



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 16.06.2023 nr 7-5/230541/2303279

Õppe korraldamine [koolis]

Lugupeetud []

Teile teadaolevalt esitas [] 23. märtsil 2023 Tallinna Haridusametile vaide [kooli] tegevuse peale, kuna ta pole rahul oma poja [] õppe korraldamisega. Samas kirjas palus lapsevanem õiguskantsleril rakendada kooli suhtes meetmeid, sest vanema hinnangul rikub kool pidevalt tema lapse õigusi.

Õppe pikendamine

1. Tallinna Haridusamet jättis [] esitatud vaide [kooli] õppenõukogu 15.03.2023 otsuse peale (lapsele ei võimaldata õpet) rahuldamata (direktori 19.04.2023 käskkiri nr []). Vaideotsuses selgitati, et kui [] vaideotsusega ei nõustu, on tal võimalik halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustel ja korras pöörduda kaebusega Tallinna Halduskohtusse.

2. Arvestades, et [] kasutas võimalust vaidlustada [kooli] otsus tema poja õppe pikendamise asjus ning lisaks on ta pöördunud Tallinna Halduskohtusse, ei võta õiguskantsler selles asjas seisukohta ([õiguskantsleri seaduse](#) § 25 lg 3 p 4).

Õppe läbiviimise koha muutmine ja koduõpe vanema taotlusel

3. [] 23. märtsi 2023 avaldusest selgub, et ta ei ole rahul ka [kooli] otsusega korraldada alates 6. märtsist 2023 [] õpet koolimajas, mitte keskuse ruumides, kus ta õppis õppeaasta alguses. Avaldusest nähtuvalt valitseb selgusetus, kes, millisel õiguslikul alusel ja mis vormis peab õpilase õppekoha muutmise üle otsustama ning kuidas tuli see küsimus õiguslikult lahendada [] puhul.

Leian, et [] õppe korraldamine väljaspool kooli ruume sai toimuda individuaalse õppekava (IÖK) alusel (PGS § 18 lg 1).

Individuaalse õppekava, mille alusel õpet väljaspool kooli rakendati, pidi kinnitama (käskkirjaga) direktor. Samamoodi tuli direktoril kinnitada individuaalse õppekava muudatus, millega õpe väljaspool koolimaja lõpetati. Seaduse järgi tuleb individuaalse õppekava koostamisse kaasata lapsevanem(ad), aga kui vanem(ad) ei jõua õppekava sisus (mh õppe korraldamise koht) kooliga kokkuleppele, ei takista see direktoril õppekava kinnitamast.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Lapsevanem, kes pole rahul direktori kinnitatud individuaalse õppekavaga, saab õppekava vaidlustada.

Soovitan [koolil] edaspidi õpilasele väljaspool kooli õpet korraldades lähtuda seaduses sätestatud õiguslikest alustest ja nende aluste rakendamise tingimustest. Samuti soovitan Teil edaspidi kinnitada individuaalne õppekava ja selles ette nähtud õppekoha muudatused käskkirjaga.

Lapsevanem palus 3. märtsil 2023 esitatud taotluses kooli õppenõukogu seisukohta, kas ja kuidas saaks [] täiendada aasta õpet korraldada koduõppe vormis. Meile teadaolevalt pole kool sellele taotlusele seni vastanud, kuigi seda oleks pidanud tegema. Taotlusele oleks pidanud vastama sellest hoolimata, et Tallinna Haridusamet on 20. aprillil vaideotsuses selgitanud vanemale koduõppe taotlemise korda. Soovitan koolil edaspidi vastata lapsevanemate taotlustele nii, nagu seadus ette näeb.

- keskuses õppe korraldamise õiguslik alus

4. Põhihariduse tagamise ja kättesaadavuse tingimused ja kord on sätestatud seaduses, eelkõige [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses](#) (PGS).

5. 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).

6. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest saab järeldada, et statsionaarses õppes õpitakse üldjuhul koolimajas. Seda, kas kooli tegevuseks vajalikud ruumid, hooned, maa-ala, õpperuumid ja õppehoonete sisustus vastavad tervisekaitse- ja ohutusnõuetele, kontrollib riik koolile koolitusloa väljastamisel (PGS § 63 lg 3 p 6). Hariduse andmisel tuleb tagada lapse füüsiline ja vaimne heaolu. Selleks on riik otsustanud, millistele nõuetele peab vastama keskkond, milles õpilane õppimise ajal viibib.

7. Kuigi üldjuhul toimub õpe koolimajas, on sätestatud ka erandid.

8. PGS § 24 lõike 5 kohaselt on juhendatud õppe osaks ka e-õpe ja õppekäigud. Põhikooli riiklik õppekava (PRÕK, PRÕK üldosa kohaldatakse ka põhikooli lihtsustatud riikliku õppekava rakendamisel (PLRÕK § 2)) täpsustab, et õpet kavandades ja ellu viies kasutatakse nüüdisaegset ja mitmekesist õppemethodikat, -viise ja -vahendeid, mh õppekäike, õues- ja muuseumiõpet (PRÕK § 5 lg 4 p 6). PRÕK § 6 lõike 5 järgi võib õpet korraldada ka väljaspool koolimaja ning virtuaalses õppekeskkonnas, tagades õpilaste vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse.

9. Lisaks eelnevale sätestab PGS § 23, et õpe võib toimuda kodus (koduõpe tervislikel põhjustel või vanema taotlusel) või haiglas. Põhiharidust saab omandada ka vanglas (vangistuseseaduse § 34 lg 2, PGS § 82 lg 7¹).

10. Neil juhtudel ei ole küll riik kontrollinud koolitusloa väljastamisel õppekeskkonna sobivust, ent tegu on lühiajaliste eranditega (õppekäik, muuseumiõpe vm), paratamatusega (õpe haiglas, vanglas) või olukorraga, kus leitakse, et lapse heaolu kaalub üles kontrollitud keskkonna koolis (koduõpe).

11. Kui eelnevalt nimetatud võimalused viia õpet läbi väljaspool kooli ruume on õigusaktides selgelt kirjas, saab ka PGS § 18 lõikest 1 tuletada võimaluse korraldada õpilase õpet väljaspool koolimaja. Arvestades, et § 18 reguleerib individuaalset õppekava, saab selle lõikest 1 järeldada,

et õpilast õpetades võib kool teha individuaalse õppekavaga muudatusi või kohandusi muu hulgas õppekeskkonnas. Seadus ei täpsusta, mida õppekeskkonna muudatuse all silmas peetakse, kuid ilmselt võib õppekeskkonnana mõista ka õpperuumi asukohta väljaspool koolimaja.

12. Leian siiski, et kool saab sellist võimalust rakendada vaid erandlikel juhtudel ja üksnes ajutiselt: näiteks koolis õpilasele vajalike kohanduste tegemise ajaks või kooliväliselt nõustamismeeskonnalt vajaliku soovitusel saamise ajaks. Vastasel juhul muutuks sisutihjaks koduõppe regulatsioon ja selle rakendamisele seatud piirangud ja nõuded, sest neist saaks IÕK-ga lihtsalt mööda minna.

13. Ka Haridus- ja Teadusministeerium on [kooli] järelevalve õiendis (mis kinnitati []) selgitanud, et õpet väljaspool kooliruumi on kasutatud sel juhul, kui kooli õpikeskkond on mingil põhjusel lapsele vastunäidustatud: liiga palju väliseid ärritajaid, tihedasti olek, koolitõrge vms. Samas mõnab ministeerium, et koolivälise nõustamismeeskond seda iseseisva meetmena ei soovita ning et õpilase saab väljapoole kooli õppima suunata üksnes siis, kui koolivälise nõustamismeeskond soovib tervislikel põhjustel.

14. Kokkuvõttes saab öelda, et kohustuslikku haridust omandatakse üldjuhul koolimajas. Õpet võib mitmekesistada mitmesuguste õppeviiside või -kohtadega (nt õuesõpe, muuseumiõpe, e-õpe¹), kuid ka neil juhtudel jääb õppe läbiviimise kohaks põhiliselt koolimaja(d), millega on seotud kooli koolitusluba. Seadustes on nimetatud ka olukordi, kus õpe toimub väljaspool koolimaja (koduõpe, haiglaõpe, vanglaõpe, IÕK raames) kindlaksmääratud perioodil.

15. [] õpet korraldati väljaspool koolimaja alates käimasolevast õppeaastast ning õppeaasta alguses ei olnud sätestatud sellisele õppekorraldusele ajalist piiri.

16. Küsimus on, millisel õiguslikul alusel korraldati [] õpe väljaspool koolimaja. [] õppe korraldust keskuses võib võrrelda koduõppega tervislikel põhjustel (õppe korraldas talle kool), ent sellise õppe korraldamiseks puudus koolivälise nõustamismeeskonna soovitus, mida näevad ette õigusaktid. Seega polnud tegu koduõppega tervislikel põhjustel.

Arvestades, et [] õpe keskuse ruumides leidis kajastamist [] IÕK-s, oleks põhimõtteliselt võimalik pidada keskuses korraldatud õppe aluseks PGS § 18 lõiget 1.

Pole aga selge, kas [] õpe keskuses oli kooskõlas punktis 12 nimetatud tingimusega, et sellel alusel saab õpe toimuda väljaspool koolimaja üksnes ajutiselt. Sellele küsimusele vastamine pole praegu siiski otstarbekas, kuna kool on loobunud õppe korraldamisest keskuses.

- **individuaalse õppekava kinnitamine ja selle muutmine**

17. PGS § 17 lõike 1 järgi koostab kool riiklike õppekavade alusel kooli õppekava, mis on koolis õpingute alusdokument ja milles eelkõige tuuakse välja kooli eripärast tulenevad valikud riiklike õppekavade raames. Kooli õppekava kehtestab kooli direktor (PGS § 17 lg 2).

18. Osa õpilaste õpe ei põhine siiski otseselt kooli õppekaval, vaid selle alusel koostatud individuaalsel õppekaval (PGS § 18). IÕK tuleb koostada kõigile toimetulekuõppe õpilastele (PGS § 18 lg 2¹). Individuaalse õppekava koostamisse kaasatakse õpilane või kui õpilane on piiratud teovõimega, siis tema vanem, samuti kaasatakse vajaduse kohaselt õpetajaid ja tugispetsialiste (PGS § 18 lg 3).

¹ Distantõppe kohta vt õiguskantsleri seiskohti [2021.](#) aasta ja [2022.](#) aasta tegevuse kokkuvõtetes.

19. Erinevalt kooli õppekavast (PGS § 17 lg 2) on seaduses jäetud sätestamata, kas, kes ja mis vormis IÕK kinnitab. Arvestades IÕK olemust, leian, et IÕK peab samuti kinnitama kooli direktor.

20. IÕK-ga sätestatakse erisused, mis eristavad IÕK-d kooli õppekavast või riiklikust õppekavast. Mõistagi on individuaalsel õppekaval keskne tähendus konkreetse lapse jaoks, sest IÕK-ga määratakse tema põhiseadusega pandud hariduse omandamise kohustuse sisu (PGS § 35 lg 1 järgi on õpilasel õigus ja kohustus täita õpiülesandeid ja osaleda temale kooli päevakavas või individuaalses õppekavas ettenähtud õppes). Seega ei saa IÕKd vaadelda kooli õppekavast eraldiseisva dokumendina, see on konkreetse õpilase vaatest kooli õppekava lahutamatu osa, mis muudab tema jaoks kooli õppekava. Sellest tulenevalt tuleb IÕKle kohaldada sama protsessi nagu kooli õppekava kinnitamisele või muutmisele (PGS § 17 lg 2), kuid erinevalt kooli õppekava kinnitamise protsessist tuleb arvestada ka isikuandmete kaitse nõuetega (IÕKd ei anta arvamuse andmiseks kooli hoolekogule, õpilasesindusele ja õppenõukogule).

21. Samal ajal on IÕK-ga kokkulepitu oluline ka kooli kui organisatsiooni jaoks. IÕK-ga võib õpilase õppe korraldust olulisel määral muuta (õppeaega, sisu, aga ka näiteks õppekeskkonda) ja seetõttu peab koolil olema ülevaade ja säilima kontroll selle üle, mida õpilaste IÕK-des sätestatakse.

22. Kooli juhib direktor, kes vastutab oma pädevuse piires õppe- ja kasvatustegevuse korralduse ja tulemuslikkuse ning muude koolis läbiviidavate tegevuste, kooli üldseisundi ja arengu ning raha õiguspärase ja otstarbeka kasutamise eest (PGS § 71 lg 1). Direktor täidab lisaks PGS § 71 lõike 2 punktides 1–9 nimetatud ülesannetele teisi seadusega või seaduse alusel antud õigusaktidega talle pandud ülesandeid (PGS § 71 lg 2 p 10). Direktor annab oma pädevuse piires käskkirju (PGS § 71 lg 3).

23. [kooli] põhimääruse §-s 23 on sätestatud direktori pädevus samamoodi.

24. [kooli] õppekava järgi koostatakse IÕK pärast õpilase arenguvajaduste mitmekülgset hindamist. IÕK koostamise otsuse kinnitab kooli direktor käskkirjaga. Individuaalõppekava koostamises osalevad õpilasega tegelevad erialaspetsialistid, lapsevanem ja õpilane. Toimetulekuõppe õpilase IÕK on kooli õppekava alusel koostatud kirjalik dokument, mis määrab kindlaks iga õpilase arengu toetamiseks parima võimaliku õppe sisu, tööviisi ja meetodid, tugiteenused, õppija ja tugivõrgustiku liikmete kohustused. Selles määratakse kindlaks ka õppe individuaalsed eesmärgid, oodatud tulemused ja hindamise eripära. Kooli õppekava järgi on IÕK-l neli etappi, millest üks on IÕK vormistamine, kinnitamine ja järgimine.

25. [kooli] õppekava sõnastusest võib aru saada, et direktor kinnitab üksnes otsuse IÕK koostada. Selgitasite õiguskantsleri nõunikule, et 30.09.2022 käskkirjaga kinnitati kõikide [kooli] toimetuleku- ja hooldusõppekava järgi õppivate õpilaste ning lihtsustatud õppetasel õppivate õpilaste puhul ainepõhiste individuaalsete õppekavade koostamine ja koostamise tähtaeg, kuid IÕK-sid direktor ei kinnita. Need allkirjastavad õpetaja ja lapsevanem.

26. PGS-i järgi tuleb IÕK koostada igale toimetuleku- ja hooldusõppe õpilasele. Seega on raske leida IÕK koostamise otsusel nende õpilaste puhul sisulist mõtet. Samas, arvestades IÕK olemust ja tähtsust (vt punktid 19-21), tuleks direktoril kinnitada hoopis valminud IÕK. Pealegi, kuna seadus ei sea IÕK koostamist ja selle rakendamist sõltuvusse lapsevanema nõusolekust (lapsevanem kaasatakse IÕK koostamisse), ei saa ka kool seada IÕK kehtivust või rakendamist sõltuvusse vanema nõusolekust (kinnitamisest).

27. Kui IÕK kinnitab direktor, tuleb direktoril kinnitada ka IÕK (sisulised) muudatused. Direktori kinnitamist vajavaks sisuliseks muudatuseks tuleb pidada ka õppekoha muutmist.

28. [] IÕK-s on õppekoha muutmine fikseeritud, kuid direktori käskkirjaga seda muudatust kinnitatud ei ole.

- **koduõpe**

29. Lapsevanema 23.03.2023 kirjast võib aru saada, et 03.03.2023 taotluses kooli õppenõukogule palus ta koolilt seisukohta, kas ja kuidas oleks võimalik korraldada [] täiendava aasta õpet koduõpet vormis.

30. Kuivõrd [] puhul polnud kooliväline nõustamismeeskond soovitanud tervislikel põhjustel koduõpet rakendada, tuleb eeldada, et lapsevanem pidas silmas koduõpet vanema taotlusel.

31. Koduõpe on reguleeritud PGS §-s 23 ning koduõppe täpsustatud tingimused ja kord on sätestatud haridus- ja teadusministri [määruses](#). Määruse § 5 lõike 2 järgi esitab vanem koduõppe rakendamiseks kooli direktorile kirjaliku taotluse hiljemalt 20. augustiks, kui koduõpet soovitakse rakendada alates õppeaasta algusest, ning hiljemalt 20. detsembriks, kui koduõpet soovitakse rakendada alates teise poolaasta algusest. Taotluses peab vanem esitama koduõppele viimise põhjused ja andmed selle inimese kohta, kes hakkab last õpetama. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt tehakse õpilasele vanema taotlusel koduõppe rakendamise otsus üldjuhul õppeaasta või poolaasta alguses. Kooli õppenõukogu teeb otsuse, kas vanema taotlusel koduõpet rakendada või mitte (määruse § 5 lg 4).

32. Koolil (ehk haldusorganil) tuleb lapsevanema esitatud taotlusele vastata. [Haldusmenetluse seaduse](#) (HMS) § 14 lõike 6 järgi tagastab haldusorgan taotluse läbi vaatamata, kui 1) taotluse esitamise tähtaeg on möödunud ja seda ei ennistata; 2) teistel seadusega ettenähtud juhtudel. HMS § 7 järgi teatatakse taotluse läbi vaatamata jätmisest taotlejale. Kui haldusakti andmise taotlus jäetakse läbi vaatamata, peab seda kirjalikult põhjendama.

Kool on kohustatud talle esitatud taotluse vastu võtma, sõltumata selle puudustest, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti (HMS § 15 lg 1). Kui isik jätab koos taotlusega esitamata nõutud andmed või dokumendid või kui taotluses on muid puudusi, määrab haldusorgan taotluse esitajale tähtaja puuduste kõrvaldamiseks. Ühtlasi peab ta selgitama, et kui taotluse puudusi tähtpäevaks ei kõrvaldata, võib haldusorgan jätta taotluse läbi vaatamata (HMS § 15 lg 2).

33. Avaldaja edastas õiguskantslerile Teiega peetud e-kirjavahetuse (10.03.2023). Sellest nähtub, et selgitasite lapsevanemale, et 15.03.2023 võtab õppenõukogu arutusele üksnes teise täiendava õppeaasta võimaldamise ning muid küsimusi ei arutata.

34. Pole teada, et peale selle 10.03.2023 kirja oleks kool lapsevanema koduõppe taotluse lahendamiseks mingeid samme astunud – kas põhjendanud kirjalikult taotluse läbi vaatamata jätmist, andnud tähtaja puuduste kõrvaldamiseks või võtnud koduõppe taotluse menetlusse ja teinud selle kohta otsuse (koduõppe taotlus rahuldada või mitte).

Seega jättis kool lapsevanema koduõppe taotlusele nõuetekohaselt vastamata.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Tallinna Haridusamet, Haridus- ja Teadusministeerium

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee