



Õiguskantsler

Terje Kraanvelt  
Kuusalu vallavanem  
Kuusalu Vallavalitsus  
vallavalitsus@kuusalu.ee

Teie nr

Meie 12.01.2021 nr 7-5/201909/2100174

## **Distantsõpe koolis ning huvitegevuse piirangud**

Lugupeetud Terje Kraanvelt

Teile teadaolevalt pöördus õiguskantsleri poole Kuusalu Keskkooli õpilase vanem, kes selgitas, et valla kriisikomisjoni otsusega suunati kõik Kuusalu Keskkooli õpilased 19. novembrist kuni 2. detsembrini 2020. a distantsõppele. Lapsevanema hinnangul rikuti nii ulatusliku distantsõppe rakendamisega õpilaste õigusi, eriti algklasside laste õigusi. Lisaks oli peatatud laste huvitegevus kõigis valla huviharidust/huvitegevust pakkuvates asutustes. Avaldaja pidas nii ulatuslikke piiranguid põhjendamatuks.

### *Distantsõpe Kuusalu Keskkoolis*

Leian, et otsus rakendada kogu koolis möödunud aasta 19. novembrist 2. detsembrini distantsõpet oli mõistetav. Paraku ei olnud Teil pädevust ega volitust sellist otsust teha. Seega oli otsus tühine. Distantsõppele ülemineku otsuse võib teha kooli direktor, kui distantsõppe rakendamine on tervisekaitse meetmena kooli kodukorras ette nähtud.

Selgitasite vastuses õiguskantsleri järelepärimisele, et 19. novembril tuvastati Kuusalu Keskkooli õpetajate seas kaks Covid-19-sse nakatunut ja viis nakatunut õpilaste seas. 20.11.2020 tuvastati veel üks Covid-19-sse nakatunud õpetaja. Lähikontaktsete tuvastamisel selgus, et eneseisolatsiooni peab jääma 33 kooli töötajat (sh 30 pedagoogi). Kuusalu Keskkoolis töötab 64 õpetajat.

Kirjutasite, et Kuusalu keskkooli direktori, Kuusalu vallavalitsuse kriisikomisjoni ja Terviseameti vahel peetud läbirääkimiste tulemusena jõuti 19. novembril seisukohale, et Covid-19 viiruse laialtleviku vältimiseks Kuusalu Keskkoolis on otstarbekas rakendada distantsõpet. Kuusalu Keskkooli direktor Kristi Tarik olevat olnud pidevalt ühenduses Terviseameti ametnikuga, kes soovitas telefonitsi, et distantsõpet kasutataks ennetava meetmena. Terviseamet esitas 19. novembril samasuguse soovitusena ka kirjalikult.

Selgitasite, et distantsõppe rakendamise õiguse annab [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse](#) (PGS) § 24 lõige 5, mille kohaselt on juhendatud õpe kooli määratud viisil toimuv õpe, mida võib korraldada e-õppena. Lisaks tõdesite, et riiklik õppekava annab võimaluse korraldada õpet virtuaalses õppekeskkonnas.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

Selgitasite, et tuginedes [kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse](#) (KOKS) § 30 lõike 1 punktile 3, mille järgi korraldab vallavalitsus kohaliku elu küsimusi. Seetõttu andsite 19. novembril käskkirja nr 2-5/30. Selle käskkirja kohaselt oli Kuusalu Keskkool 19.–20. novembril distantsõppel, seejuures võeti aluseks KOKS § 50 lõike 1 punkt 3 ja [nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse](#) (NETS) § 24. Andsite uue käskkirja 20. novembril 2020 (nr 2-5/31), mille kohaselt pidi Kuusalu Keskkoolis toimuma distantsõpe alates 19. novembrist kuni 2. detsembrini 2020. Terviseameti 20. novembri kirjast selgub, et amet oli pikendanud õpetajate eneseisolatsiooni aega kuni 2. detsembrini.

Teie selgitustest võib järeldada, et kogu kooli distantsõppele saatmise põhjus oli vajadus kaitsta õpilaste ja kooli töötajate tervist suure hulga õpetajate ja õpilaste haigestumise tõttu.

Arvestades Teie kirjas toodud viiruse leviku ulatust koolis ning Terviseameti soovitusi, võib pidada distantsõppe rakendamise otsust mõistetakavaks. Paraku ei ole Teie pädevuses (avalike ülesannete maht, mille täitmine on teatud organile antud) teha otsust Kuusalu Keskkoolis distantsõppe rakendamise kohta.

Koroonaviiruse epideemilise leviku tõttu tekkinud ohu üle otsustab Terviseamet, võttes aluseks epidemioloogilised, laboratoorsed ja kliinilised andmed (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). Terviseamet ega Vabariigi Valitsus ei saa aga teha NETS alusel otsust viia kool (osalisele) distantsõppele.

Üldhariduskoolide tegevuse alused, sh õppe korraldamise nõuded tulenevad põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest. Juhendatud õpe on kooli määratud viisil toimuv õpe ning distantsõpe (e-õpe) on PGS kohaselt üks lubatud juhendatud õppe viisi (PGS § 24 lg 5). Seega on distantsõppe rakendamine tavapärase kontaktõppe asemel kooli õppekorralduslik meede. Kooli juhib direktor ja annab oma pädevuse piires käskkirju (PGS § 71 lg-d 1, 2 ja 3). Niisiis oleks pidanud kooli direktor otsustama, kas rakendada e-õpet või kombineerida korraga mitut õppeviisi.

Direktoril peab distantsõppe rakendamise otsuse vastuvõtmiseks olema seadusest või määrusest tulenev õigus. Seda õigust ei anna PGS § 24 lõige 5, mis üksnes loetleb lubatud õppeviisiid. Seaduse järgi tagab kool õpilase koolis olemise 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 loob võimalused kooli pidaja ning selle korraldab direktor kodukorras sätestatu kohaselt (PGS § 44 lg-d 2, 3). Kuusalu Keskkooli kodulehel avaldatud [kodukorras](#) pole sätteid, mis lubaksid rakendada tervise kaitseks viiruse levikut takistava ennetusmeetmena distantsõpet. Kool võiks mõelda vastava regulatsiooni lisamisele ja mitte üksnes praegu leviva koroonaviiruse tõttu.

Eelnev tähendab, et kooli pidaja ei saa võtta endale seadusega kooli direktorile antud pädevust KOKS § 30 lõike 1 punkti 3 (valla- või linnavalitsus lahendab ja korraldab kohaliku elu küsimusi, mis ei kuulu volikogu pädevusse) alusel, sest Riigikogu on õppekorralduslike küsimuste lahendamise näinud ette PGS-s.

Samuti ei saanud Te rakendada koolis distantsõpet KOKS § 50 lõike 1 punktile 3 tuginedes (vallavanem või linnapea annab valitsuse liikmete ja muude talle vahetult alluvate isikute kohta ning valla- või linnavalitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks käskkirju). Õpilased ei ole valla asutuse töötajad. Õpilased on haldusvälised isikud ja neid ei seo vahetult

vallavalitsuse korraldused, mis antakse oma töötajatele töö- või teenistussuhtes. Samal põhjusel ei saa vallavalitsus otsustada õpilaste distantsõppe rakendamist ka NETS § 24 alusel (tööandja kohustused nakkushaiguste tõrjel). Kui haldusakti on andnud organ, kellel pole selleks pädevust, on tegu tühise aktiga ([haldusmenetluse seaduse](#) § 63 lg 2 p 3). Tühine haldusakt on kehtetu algusest peale.

Pole välistatud, et vald annab siduvaid käitumisjuhiseid Kuusalu Keskkoolile (selle direktorile), mis on valla asutus. Kuna distantsõppele suunamise otsuse õiguspärasuse eest vastutab lõppkokkuvõttes kool, peab kool saama vajaduse korral valla antud korraldusest ka kõrvale kalduda. Praeguses asjas pole kool aga distantsõppe otsust ise teinud ja on õpilaste suhtes rakendanud vallavalitsuse otsust suunata õpilased distantsõppele.

#### *Laste ja noorte huvihariduse ja -tegevuse piirangud*

Leian, et Teie 19. novembril 2020. a tehtud otsus sulgeda ajutiselt laste ja noorte huviharidust ja huvitegevust pakkuvad asutused oli mõisteta, kuid distantsõppe üle saab otsustada huviharidust või huvitegevust pakkuv asutus ise, lähtuvalt konkreetse huvitegevuse õppekavast ja/või iseloomust. Distantsõppe otsust ei saa teha vallavalitsus.

Teie 19.11.2020 käskkirjast nr 30 tulenes, et 19.11.–02.12.2020 toimus õppetöö Hugo Leppnurme Kuusalu Kunstide Koolis distantsõppel, Kuusalu Spordikeskus oli suletud ja huvitegevust seal ei toimunud, peatatud oli huvitegevus Kuusalu Keskkoolis, Kolga Koolis ja Vihasoo Lasteaed-Algkoolis, Kuusalu Noortekeskuse avatud osa oli suletud ning selle tegevust korraldati distantsilt. Nagu öeldud, tuginesite käskkirja andmisel KOKS § 50 lõike 1 punktile 3 ja NETS §-le 24. Niisiis, osa huvitegevust pakkuvaid asutusi oli suletud, osas toimus tegevus distantsõppe vormis.

