



Õiguskantsler

Kairi Jakobson
direktor
Rahumäe Põhikool
rahumae@rahumae.edu.ee

Teie nr
Meie 02.11.2020 nr 7-5/201561/2005885

Distantsõppe rakendamine

Lugupeetud Kairi Jakobson

Teile teadaolevalt pöördus õiguskantsleri poole Tallinna Rahumäe Põhikooli õpilase vanem, kes palus õiguskantsleril kontrollida, kas distantsõppe rakendamine sel õppeaastal on olnud õiguspärane. Avaldaja hinnangul rikub kool õpilaste (sh tema lapse) õigusi, kuna distantsõppe pole sisult samaväärne kontaktõppega koolis. Vajaka jääb õpetajate ainealastest selgitustest ja kannatab hariduse kvaliteet.

Olles hinnanud õigusakte ja Teie selgitusi, leian, et koolil ei olnud õiguslikku alust 8. ja 9. klassides selle õppeaasta esimesel veerandil osaliselt distantsõpet rakendada. Soovitan koolil kehtestada osalise või täieliku distantsõppe kasutamise võimalus kooli kodukorras või kooli õppekavas.

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 ning kontrollida, kas alates 28.09.2020 toimunud distantsõppe vastab õigusaktidele. Seega hindab distantsõppe õiguspärasust 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 gümnaasiumiseadusest tuleneb, et üldjuhul on õpilane arvatud mõne klassi koosseisu ning õpe toimub grupiti (klass koos, eraldi rühmad, mitu klassi 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 28.09.2020 üle osalisele distantsõppele. Selle eesmärk oli vähendada Covid-19 viirusesse nakatumise riski 8.-9. klassides. Distantsõppe rakendamise õigusliku alusena tõite välja PGS § 44 lg 1 (kool tagab õpilase koolis viibimise ajal tema vaimse ja füüsilise turvalisuse ning tervise kaitse) ja

Õiguskantsleri Kantselei

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

PGS § 45 lg 2 (direktor korraldab õpilaste ja koolitöötajate kaitse hädaolukorras). Selgitasite, et olete kehtestanud 04.09.2020 käskkirjaga nr 1-1/11 Tallinna Rahumäe Põhikoolis Covid-19 leviku tõkestamise plaani vastavalt PGS § 45 lg-le 4 (hädaolukorra plaani kehtestab direktor). Märkisite veel, et plaani koostamisel ja igapäevatöö korraldamisel haiguspuhangu ajal lähtub kool ka Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Terviseameti ja Tallinna linna soovitudest.

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 Rahumäe Põhikooli kodukorras ei ole sätteid, mida saaks praegusel juhul pidada osalise distantsõppe rakendamise aluseks.

Viitasite õigusliku alusena ka PGS § 45 lg-le 2. 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. Leian, et PGS § 45 pole praegu asjakohane. 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 hädaolukorra sündmus alates 28. septembrist koolis aset leiab. Kuna on võimalik, et viirus jõuab ka kooli, saab ennetavaid tervisekaitse meetmeid reguleerida PGS § 44 kohaselt.

Kuivõrd õigusliku aluse all tuleb mõista seaduse või määrusega antud õigust tegutseda, ei saa koolid oma otsustes otse tugineda õiguslikult mittesiduvatele juhistele ja soovitudest. Niisiis ei saa distantsõppe rakendamisel võtta aluseks Haridus- ja Teadusministeeriumi või Terviseameti soovitusi. Soovitud arvestades on võimalik nt kooli kodukorras (PGS § 44 lg 1 alusel) distantsõppega seonduvat reguleerida. 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.

Kokkuvõttes tuleb tõdeda, et koolil polnud 8. ja 9. klasside osalisele distantsõppele suunamiseks alates 28.09 kuni esimese veerandi lõpuni õiguslikku alust. Koolil tuleks kaaluda, kas sätestada osalise või täieliku distantsõppe rakendamise võimalus kooli kodukorras või kooli õppekavas ning kas see võiks olla asjakohane tervisekaitse meede ka muude haiguste ennetamiseks peale Covid-19. Loomulikult peavad sellised meetmed kodukorras või õppekavas olema eesmärgipärased ja proportsionaalsed.

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

Aigi Kivioja 6938428
Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee