



Õiguskantsler

Martin Öövel
direktor
Tabasalu Ühisgümnaasium
kontakt@tyg.edu.ee

Teie nr
Meie 29.01.2021 nr 7-5/210061/2100563

Distantsõpe Tabasalu Ühisgümnaasiumis

Lugupeetud Martin Öövel

Õiguskantsleri poole pöördus Tabasalu Ühisgümnaasiumi õpilase vanem, kes ei olnud rahul kooli [otsusega](#) rakendada Tabasalu Ühisgümnaasiumis 11.–22. jaanuarini 2021 distantsõpet (v.a väikeklassid).

Kuigi esialgu teatas kool vanematele, et kõik õpilased (v.a väikeklassid) peavad jääma 11.–22. jaanuarini distantsõppele, naasid 1.–4. klasside ja lõpuklasside (9. ja 12. klassid) õpilased 18. jaanuaril taas kooli. Seega tuleb vastata küsimusele, kas oli õiguspärase, et kool saatis 11.–15. jaanuarini 2021 distantsõppele kõik õpilased (v.a väikeklassid).

Nõustun Teiega, et distantsõppe rakendamine tervisekaitse meetmena praegu leviva koroonaviiruse tingimustes võib tekitada segadust, sest kehtivates õigusaktides ei ole sellise olukorraga arvestatud ning lubatu piiridest on kohati raske aru saada. Seetõttu edastan selle kirja ka Riigikogule, kelle ülesanne on tagada õigusaktidega vajalik õigusselgus ja kvaliteetne haridus.

Siiski leian, et koolil ei olnud õigust kohaldada 11.–15. jaanuarini 2021 distantsõpet tervise kaitseks kõigile õpilastele (v.a väikeklassid). Soovitan Teil edaspidi korraldada õpet kooskõlas õigusaktidega.

Liikumispiirangute kehtestamise õigus

1. Selgitasite, et tuginedes [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (PGS) §-le 44, analüüsis kooli juhtkond 7. jaanuaril 2021 olukorda riigis. Arutelu tulemusena tegite Harku valla haridus- ja kultuuriosakonna juhatajale ja Harku valla kriisikomisjonile esildise, milles palusite kooli pidaja kooskõlastust kogu koolis distantsõppe jätkamiseks (v.a väikeklassid). 8. jaanuaril teatas vallaametnik, et telefoni teel olevat kooli ettepaneku (kogu kooli distantsõppe jätkumine, v.a väikeklassid) kooskõlastanud Terviseamet ning Haridus- ja Teadusministeerium.

2. Selgitasite, et Tabasalu peahoones töötab 81 õpetajat (koolis kokku 93). 11. jaanuaril oli 12 koolitöötajat kas eneseisolatsioonis või haiged (Covid-19-sse nakatunud). Nendest seitse õpetajat olid 1.–4. klasside õpetajad, neli põhikooli õpetajat ja üks IT-tugiisik. Samas leidsite, et õpetajate haigestumine oli vaid üks põhjustest, mille tõttu otsustati rakendada distantsõpet. Peamine põhjus

Õiguskantsleri Kantselei

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

oli koolimajas õppimisega kaasnevad ulatuslikud riskid ning see, et Tabasalu Ühisgümnaasiumi distantsõpe on peaaegu sama tõhus nagu tavaõpe.

3. Oluline on eristada ühelt poolt pädevust ja volitusi epideemilise olukorra üle otsustada ja sellest tulenevaid piiranguid seada ning teiselt poolt pädevust ja volitust õpet (sh distantsõpet) korraldada.

4. Nakkushaiguse tõrje puhul tuleb arvestada, et seadus lubab kehtestada üksnes neid piiranguid, mis on nakkuse leviku tõkestamiseks vältimatult vajalikud (sama tuleneb põhiseadusega kehtestatud piirangu proportsionaalsuse nõudest). Hinnata tuleb nii iga piirangut eraldi kui ka kõiki samaaegselt seatud piiranguid kogumis. Keeldudel ja käskudel peab nende tegelikku prognoositavat mõju arvestades olema põhjuslik seos nakatumise vähenemisega. Seda arvestades on Riigikogu määranud selliste otsuste tegemiseks pädevad organid. Koroonaviiruse epideemilise leviku tõttu tekkinud ohu üle otsustab Terviseamet, võttes aluseks epidemioloogilised, laboratoorsed ja kliinilised andmed ([nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seadus](#) (NETS) § 28 lg 1). Terviseamet või Vabariigi Valitsus võib vastavalt olukorrale rakendada NETS-s ette nähtud meetmeid, näiteks kooli ajutiselt sulgeda või piirata koolis liikumisvabadust (NETS § 28 lg 2 p 1, lg 5 p 3). Seega, kui riik pole NETS alusel koolis (kõigi õpilaste) liikumist piiranud või kooli sulgenud, ei saa kool otsustada teisiti, see pole kooli pädevuses. Pädevuseta otsustamine rikub PS § 3 lõikest 1 tulenevat seaduslikkuse põhimõtet.

5. NETS alusel saab selleks pädev organ otsustada liikumispiirangu kehtestamise kõikides või mõnes konkreetses koolis, ent Tabasalu Ühisgümnaasiumi kohta 11.–22. jaanuarini sellist otsust ei kehtinud. NETS järgi ei saa ka nt Terviseamet jätta kooli otsustada, kas liikumispiirang kehtib või mitte. Seaduse kohaselt tuleb koolidele seada piirangud haldusaktiga, Terviseameti suuline või kirjalik kooskõlastus seda ei asenda.

6. Soovitused, juhendid ja stsenaariumid koroonaviiruse leviku tingimustes tegutsemiseks (nt [haridussüsteemi stsenaariumid](#)) on abistava ja selgitava iseloomuga aktid, millega ei saa anda õigusi ega panna kohustusi. Seega, kui koolil soovitatakse tagada maja täitumus 50 protsendi ulatuses, ei saa selle soovitusel õigustada osa õpilaste pikaajalist distantsõppele saatmist, kui pädev organ pole pidanud vajalikuks viiruse leviku tõkestamiseks kehtestada koolimajas liikumispiiranguid ning õpilased võivad majas viibida.

7. Teadaolevalt polnud õppeasutustes kõnealusel ajal hädaolukorda välja kuulutatud. Seega ei saa distantsõppe rakendamist siduda ka hädaolukorraga koolis.

8. Eelnevast järeldub, et kui NETS alusel pole kehtestatud koroonaviiruse leviku tõttu koolimajas liikumispiirangut, toimub õppetöö koolis tavapärasel viisil.

Distantsõppe rakendamise lubatavus

9. Leidsite, et Tabasalu Ühisgümnaasiumi e-õpe ja kontaktõpe on mõlemad võrdselt tõhusad. Siiski tuleb tähele panna, et seadus ei sätesta, kui suures mahus võib tavapärase õppe kõrval kasutada e-õpet. On küsitav, kas PGS-ga on kooskõlas, kui kooli õppekava kohaselt kestaks e-õpe nädalaid või kuid. Pole välistatud, et tulevikus hindab Riigikogu üldhariduse koolimajakeskuse ja kontaktõppe sisu ümber. Selleks on vaja läbi kaaluda seaduse ja õppekavadega seatud haridusstandardite muutmise vajadus ning kooli kui ühiskonna osa toimimine tervikuna (õppevahendid, järelevalve- ja kasvatusfunktsioon, huviharidus, koolilõuna, koolitervishoid, suhtluskeskkond jne). Kuni seda pole tehtud, tuleb koolil tagada kontaktõppe lubatud eranditega.

10. Üldhariduskoolide tegevuse alused (sh õppe korraldamise nõuded) on kehtestatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses. Eesti üldharidussüsteem on üles ehitatud nii, et suurem osa õpilastest õpib koolimajas, kuid võimalikud on ka erandid. Põhikoolil ja gümnaasiumil on nii hariv kui ka kasvatav ülesanne. 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). Juhendatud õpe on kooli määratud viisil toimuv õpe, näiteks loeng, individuaaltund, konsultatsioon, e-õpe ja õppekäik, mis on mõeldud teadmiste ja oskuste omandamiseks ning toimub õppekeskkonnas, milles osalevad nii õpilane kui ka õpetaja (PGS § 24 lg 5). Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus näeb ette, et üldjuhul on õpilane arvatud mõne klassi koosseisu ning õpe toimub grupiti (klass koos või rühmade kaupa, mitu klassi koos vms). Seaduses toodud juhtudel on võimalik koduõpe (PGS § 23). Koolimajas on loodud muud süsteemid, mis toetavad õppekava omandamist nt (tugispetsialistid, huvitegevus, koolilõuna).

11. Eelnevast selgub, et koolimajas toimuva õppe kõrval võib erandina rakendada e-õpet, mida on hakatud nimetama ka distantsõppeks. PGS § 24 lõige 5 nimetab e-õpet üheks juhendatud õppe vormiks. See säte ei sisalda aga midagi selle kohta, mis tingimustel ja korras (millises olukorras) seda õppeviisi kasutada. Samuti ei ole selles sättes ette nähtud teiste lubatud õppeviiside – nt õppekäikude või individuaalõppe – tingimusi ja korda, sättes nimetatakse neid üksnes lubatud õppevormideks. Seega peab seadus või määrus andma volituse distantsõpet kasutada. PGS § 17 kohaselt on kooli õppetegevuse alusdokument kooli õppekava, kus määratakse õppe ja kasvatus korraldus, lähtudes riiklikus õppekavas esitatud nõuetest (vt ka põhikooli riikliku õppekava § 15 lg 1, gümnaasiumi riikliku õppekava § 11 lg 9). Seega saab e-õppe rakendamise tingimused ja korra (ehk volituse, millal ja kuidas võib seda õppevormi kasutada) põhimõtteliselt sätestada kooli õppekavas. Tabasalu Ühisgümnaasiumi [õppekavades](#) pole e-õppe rakendamise korda, mida saaks käsitada 11.–15. jaanuaril toimunud distantsõppe alusena. Selgitasite õiguskantsleri järelepärimisele vastates, et kooli dokumendid (põhikooli ja gümnaasiumi õppekava, kodukord ja päevakava) on distantsõppe erisuste sätestamise eesmärgil alles kooskõlastusringil (õppenõukogu, õpilasesindus, hoolekogu).

12. Enne nn koroonakriisi oli tavapärase, et koolid kasutasid e-õppe päevi (projektipäevad vms) selleks, et õpet mitmekesistada ja arendada iseseisva õppimise oskusi. Praegusel juhul ei rakendatud distantsõpet koolis sel eesmärgil, vaid koroonaviiruse leviku tõkestamiseks.

13. PGS § 44 lõike 1 kohaselt tagab kool õpilase koolis viibimise ajal tema vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse. Tervise kaitseks rakendatavad meetmed saab sätestada kooli kodukorras (PGS § 44 lg-d 2, 3). Jättes kõrvale küsimuse, kas põhiseaduse § 3 lõikest 1 tuleneva parlamendireservatsiooni põhimõttega on kooskõlas, et tervise kaitseks rakendatavate meetmete valik on jäetud üksnes kooli otsustada, võiks kooli kodukorrast tulla volitus rakendada e-õpet koroonaviiruse leviku tõttu. Tabasalu Ühisgümnaasiumi kodulehel avaldatud [kodukorras](#) sellist volitust ei ole.

14. Kuna Tabasalu Ühisgümnaasium täiendab praegu kooli õppekava, kodukorda ja päevakava, selgitan, et kool ei saa võtta endale ka kodukorra või õppekavaga pädevust, mida seadused koolile ei anna. Kool saab kodukorras (õppekavas) näha ette õppekorralduslikud meetmed juhaks, kui NETS-s nimetatud pädev organ on teinud otsuse viiruse tõttu koolis liikumist piirata või kool sulgeda. Koolil ei ole õigust kodukorra või õppekava kaudu hakata ise ka epidemioloogilist olukorda hindama ega viiruse leviku tõkestamiseks koolis liikumisvabadust piirama või kooli

sulgema. Kool võib üksnes otsustada, kas ja mis vormis korraldatakse õppetööd kehtestatud liikumispiirangute tingimustes, nt olukorras, kus koolimajas ei saa õppetööd korraldada.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Riigikogu kultuurikomisjon
Haridus- ja Teadusministeerium
Terviseamet
Harku Vallavalitsus