Selgitasite õiguskantslerile, et laste ja noorte huvitegevuse ja huvihariduse piirangute kehtestamise vajadus tulenes eelkõige Kuusalu Keskkoolis koroonaviirusega nakatunute ja lähikontaktsete hulgast. Kuusalu Spordikeskus on Kuusalu Keskkooli osa ning selle sulgemise vajaduse tingis kooli töötajate haigestumine ja väga suur lähikontaktsete hulk. Märkisite ka, et Terviseameti 19.11.2020 [info](#) kohaselt oli 10–19-aastaste koroonaviirusega nakatumine oluliselt suurenenud, mistõttu palus Terviseamet kriitiliselt üle vaadata kõigi Eesti noortekeskuste ja huviringide tegevuse.

Kuigi on mõisteta, et koroonaviiruse leviku piiramiseks oli vaja huviharidust ja huvitegevust piirata, ei saanud Te otsuse tegemisel tugineda KOKS § 50 lõike 1 punktile 3 ja NETS §-le 24. Nii nagu üldhariduskooli õpilased on ka huvihariduses ja huvitegevuses osalevad lapsed ja noored haldusvälised isikud. Õppuri/noore suhted huvikooli või huvitegevust pakkuva asutusega/noortekeskusega põhinevad suulisel või kirjalikul lepingul (eraõiguslik suhe), hoolimata sellest, et huvikool või huvitegevust pakkuva asutus/noortekeskus on valla asutus. Seega saab piirangute lubatavust ja põhjendatust õppuri/noore ja valla vahelises suhtes (võimalik lepingu rikkumine) hinnata võlaõiguse normidest lähtuvalt.

Sarnaselt üldhariduskooliga võib Terviseamet või Vabariigi Valitsus vastavalt olukorrale rakendada NETS-s ette nähtud meetmeid huvikooli või huvitegevust pakkuva asutuse/noortekeskuse suhtes, näiteks need asutused ajutiselt sulgeda või piirata neis liikumisvabadust (NETS § 28 lg 2 p 1, lg 5 p 3). Pole teada, et sellist otsust oleks tehtud. Huvikooli, huvitegevust pakkuva asutuse (v.a (üldharidus)kooli) ja noortekeskuse ajutine sulgemine oleks olnud võimalik ka NETS § 28 lõike 4 alusel, mille järgi võib lasteasutuse ([lastekaitseaduse](#)

järgi riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asutus, avalik-õiguslik või eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse või muude õigusaktide alusel osutab lastele sotsiaal-, haridus- või statsionaarseid tervishoiuteenuseid) ja sotsiaalteenuseid osutava asutuse pidaja ajutiselt sulgeda enda juhitava asutuse, kooskõlastades selle Terviseametiga. Ka selle sätte alusel pole vald teadaolevalt otsust teinud.

[Huviharidusstandardi](#) § 4 lõike 2 kohaselt kasutatakse huvikooli õppekorralduses mitmeid õppevorme ja -meetodeid, näiteks õppetunnid, treeningud, esinemised, näitused, võistlused, matkad, laagrid jne. Seega pole põhimõtteliselt välistatud huvihariduse omandamine ka distantsoõppe vormis. Kas konkreetsel juhul on õppekavajärgne tegevus distantsoõppe vormis võimalik, saab otsustada huvikool ise (direktor või õppenõukogu, [huvikooli seaduse](#) § 14 lg 1, lg 4; § 16 lg 1 ja lg 3). Huvikooli pidajal pole volitust otsustada huvikooli õppekorralduse ja õpetegevuse sisuliste küsimuste üle.

Kuusalu Noortekeskuse [põhimääruse](#) § 3 lõike 1 järgi juhib ja korraldab noortekeskuse tegevust noorsootöö koordinaator. Kuigi seadused (mh [noorsootöö seadus](#)) ega põhimäärus ei sätesta, kes täpsemalt noortekeskuses tegevust planeerib ja ellu viib, peaks ka noortekeskuse distantsoõppe kohta tegema otsuse noortekeskus ise, mitte vallavanem.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: avaldaja  
Kuusalu Keskkool  
Haridus- ja Teadusministeerium  
Riigikogu kultuurikomisjon  
Terviseamet

Aigi Kivioja 6938428  
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee