikohale kehtestatud kvalifikatsiooninõuetele, mingisugust mõju (vt § 5 lg 1). Nõuded on kehtestatud 1. septembrist 2013.a ja peale seda põhikoolis ja gümnaasiumis tööd alustavatele direktoritele, õppealajuhatajatele, õpetajatele ja tugispetsialistidele.

VI Määruse rakendamiseks vajalikud kulutused ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Määruse rakendamine ei too kaasa täiendavaid kulusid, kuna nimetab ära vaid nõuded, millele õppeasutuses töötav spetsialist peab vastama.

VII Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2013. aasta 1. septembril. Määruse jõustumise aeg on seotud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning sellega seotud teiste seaduste muutmise seaduse jõustumisega.

VIII Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu kooskõlastati teiste ministriumidega, Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liiduga. Eelnõu esitati arvamuse avaldamiseks Eesti Koolijuhtide Ühendusele, Eesti Eripedagoogide Liidule, Eesti Logopeedide Ühingule, Eesti Koolipsühholoogide Ühingule ja Eesti Õpetajate Liidule. Eelnõu osas esitasid arvamuse Eesti Logopeedide Ühing, Tallinna Haridusamet ning Eesti Õpetajate Liit.

Indrek Kilk
õigusosakonna jurist
osakonnajuhataja ülesannetes