



Õiguskantsler

Siret Paasmäe
direktor
Tallinna Järveotsa Gümnaasium
jg@jarveotsa.ee

Teie nr
Meie 02.11.2020 nr 7-5/201562/2005887

Distantsõppe rakendamine

Lugupeetud Siret Paasmäe

Teile teadaolevalt pöördus õiguskantsleri poole Tallinna Järveotsa Gümnaasiumi õpilase vanem, kes palus õiguskantsleril kontrollida, kas distantsõppe rakendamine koolis on olnud õiguspärane. Avaldaja hinnangul ei saa õpilane distantsõppel olles piisavas mahus õpetaja juhendamist ja tuge ning keerukate ainete iseseisev omandamine pole talle jõukohane.

Olles hinnanud õigusakte ja Teie selgitusi, leian, et koolil ei olnud õiguslikku alust 8.–12. klassides selle õppeaasta esimesel veerandil distantsõpet rakendada. Soovitan koolil kehtestada osalise või täieliku distantsõppe kasutamise võimalus kooli kodukorras või kooli õppekavas. Selgitasite oma vastuses õiguskantsleri järelepärimisele, et koolil on vastavad muudatused kavas.

Kuna Haridus- ja Teadusministeerium on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi pädev tegema haldusjärelevalvet koolide õppetöö sisu üle, ei dubleeri õiguskantsler selles osas ministeeriumi tegevust. Informeerisin Teid, et tegin ministeeriumile ettepaneku algatada koolis järelevalve ja kontrollida, kas alates 14.09.2020 toimunud distantsõppe vastab õigusaktidele. Seega annab hinnangu koolis korraldatud distantsõppe õiguspärasusele Haridus- ja Teadusministeerium.

Distantsõppe õiguslik alus

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). Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus näeb ette, et üldjuhul on õpilane arvatud mõne klassi koosseisu ning õpe toimub grupiti (klass koos, eraldi rühmad, mitu klassid koos vms). Ehkki e-õpe võib olla juhendatud õppe osa (PGS § 24 lg 5), õpitakse üldjuhul koolimajas.

Selgitasite oma vastuses õiguskantsleri järelepärimisele, et kool läks alates 14.09.2020 üle osalisele distantsõppele Covid-19-sse nakatumise riski vähendamiseks 8.–12. klassides.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Distantsõppe rakendamise õigusliku alusena tõite välja Tallinna Haridusameti edastatud Tallinna kriisimeeskonna soovitus.

Tallinna linna juhiseid linna koolidele saab vaadelda kui linna ja tema peetava kooli sisesuhte raames antud korraldusi, mis võivad olla koolijuhile kui linna asutuse töötajale täitmiseks kohustuslikud. Samas ei saa sellised korraldused olla haldusväliste inimeste (õpilaste) suhtes otse kohaldatavad: vaja on seadusele või määrusele tuginevat kooli otsust.

Tallinna soovitust arvestades on võimalik kooli kodukorras (PGS § 44 lg 1 alusel) distantsõppega seonduvat reguleerida.

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 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 Tallinna Järveotsa Gümnaasiumi kodukorras ei ole sätteid, mida saaks praegusel juhul pidada osalise distantsõppe rakendamise aluseks.

Koolid on viidanud õigusliku alusena ka PGS §-le 45, mille lg 2 järgi korraldab direktor õpilaste ja koolitöötajate kaitse hädaolukorras. PGS § 45 lg 1 kohaselt käsitatakse hädaolukorrana sündmust või sündmuste ahelat, mis ohustab koolis viibivate isikute elu ja tervist, kahjustab oluliselt keskkonda või tekitab ulatuslikku majanduslikku kahju. PGS eristab §-des 44 ja 45 kaht erinevat olukorda. PGS § 44 lähtub eesmärgist füüsiliste ja organisatoorsete abinõudega kujundada turvaline õppekeskkond, et seeläbi ennetada turvalisust ohustavaid olukordi (vt ka RKHK otsus asjas nr [3-14-52324](#), p 15–18). Seevastu hädaolukorra lahendamise all mõeldakse koolis toimunud sündmuse lahendamist (nt relva kasutamine koolis, tulekahju). Pole selge, milline on see hädaolukorra sündmus, mis praegu distantsõpet rakendavates koolides võiks aset leida. Seega pole PGS § 45 praegu asjakohane. Kuna viirus võib ka kooli jõuda, saab ennetavad tervisekaitse meetmed reguleerida PGS § 44 kohaselt.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et koolil polnud 8.–12. klasside osalisele distantsõppele suunamiseks alates 14. septembrist 2020. a õiguslikku alust. Selgitasite vastuses õiguskantsleri järelepärimisele, et kool on koostamas uut arengukava ja ajakohastamas muid kooli dokumente. Kinnitasite, et distantsõppega seonduvat kajastatakse kindlasti koolielu reguleerivates dokumentides ja mitte üksnes seoses Covid-19-ga, vaid kooskõlas muutuva õpikäsituse põhimõtetega ja kooli eesmärkidega, millest üks on teadliku ja ennastjuhtiva õppija kujundamine.

Möönan, et nii kooli pidaja kui ka riik on pannud koolijuhid (pean eelkõige silmas Tallinna koolijuhte) väga keerulisse olukorda. Riigi tasemel pole hinnatud koroonaviiruse leviku taset selliseks, et Eestis peaks välja kuulutama hädaolukorra või eriolukorra hädaolukorra seaduse tähenduses. Samas annavad riigiasutused juhiseid ja soovitusi koroonaviiruse leviku tõkestamiseks koolides, mh distantsõppe rakendamiseks. Distantsõppe rakendamist soovitab oma koolidele ka [Tallinn](#). Pole aga selge, mis põhjusel on jäetud koolide otsustada (ja vastutada), kas tegelik epidemioloogiline olukord õigustab konkreetsel juhul distantsõppe või liikumispiirangute rakendamist. Nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse § 28 lg 1 näeb ette, et nakkushaiguste epideemilisest levikust tuleneva ohu üle otsustab Terviseamet talle saadetud epidemioloogiliste, laboratoorsete ja kliiniliste andmete alusel.

Põhiõiguste (hariduspõhiõigus, liikumisvabadus) piirangud peavad olema proportsionaalsed. Seega peaks viiruse leviku ohtu hindama ja koolidele siduvaid juhiseid andma selleks pädev asutus.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: avaldaja, Haridus- ja Teadusministeerium, Riigikogu kultuurikomisjon