



Õiguskantsler

Romek Kosenkranius
linnapea
Pärnu Linnavalitsus
linnaavalitsus@parnu.ee

Teie nr
Meie 23.12.2021 nr 7-5/212078/2108745

Distantsõpe Pärnu linna koolides

Lugupeetud linnapea

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem, kes palus hinnata, kas Pärnu linnale kuuluvates üldhariduskoolides 1.–7. novembril 2021 rakendatud distantsõpe oli õiguspärane.

Mõistame, et koroonaviiruse epideemia on esile toonud mitmeid küsimusi nii seaduste tõlgendamisel kui riigiasutuste pädevuse ja töö korraldamisel, ent seadused siiski ei anna kooli pidajale õigust otsustada distantsõppe rakendamise üle. Formaalselt pole Pärnu linn koolide pidajana ka võtnud vastu õigusakti, millega oleks otsustatud koolides distantsõpet rakendada või millega oleks koolijuhte kohustatud sellist otsust tegema. Distantsõppele ülemineku otsuse pidi tegema iga koolijuht ise. Siiski tuleb arvestada, et koolijuht võib mõista kooli pidaja antud juhust siduvana, ehkki vormiliselt see nii ei ole.

Võib öelda, et nii Pärnu linn kooli pidajana kui ka Terviseamet panid koolijuhid keerulisse olukorda. Kooli pidaja ja Terviseamet andsid koolijuhtidele infot sel moel, mis võis suunata neid distantsõpet rakendama, samas selle õigustatuse eest vastutust võtmata. Koolipere ees pidi otsuse õiguspärasuse eest vastutama üksnes koolijuht, kes pidi ka epidemioloogilisest vaatenurgast põhjendama, miks oli vaja sel ajal konkreetses koolis distantsõpet rakendada. Sellise otsuse tegemine nõuab epideemia tõrje eesmärkide, epideemia leviku ulatuse ja teiselt poolt piiravate meetmete mõju analüüsi (lubatud on üksnes need piirangud, mis on nakkuse leviku tõkestamiseks vältimatult vajalikud ja hinnata tuleb nii iga piirangut eraldi kui ka kõiki samaaegselt seatud piiranguid kogumis), mis ei ole koolijuhi pädevuses ega tema ülesanne.

Kohalikule omavalitsusele kuuluv kool täidab hariduse andmisel avalik õiguslikku ülesannet. Seaduses koolile antud üldine kohustus kaitsta õpilaste ja õpetajate tervist ei tähenda, et koolil on lubatud tervise kaitseks võtta mis tahes meetmeid omal äranägemisel. Kooli volitusi võtta tervise kaitsmiseks meetmeid piiravad nii haridust puudutavad õigusaktid kui muud asjakohased õigusaktid. Kuigi distantsõpe (e-õpe) on seaduse järgi üks lubatud õppeviis, ei saa kooli tavapärasest õppekorraldust muuta koolipere tervise kaitsmise põhjendusel ilma, et tegelik epidemioloogiline olukord konkreetses koolis seda nõuaks. Riigikogu on seadusega reguleerinud, et epidemioloogilist olukorda hindab ja olukorrale vastavaid meetmeid rakendab kas Terviseamet või Vabariigi Valitsus. Seega koolile antud üldine pädevus ja volitus kaitsta õpilaste ja õpetajate tervist ei sisalda samu õigusi.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Vabariigi Valitsus ega Terviseamet ei olnud kõnealusel ajal seadnud koolimajas toimuvale kontaktõppele koroonaviiruse leviku tõttu piiranguid (sh Pärnu linna koolimajades). Riigi prioriteet oli ja on säilitada kontaktõpe ning rakendada distantsõpet vaid äärmisel vajadusel (vt [juhis](#)). Seega tuli igal koolijuhil oma otsuses põhjendada, miks ta selles olukorras leidis, et distantsõpe oli koroonaeptideemia tõrjeks vajalik ja proportsionaalne meede.

Terviseameti 27.10.2021 kiri Pärnu Linnavalitsusele ei olnud siduv ega kohustanud ühtegi meedet rakendama. Terviseamet ka ei soovitanud ühtki meedet, vaid andis teavet viiruse leviku ulatuse ja distantsõppe võimaliku mõju kohta nakatumisnäitajale. Kirjas toodud info ei olnud mõeldud ühele koolile, vaid puudutas kõiki koole ja linna üldiselt. Kirjas leiti, et distantsõpe (mis Terviseameti seisukohast tähendab sisuliselt liikumise piiramist koolides) parandab koolides epidemioloogilist olukorda ning lihtsustab edaspidi koolides haridustöö korraldamist (vähem rakendatakse isolatsiooni ja karantiini).

Üldhariduse andmine on koolide avalik-õiguslik ülesanne. Põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõtte järgi võib avalik võim tegutseda siis, kui seadus selleks õiguse annab.

Üldhariduse andmise kui avalik-õigusliku ülesande täitmise tingimused ja kord on õigusaktides ([põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#) (PGS), riiklikud õppekavad) suurel määral ette kirjutatud. PGS-is ei ole antud koolile ega kooli pidajale sõnaselgelt volitust võtta meetmeid nakkushaiguse eptideemia leviku tõkestamiseks ning seaduses ei ole neid meetmeid ka nimetatud. Väga üldine volitus (PGS § 44) kaitsta koolipere tervist ei tähenda seda, et kool võiks rakendada mis tahes tervisekaitsemeetmeid omal äranägemisel. Kooli tegevusele seavad piirid nii haridusvaldkonna õigusaktid kui ka muud asjakohased õigusaktid.

PGS § 24 lõikes 5 on nimetatud e-õpet kui üht lubatud õppeviisi, kuid ei ole öeldud, millal, miks ja kuidas seda õppeviisi rakendatakse. Kontaktõppe kui seaduse järgi primaarse ja valdava õppevormi vahetamine distantsõppe vastu ei saa olla koolijuhil suvaotsus, vaid selline vahetus peab täitma kindlat eesmärki. Selleks eesmärgiks võib olla näiteks õppetegevuse mitmekesistamine (põhikooli riiklik õppekava § 5 lg 4 p 6), aga ka näiteks vajadus tagada hariduse omandamine sel ajal, kui koolimajas üheskoos õppimine ei ole õpilaste ja kooli töötajate tervise huvides (õpitakse väljaspool koolimaja, PGS § 44 lg 3).

Kuigi distantsõpet (e-õpet), õuesõpet, muuseumiõpet ja teisi seadusega lubatud õppeviise saab rakendada üksnes koolis, siis selleks et rakendada distantsõpet tervisekaitse põhjustel, peab olema faktiline (epidemioloogiline) olukord, mis põhjendab konkreetse õppevormi rakendamist tavapärase õppekorralduse asemel. Kui see nii pole, on tegu pelgalt kooli õppekavas ette nähtud õppetegevuse mitmekesistamise meetmega (PGS § 17, [põhikooli riiklik õppekava](#) § 24). Kool saab õppekavas sätestada e-õppe korralduse olulised tingimused ja korra, mis on läbi mõeldud ja kooliperega läbi arutatud (PGS § 17 lg 2).

Epidemioloogilist olukorda saab hinnata ja eptideemia tõrjeks sobilike ja vajalike meetmete (ülelinnaliste või koolipõhiste) üle saab otsustada vaid selleks pädev organ, millel on nii erialane teave kui ka andmed konkreetse viiruse olemuse, leviku ja levikut mõjutavate meetmete kohta ning kes vastutab rakendatavate meetmete põhjendatuse eest. Näiteks on viiruste levik ja neisse nakatumise tagajärjel haigestumine ühiskonnas tavaline ja mitte iga viirushaiguse puhang ei too kaasa karantiini, kooli õppe ümberkorraldamist või muid sarnaseid meetmeid. [Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse](#) (NETS) § 1 lõike 1 järgi on nakkushaiguste tõrje korraldamisel nähtud ette selge pädevuse jaotus ning antud konkreetset tegutsemisvolitused. Näiteks kooli ajutine sulgemine, koolis liikumisvabaduse piiramise või kooli tegevuse piiramise õigus on antud

Terviseametile ja Vabariigi Valitsusele (vt NETS § 28 lg 2 p 1, lg 5 p 3). Koolil ega kohalikul omavalitsusel sellist pädevust ja volitust ei ole.

Seega, PGS §-s 44 koolile pandud üldsõnaline kohustus kaitsta õpilaste ja õpetajate tervist ei hõlma pädevust ja tegevusi, mis on reguleeritud NETS-i kui eriseadusega. Teisisõnu, arvestades õiguskorra süsteemsust, üld- ja erisätte argumenti ja kohalikule omavalitsusele kuuluvate koolide avalik-õiguslikku olemust, ei ole koolile antud õigust tegutseda epideemia tõrje valdkonnas paralleelselt Terviseametiga (Vabariigi Valitsusega).

Kui Vabariigi Valitsus või Terviseamet on NETS-i alusel piiranud koolimajas liikumist, tuleb koolijuhil seda piirangut arvestada ja teha otsus, kas näiteks rakendada koolis distantsõpet või korraldada õpe muul moel. Nii saab distantsõpet tervisekaitse põhjendusel rakendada ainult siis, kui tegelik (epidemioloogiline) olukord õigustab koolimajas toimuva õppe piiramist või ärajätmist. On selge, et kui pädev asutus leiab, et epidemioloogilist olukorda arvestades tuleb konkreetse kooli õpilaste ja õpetajate liikumist koolimajas piirata või kool ajutiselt sulgeda, siis tuleb õpilaste ja kooli töötajate tervise huvides teha muudatusi ka õppekorralduses.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise