



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 13.10.2020 nr 7-5/201479/2005488

## **Õpilase distantsõppele suunamise õiguspärasus**

Lugupeetud [ ]

Teile teadaolevalt pöördus õiguskantsleri poole [ ], kes palus hinnata, kas kooli otsus suunata tema lapsed [ ] distantsõppele oli õiguspärane. Avaldaja selgitas, et pere tuli [ ]. augustil 2020. a. Sellel kuupäeval ei kehtinud Eestis liikumisvabaduse piirangut [ ] tulnud reisijatele ning seega ei olnud lastel vaja jääda eneseisolatsiooni. Avaldaja sõnul ei olnud lastel ka haigusnähte. Hoolimata sellest otsustas aga kool jätta lapsed distantsõppele. Avaldaja hinnangul on kool rikkunud laste õigusi.

Asjaolusid ja õigusakte arvesse võttes leian, et koolil polnud avaldaja laste distantsõppele suunamiseks õiguslikku alust. Koolil oleks võimalik reguleerida distantsõppele suunamise tingimusi kooli kodukorras või kooli õppekavas. Avaldaja laste distantsõppele suunamise ajal sellist alust neis dokumentides polnud. Samuti lähtus kool avaldaja laste distantsõppele suunamise otsuse tegemisel valedest faktilistest asjaoludest.

Leian, et kool oleks pidanud esmalt pöörduma avaldaja või [ ] poole, mitte asuma võimalikku eneseisolatsiooni piirangut välja selgitama lapse kaudu. Loodan, et praeguseks koolipere teab, et perel polnud eneseisolatsiooni kohustust ja reegleid ei rikutud. Kui see nii pole, palun Teil laste klassikaaslastele kooli eksimuse tagamaid selgitada.

Palun Teil edaspidi haldusotsuste tegemisel tagada, et need oleksid seadusega kooskõlas.

### **Distantsõppele suunamise õiguslik alus**

1. Põhiseaduse § 37 lõige 1 sätestab õiguse haridusele ja koolikohustuslike õpilaste kohustuse omandada põhiharidus. Sellele vastab avaliku võimu (riik ja kohalikud omavalitsused) kohustus teha kvaliteetne haridus kättesaadavaks. Täpsemalt on hariduse kättesaadavuse tingimused ja kord sätestatud seaduses, eelkõige [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses](#) (PGS). Koolikohustuslik õpilane peab osalema kooli päevakavas või individuaalses õppekavas ettenähtud õppes, täitma õpiülesandeid ning omandama teadmisi ja oskusi oma võimete kohaselt (PGS § 9 lg 1, § 35 lg 1). Koolikohustuslik õpilane õpib üldjuhul statsionaarses õppes, kus kooli juhendatud tegevusel on suurem osakaal kui iseseisval õppimisel (PGS § 22 lg 2).

2. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest tuleneb, et üldjuhul on õpilane arvatud mõne klassi koosseisu ning õpe toimub grupiti (klass koos, eraldi rühmad, erinevad klassid koos vms). Ehkki e-õpe võib olla juhendatud õppe osa (PGS § 24 lg 5), toimub üldjuhul õpe koolimajas. Erisusi

Õiguskantsleri Kantselei

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

koolimajas ja grupis toimuvast õppest saab rakendada siis, kui selleks on seaduslik alus (nt individuaalõpe koolivälise nõustamismeeskonna soovitus, koduõpe tervislikel põhjustel või vanema soovil, PGS § 58 lg 3 p 12 nimetatud mõjutusmeetme rakendamine). Seega, kui kool soovib lapse õppekorraldust muuta selliselt, et laps ei või haridust omandada koolimajas tavapärase päevakava kohaselt, vaid peab osalema e-õppes, peab seaduses selleks olema õiguslik alus. Õiguslik alus tuleb ära näidata haldusakti (otsuse) põhjendustes, millega lapse õppekorraldust muudetakse ([haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 56 lg 2).

3. Kõnealusel juhtumil võttis kooli juhtkond [ ]. septembril 2020. a kell 14 erakorralisel koosolekul vastu otsuse suunata avaldaja lapsed [ ]. septembrini 2020. a distantsõppele. Koosoleku protokollist nähtub, et otsuse tegemisel tugineti Terviseameti ja Haridus- ja Teadusministeeriumi [soovitustele](#) ning [ ] Vallavalitsuse põhimõtetele koolide 2020/2021. aasta õppetöö korraldamisel. Samuti on protokollis viidatud kooli kodulehel avaldatud ja vanematele teatavaks tehtud infole kooliaasta alguse kohta. Selle info kohaselt ei luba kool õppeperioodi jooksul õpilasi välisreisidele. Kui õpilane käib koolivaheajal välisreisil riigis, kus nakkuskordaja on 16 või enam, tuleb tal jääda kaheks nädalaks eneseisolatsiooni. Samuti on koolil õigus suunata kõrge nakatumisriskiga riigist tulnud õpilane distantsõppele.

4. Kuivõrd õigusliku aluse all tuleb mõista seaduse või määrusega antud õigust tegutseda, ei saa koolid oma otsustes tugineda õiguslikult mittesiduvatele juhistele ja soovitustele. Niisiis ei saa [ ] Gümnaasium õpilase distantsõppele suunamisel võtta aluseks otsuses nimetatud soovitusi ja juhiseid.

5. Seaduse järgi tagab kool õpilase koolis viibimise ajal tema vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse (PGS § 44 lg 1). Õpilaste ja koolitöötajate vaimse ja füüsilise turvalisuse ja tervise kaitseks ning vägivalda ennetamise abinõude rakendamiseks kooli kodukorras sätestatu kohaselt loob võimalused kooli pidaja ning selle korraldab direktor (PGS § 44 lg 3). Niisiis on Riigikogu näinud ette võimaluse kehtestada kooli kodukorras tervisekaitse abinõud, täpsustamata, millised need abinõud võivad olla ning mis olukorras neid rakendada. Jättes kõrvale küsimuse, kas tegelikult peaks Riigikogu ise olulises osas distantsõpet reguleerima, tuleb tõdeda, et [ ] Gümnaasiumi kodukorras ei ole sätteid, mida saaks praegusel juhul pidada avaldaja laste distantsõppele suunamise aluseks. Samuti ei ole kooli õppekavas kehtestatud distantsõpet puudutavat regulatsiooni.

6. [ ] Gümnaasiumi otsuse aluseks ei saanud olla ka Vabariigi Valitsuse [korraldus](#), sest see ei käsitle õppekorralduse muudatust eneseisolatsiooni korral. Kui kooli peaks tulema õpilane, kes kooli andmetel peaks olema eneseisolatsioonis, rikub ta Vabariigi Valitsuse korraldust. Sellisel juhul rakendatakse korrakaitse seaduse § 28 lõikes 2 või 3 nimetatud haldussunnivahendeid (sunniraha, vahetu sund), nagu näeb ette korraldus. Kui õpilasel tuleb korralduse järgi jääda eneseisolatsiooni, peab vanem teatama koolile lapse puudumisest. Kool hindab, kas õppest puudumise põhjuseid saab pidada mõjuvaks (PGS § 35 lg 2).

7. Kooli otsuse õiguslikuks aluseks ei saa pidada ka PGS § 58 lõike 3 punktis 12 sätestatud mõjutusmeetet, mille järgi keelatakse õpilasel ajutiselt õppes osalemine koos kohustusega saavutada selle perioodi lõpul nõutavad õpitulemused. See on meede, millega karistatakse õpilast kodukorra rikkumise eest ja mõjutatakse tema käitumist. Kõnealusel juhul niisugust olukorda ei olnud. Pigem tuleb distantsõppe võimaldamises (kui on põhjust pidada õpilast potentsiaalselt nakkusohtlikuks) näha kooli positiivset sammu, mis peab õpilast aitama koolikohustust täita. Kui õpilane on suuteline õppima, aga distantsõpet ei korraldataks, oleks õpilane lihtsalt kodus ja saaks osaleda õppetöös üksnes niivõrd, kuivõrd ta saab ülesannete iseloomu arvestades teha kogu klassile antavaid koduseid ülesandeid või tunnitööd. Mõistagi saab rääkida distantsõppe

võimaldamisest kui positiivsest meetmest vaid juhul, kui distantsõppel tagatakse kooli juhendatud õpe (aine selgitamine, konsulteerimisvõimalus, tagasiside jms).

8. Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et koolil polnud laste distantsõppele suunamiseks õiguslikku alust. Seda pole välja toodud ka vastuses õiguskantsleri järelepärimisele. Koolil tuleks mõelda, kas sellise võimaluse loomine kooli kodukorras või kooli õppekavas oleks vajalik ning ka see võiks olla asjakohane tervisekaitse ennetusmeede ka muudel haigusjuhtudel peale Covid-19. Loomulikult peavad sellised meetmed kodukorras või õppekavas olema eesmärgipärased ja proportsionaalsed.

### **Distantsõppele suunamise faktiline alus**

9. Lisaks õiguslikule alusele peab haldusaktil olema ka faktiline alus ehk tegelikud asjaolud, mis tingivad haldusakti andmise. Need asjaolud tuleb ära märkida haldusakti põhjendustes (HMS § 56 lg 2).

10. Kooli juhtkonna [ ] septembri 2020. a otsuse ja Teie õiguskantslerile antud selgituste kohaselt saabus avaldaja pere [ ] augustil 2020. Otsuses öeldakse, et [ ] augustil oli [ ] nakkuskordaja [ ]. Otsuses selgitatakse, et tulles koolivaheajal välisreisilt riigist, kus nakkuskordaja on üle 16, tuleb jääda kaheks nädalaks eneseisolatsiooni.

11. [ ] augustil 2020 kehtis Vabariigi Valitsuse [korraldus](#), mille järgi pidi inimene, kes tuli välisriigist, mille viimase 14 päeva kumulatiivne koroonaviiruse SARS-CoV-2 positiivsete testide arv 100 000 elaniku kohta oli suurem kui 16, jääma eneseisolatsiooni. Info riikide kohta, kust saabujate suhtes rakendatakse liikumiskiirangut ning kelle kodanikel ja elanikel tuleb teha Covid-19 test, avaldatakse välisministeeriumi kodulehel. Päeval, mil avaldaja pere saabus [ ], oli nakkuskordaja Välisministeeriumi [kodulehe andmetel](#) [ ]. Järelikult polnud avaldaja perel kohustust eneseisolatsiooni jääda. Kool lähtus otsust tehes valedest faktidest. See tähendab, et tegelik nakkuskordaja oli madalam, kui arvas kool.

12. [ ] juhtis [ ] septembril kell 14.53 koolile saadetud kirjas tähelepanu, et [ ] polnud [ ] augustil riikide hulgas, kust saabumine oleks toonud kaasa kohustuse jääda eneseisolatsiooni. [ ] septembril edastas ta koolile Terviseameti seisukoha, milles selgitati, et pere ei pea olema eneseisolatsioonis.

13. Saades selle info, oleks kool pidanud menetlust uuendama ja asjaolusid kontrollima. Kui distantsõppele suunamisel puudus otsuse tegemise ajal faktiline alus, oleks tulnud kaaluda otsuse kehtetuks tunnistamist. Asjaolust, et avaldaja noorem laps läks [ ] septembril 2020 kooli, võib järeldada, et kool ei pidanud oluliseks distantsõppele suunamise otsust järgida. Avaldaja vanem laps oli distantsõppel kuni [ ] septembrini. Isegi kui Teie sõnul polnud lapsel distantsõppega probleeme ja distantsõppel olemine oli pere otsus, oleks tulnud siis, kui selgus viga faktilistes asjaoludes, kooli otsus uuesti üle vaadata. Jättes otsuse kehtima, jättis kool mulje, et pere rikkus kehtivat korda, kui ei jäänud eneseisolatsiooni. Arvestades, et võimalikust eneseisolatsiooninõude rikkumisest tulid koolile teatama [ ] klassikaaslaste vanemad, oleks kool ilmselt pidanud selgitama ka lapse klassikaaslastele, et tegelikult [ ] pere seda nõuet ei rikkunud.

### **Distantsõppele suunamise kaalutlused**

14. Olukorda, kus asutus võib, kuid ei pea õigusnormide kohaselt haldusakti andma või on võimalus valida erineva sisuga haldusaktide andmise vahel, nimetatakse kaalutusõiguseks (HMS § 4 lg 1). Kuna kõnealune [ ] septembri 2020. a otsus oli kaalutusõiguse alusel antud

haldusakt, tulnuks põhjenduses märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud (HMS § 56 lg 3).

Kool ütles [ ], septembril 2020. a tehtud otsuses, et lapsed suunatakse distantsõppele [ ], septembrini 2020. Protokollist ei selgu, miks kool valis just sellise distantsõppe perioodi. Võib arvata, et kool hakkas lugema neljateistpäevast eneseisolatsiooni algust pere Eestisse saabumise päevast ( ). Kui nii, siis oleks tulnud seda põhjendustes ka märkida.

### **Muud haldusmenetluslikud küsimused**

15. Distantsõppele suunamise otsus tehti kooli juhtkonna erakorralisel koosolekul [ ], septembril. Edastasite koosoleku protokoll, milles on ka otsus. Protokollile on alla kirjutanud koosoleku juhataja (direktor) ja protokollija.

16. Seaduse järgi pole kooli juhtkond haldusorgan (HMS § 8). Kooli põhikirja [ ] kohaselt on juhtkond direktorile kooli tegevusega seotud küsimuste lahendamisel nõuandev organ. Seega polnud kooli juhtkonna pädevuses teha distantsõppele suunamise otsust.

17. Seaduse järgi juhib kooli direktor, kes annab oma pädevuse piires käskkirju (PGS § 71 lg 1, lg 3). Kuivõrd direktor osales otsuse tegemisel ja on protokoll allkirjastanud, saab praegusel juhul pidada juhtkonna otsust direktori käskkirjaks. Soovitan edaspidi arusaamatuste vältimiseks vormistada juhtkonna kaasabil tehtud otsused õigesti, s.t nii, et sellest nähtuks ühemõtteliselt, et tegu on direktori käskkirjaga.

18. Enne haldusakti andmist peab haldusorgan andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamus ja vastuväited (HMS § 40 lg 1). Ärakuulamisest võib loobuda üksnes seaduses sätestatud juhtudel (HMS § 40 lg 3). Näiteks sätestab HMS § 40 lõike 3 punkt 1, et haldusmenetluse võib läbi viia menetlusosalise arvamust ja vastuväiteid ära kuulamata, kui viivitusest tuleneva kahju ärahoidmiseks või avalike huvide kaitseks on vaja viivitamatult tegutseda.

19. Teie vastusest õiguskantsleri järelepärimisele võib aru saada, et [ ], septembri 2020. a hommikul, saades avaldaja lapse klassikaaslaste vanematelt kaebuse eneseisolatsiooninõude võimaliku rikkumise kohta, toimusid korduvad telefonivestlused lapsevanematega. Võib eeldada, et pidasite silmas [ ]. Kuivõrd tegu oli suuliste vestlustega, pole teada, kas kool kuulas ära nende arvamuse ja vastuväited kavandatava otsuse kohta. Nimelt saab ärakuulamist pidada nõuetekohaseks vaid siis, kui ärakuulata teab vähemalt üldjoontes, millise sisuga otsust plaanitakse ja miks. [ ] saatis koolile vahetult pärast otsuse tegemist ([ ], septembril 2020 kell 14.53) oma vastuväited otsusele ning selgitas muu hulgas, et kool eksib nakkuskordaja suhtes. See tekitab küsimuse, kas [ ] jäeti ära kuulamata või oli ärakuulamine pelgalt formaalne ja kool ei pööranud [ ] esitatud faktidele tähelepanu ega kontrollinud neid üle nt Välisministeeriumist või Tervisametist.

20. Kuivõrd asjaosaliste ärakuulamine on haldusotsuste tegemisel väga oluline, soovitan Teil edaspidi pöörata erilist tähelepanu, et inimene teaks kavandatava otsuse sisu ja olulisi põhjendusi. See kaitseb inimest ja on ka kooli huvides, sest aitab vältida vigu otsuste tegemisel. Kui ärakuulamine pole võimalik mõnel seaduses toodud alusel, oleks vajalik ärakuulamisest loobumise põhjus ära näidata ka haldusaktis.

21. Inimene, kes leiab, et haldusaktiga või haldusmenetluse käigus on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, võib esitada vaide (HMS § 71 lg 1). [ ] saatis koolile vahetult pärast

otsuse tegemist kirja, kus ta selgitas, miks ta arvab, et kool on eksinud. Ka siis, kui kiri ei kannaks pealkirja „vaie“ ning kirjast ei tulene sõnaselgelt, et haldusakti adressaat soovib esitada vaiet, tuleb koolil kaaluda võimalust, kas kirja tuleb käsitada vaidena. Kahtluse korral tuleb kirja saatjalt üle küsida. Pole teada, et kool oleks [ ] selle kohta küsinud või ka tema kirjas esitatud vastuväidetele vastanud.

22. Soovitan koolil edaspidi niisuguses olukorras kaaluda kirja sisust lähtuvalt vaidemenetluse algatamise vajadust ning sel juhul vaie ka viivitamata läbi vaadata.

23. Haldusaktis peab olema viide haldusakti vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta (HMS § 57 lg 1). Kooli juhtkonna [ ], septembril peetud erakorralise koosoleku protokollis pole selgitust selle otsuse vaidlustamise võimaluste kohta. Palun koolil edaspidi haldusaktides vaidlustamisviide ära tuua.

### **Laste huvide kaitse**

24. Juhin tähelepanu veel sellele, et laste parimate huvide seisukohast ei olnud mõistlik hakata eneseisolatsiooninõude võimalikku rikkumist esmalt välja selgitama avaldaja lapse kaudu, vaid tulnuks pöörduda lapse vanemate poole. [ ] klassi laps on suure tõenäosusega vähemalt üldjoontes kursis praegu kehtiva nõudega, et välismaalt tulles ei tohi teatud juhtudel kooli tulla. Laps usaldab oma vanemaid ja kui vanemad lubasid lapsel kooli minna, kuid kool on vastupidisel arvamusel, võib see tekitada lapses asjata pingeid. Lastega seotud olukordade lahendamisel tuleks kindlasti püüda vältida stigma tekkimist. Kui see oht on (praegu ilmselt oli, sest eneseisolatsiooni rikkumise süüdistus tuli lapse klassikaaslaste vanemate poolt ja seega teised lapsed teadsid sellest), tuleb koolil rakendada kõiki meetmeid, et seda vältida.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: avaldaja

Riigikogu kultuurikomisjon (isikuandmeteta)

Haridus- ja Teadusministeerium (isikuandmeteta)