

ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2020/2021

Haridus ja töö

Üldharidus

Õiguskantslerile on väga palju kirjutatud lasteaedade ja koolide probleemidest. Mitmed küsimused korduvad aastast aastasse. Näiteks küsitakse koolitoidu kohta või seda, mis reeglitest lähtutakse nutiseadmete keelamisel koolis.

Lõppenud ülevaateperioodil tekitas küsimusi distantsõppe ja muude koolides kehtestatud koroonapiirangute rakendamine. Hulk avaldusi puudutaski õppekorraldust viiruse leviku tõkestamise tingimustes.

Distantsõpe

Distantsõppes – kui õpilane suhtleb õppetöö ajal õpetajatega üksnes veebi vahendusel – ei ole iseenesest midagi enneolematut. Selles võib näha teistsugust ja rikastavat õppeviisi, mis muu hulgas aitab õpilasel arendada iseseisva töö oskust. Kui enne 2020. aasta kevadel kehtinud eriolukorda rakendati distantsõpet siiski väikeses mahus – näiteks korraldati e-õppel põhinevaid projektipäevi –, siis koroonapuhangu teise laine ajal kestis distantsõpe järjest nädala või mitu nädalat, kohati lausa kuu või paar.

Eriolukorra ajal saadud kogemusest hoolimata küsiti sel aastal palju distantsõppe rakendamise õiguspärasuse ja selle kvaliteedi kohta. Nii tuli õiguskantsleril kujundada seisukoht, kas nädalaid ja kuid kestev distantsõpe on kooskõlas õigusaktidega (vt nt [distantsõpe Jüri Gümnaasiumis](#), [distantsõpe Oru Koolis](#), [distantsõpe Tallinna Järveotsa Gümnaasiumis](#)).

Õiguskantsler selgitas lapsevanematele, koolidele ja ka omavalitsustele, et distantsõppe rakendamiseks peab kooli kodukorras või õppekavas olema kehtestatud vastav õiguslik alus. Kui distantsõppele minnakse üle koroonaviiruse leviku tõkestamiseks, peavad koolipere tervise kaitseks mõeldud abinõud ja nende korraldus kajastuma kooli kodukorras. Distantsõpet tervise kaitseks ei saa kehtestada, kui kooli kodukorras ei ole seesugust meedet

ette nähtud. Loomulikult ei saa distantsõpet rakendada ka siis, kui distantsõpe on tervisekaitse meetmena kodukorras sätestatud, kuid tegelikku olukorda arvestades pole sellise abinõu kasutamine õigustatud.

Distantsõppe õigusliku aluse võib sätestada ka kooli õppekavas. Õppekavas oleks mõistlik distantsõppega seonduvat reguleerida eriti neil juhtudel, kui koolil on kavas e-õpet rakendada tavapärase õppe osana. Õppekavas saab kool sätestada e-õppe korralduse olulised tingimused ja korra, mis on läbi mõeldud ja kooliperega läbi arutatud.

Õigusliku aluse all tuleb mõista seaduse või määrusega antud õigust tegutseda. Järelikult ei või kool oma otsuse aluseks võtta õiguslikult mittesiduvaid juhiseid ega soovitusi (vt [distantsõpe Rahumäe Põhikoolis](#)). Soovitused on ette nähtud distantsõppe praktiliseks korraldamiseks. Kooli pidaja – üldjuhul kohaliku omavalitsuse – korraldusi saab vaadelda kooli sisesuhete raames antud korraldustena, mis võivad olla koolijuhile kui kohaliku omavalitsuse asutuse töötajale täitmiseks kohustuslikud. Samas ei saa selliseid korraldusi otse kohaldada nn haldusväliste inimeste ehk õpilaste suhtes. Selleks on vaja kooli otsust, mida tehes lähtub kool omakorda seadusest või määrusest.

Ühel juhul tuli õiguskantsleril hinnata, kas kool võis suunata õpilasi distantsõppele selle tõttu, et koolis polnud piisavalt õpetajaid (vt „[Distantsõpe Järveküla Koolis](#)“). Distantsõpet otsustati rakendada mitte koolimajas viibijate tervise kaitseks, vaid selle tõttu, et suur osa õpetajatest ei saanud riiklike liikumispirangute tõttu koolimajas töötada. Õiguskantsler leidis, et seadus ei luba seesugusel põhjusel kõiki õpilasi distantsõppele saata. Sellist otsust tehes ei saa kool lähtuda hädaolukorra plaanist, sest põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse kohaselt ei saa õpetajate ajutist koolist puudumist käsitada hädaolukorrana. Hädaolukorda polnud õppeasutustes välja kuulutatud ka hädaolukorra seaduse järgi.

Enamikul juhtudest hindas õiguskantsler distantsõppe rakendamist avalduse alusel, ent ühel juhul algatas ka ise menetluse (vt [distantsõpe Jõgeva valla koolides](#)). Õiguskantsler leidis, et kahepäevane (ühes koolis kolmepäevane) distantsõpe vahetult enne koolivaheaja algust ei kahjustanud õpilaste õigusi.

Distantsõppe rakendamist hinnates ilmnes veel, et üldsusele pole selge, kelle pädevuses on otsustada distantsõppe rakendamise üle (vt „[Distantsõpe Tabasalu Ühisgümnaasiumis](#)“).

Õiguskantsler selgitas, et seadus lubab nakkushaiguse tõrjumiseks kehtestada üksnes neid piiranguid, mis on nakkuse leviku tõkestamiseks vältimatult vajalikud. Hinnata tuleb nii iga

piirangut eraldi kui ka kõiki samal ajal seatud piiranguid kogumis. Keeldudel ja käskudel peab olema nende prognoositavat mõju arvestades põhjuslik seos nakatumise vähenemisega.

Koroonaviiruse epideemilise leviku tõttu tekkinud ohu üle otsustab Terviseamet, võttes aluseks epidemioloogilised, laboratoorsed ja kliinilised andmed. Terviseamet või Vabariigi Valitsus võib vastavalt olukorrale rakendada seaduses ette nähtud meetmeid: näiteks kooli ajutiselt sulgeda või piirata koolis liikumisvabadust. Terviseamet ega Vabariigi Valitsus ei saa aga otsustada, et kool viiakse (osaliselt) üle distantsõppele. Seda, milline õppekorralduslik meede on viiruse leviku tingimustes kõige parem, peab otsustama kool. Näiteks, kui Terviseamet kooli ajutiselt sulgeb, võib põhimõtteliselt kõne alla tulla võimalus suunata kõik õpilased või osa õpilastest distantsõppele.

Oli ka juhtum, kus distantsõppele ülemineku kohta tegi otsuse kooli pidaja (vt [distantsõpe Kuusalu Keskkoolis](#)). Õiguskantsler selgitas kooli pidajale ja koolile, et sellise otsuse tegemine ei ole kooli pidaja pädevuses, mistõttu oli see tühine. Distantsõppe rakendamise otsuse võib teha kooli direktor, kui distantsõppe rakendamise võimalus on kooli kodukorras ette nähtud. Ka siis, kui kooli pidaja annab koolile kui oma asutusele käitumisjuhiseid, vastutab distantsõppele ülemineku otsuse õiguspärasuse eest lõppkokkuvõttes kool (direktor).

Õiguskantslerilt on küsitud, kas haridus on distantsõppe ajal kättesaadav, nii nagu seda nõuab seadus. Õigusaktid ei reguleeri, kui suure osa kooli korraldatavast õppetööst võib moodustada e-õpe. Samuti pole selge, kuidas täpselt tuleb e-õpet läbi viia. Koolidel tuleb ka distantsõppe ajal tagada, et õpetajad juhendaksid ja õpetaksid õpilasi piisavalt. See tähendab, et ainet selgitatakse ning et õpilastel on võimalus õpetajalt küsida, kui nad õppematerjalist aru ei saa. Lapsevanem ei pea asuma õpetaja asemele (vt nt [„Distantsõpe Tallinna koolides“](#)).

Õiguskantsleril tuli mitmel korral hinnata, kas kooli otsus suunata mõni konkreetne õpilane distantsõppele oli õiguspärane.

Ühel juhul keelas kool Kreekast reisilt naasnud lapsel koolis õppima asuda, ehkki sellel ajal kehtinud Vabariigi Valitsuse korralduse kohaselt ei pidanud Kreekast tulnud inimesed eneseisolatsiooni jääma. Õiguskantsler [selgitas](#) koolile, et koolil pole õigust Vabariigi Valitsuse korraldust eirata ega seada välisriigist saabujatele teistsuguseid piiranguid, kui on kehtestanud valitsus. Õiguskantsler soovitas koolil lubada lapsel koolimajas toimuvates õppetundides osaleda.

Teisel juhul suunas kool ühe pere lapsed distantsõppele, ehkki päeval, kui pere saabus

välismaalt, ei kehtinud kõnealusest riigist tulnud reisijatele Eestis liikumisvabaduse piirangut. Seega ei olnud lastel vaja jääda eneseisolatsiooni. Õiguskantsler leidis, et laste distantsõppele suunamiseks puudus õiguslik alus ning kooli otsus tugines valedele asjaoludele. Kool pidanuks distantsõppele suunamise tingimused kindlaks määrama kooli kodukorras või õppekavas. Ka oleks kool pidanud esmalt pöörduma laste vanemate poole, mitte asuma võimalikku eneseisolatsiooni vajadust välja selgitama lapse kaudu.

Õiguskantsleril tuli ka selgitada, kas (gümnaasiumi)õpilasel on õigus nõuda distantsõppele jäämist, kui ta sel viisil soovib vältida oma pereliikme nakatumist koroonaviirusega.

Õiguskantsler [selgitas](#), et koolimajas õppimine on jätkuvalt koolide tavapärase õppevorm. Seega tuleb õpilastel koolimajas toimivas õppes osaleda. Samas peaks kool suhtuma õpilase probleemi mõistvalt ja proovima aidata seda lahendada. Konkreetsel juhul oleks kool teinud õigesti mõlemal juhul: nii õpilast distantsõppele lubades kui ka kohustades teda koolimajas toimivas õppes osalema.

Niisiis on tekkinud vajadus rakendada distantsõpet koroonaviiruse (või edaspidi ka mõne muu viiruse) leviku tõkestamiseks, kuid mitmed koolid plaanivad suurendada distantsõppe osakaalu ka nii-öelda tavapärasel õppes. Õppetöö ei pruugi enam toimuda valdavalt koolimajas.

Ükskõik millist õppeviisi kool kasutab, tuleb igal juhul tagada hariduse kvaliteet. Selleks peab Riigikogu seadusega kehtestama kõik olulised normid ja seadma piirid, mille raames võivad kool ja koolipidaja tegutseda. Õigusriigis ei tohi tekkida olukorda, kus avalik võim tegutseb ilma õigusliku aluseta, kuigi see tegevus võib olla ajendatud parimatest kavatsustest. See tähendab, et iga üksik samm ei pruugi olla õiguste rikkumine, kuid mitme teguri koosmõju tulemusena võib kvaliteetne haridus osutuda kättesaamatuks. Koolide ja koolipidajate tegutsemispiirid peaksid olema nii täpsed ja selged, et õpilased ja lapsevanemad saaksid aru, mida kool võib teha ja mida mitte.

Koolidele ja koolipidajatele peab jääma piisav autonoomia õppetöö korraldamiseks. Seetõttu tuleks hoiduda liiga üksikasjalikust regulatsioonist. Siiski tuleb kaaluda ka seaduse ning riiklike õppekavade muutmise ja täiendamise vajadust, et kogu riigis kehtiksid ühtsed arusaamad, mida e-õpe endast kujutab ja mis reeglite järgi seda rakendada võib. Haridus peab olema kõikjal Eestis ühtmoodi kättesaadav ning õpilaste ja vanemate õigused ja kohustused peavad olema sätestatud arusaadavalt ja selgelt.

Seda arvestades saatis õiguskantsler distantsõpet puudutavad seisukohad nii Riigikogu

kultuurikomisjonile kui Haridus- ja Teadusministeeriumile.

Riigeksami ettevalmistuskursus

Eesti Õpilasesinduste Liit palus õiguskantsleril hinnata, kas matemaatika riigeksamite tasuta ettevalmistuskursuste pakkumisel koheldakse õpilasi võrdselt, kui neid kursuseid korraldatakse ainult eesti keeles.

Õiguskantsler [leidis](#), et riigil on üsna vaba voli otsustada, mil viisil õpilastele ettevalmistuskursusi pakkuda, kui seejuures on koolilõpetajatele antud võrdsed võimalused. Õpilased peavad saama tuge eelkõige oma koolist. Gümnaasiumilõpetaja peab oskama eesti keelt vähemalt B2.1-tasemel, mis tähendab, et koolilõpetaja peaks suutma jälgida kursust eesti keeles. Kuna tegu oli kordava kursusega, tähendab see, et õpilastele pidi materjal olema juba varem tuttav. Seega ei ole riik kohustatud võimaldama kõigile koolilõpetajatele ka venekeelseid ettevalmistuskursusi.

Nutiseade koolis

Taas uuriti, mis reeglitest lähtub kool, kui keelab nutiseadmete kasutamise koolipäeva jooksul. Lapsevanem küsis, kas kool võib oma kodukorras sätestada, et kõik õpilased peavad õppetunni alguses panema mobiiltelefonid klassiruumis olevasse hoidikusse, ning sellest keeldumist käsitatakse kodukorra rikkumisena.

Õiguskantsler [leidis](#), et sellised kooli kodukorra reeglid, mis kohustavad kõiki õpilasi panema oma mobiiltelefoni enne tundi hoidikusse ning käsitavad sellest keeldumist kodukorra rikkumisena, ei ole kooskõlas põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega. Seadus lubab koolil võtta esemeid (sh nutiseadmed) hoiule siis, kui õpilane kasutab neid kodukorra vastaselt. Ennetavalt kõigi õpilaste telefonide hoiule võtmine ei ole aga kooskõlas seaduse sätte ega mõttega, samuti pole see õiglane nende õpilaste suhtes, kes kodukorra reegleid ei riku.

Kuna nutiseadmete kasutamise piiramine on aktuaalne küsimus ka teistes koolides, kirjutas õiguskantsleri nõunik sel teemal Õpetajate Lehele [artikli](#).

Õpilaste rühmitamine kehalise kasvatuse tunnis

Õiguskantslerilt küsiti, kas kool võib jagada õpilased kehalise kasvatuse tunnis tugevama ja nõrgema tasemega rühma ning anda neile rühmadele erinevaid ülesandeid.

Riiklik õppekava lubab kehalise kasvatuse õpiülesandeid nende sisu ja raskusastme järgi diferentseerida. See võimaldab arvestada õpilaste võimeid ning suurendada õpimotivatsiooni. Samas on õppekavas kirjeldatud õppesisu ja taotletavad õpitulemused kõigile õpilastele ühesugused (v.a haridusliku erivajadusega õpilased).

Kool peab õppe korraldamisel lähtuma muu hulgas õpilaste vajadustest ja huvidest ning arvestama võimaluse korral õpilaste ja vanemate ettepanekuid. Igasse lapsesse tuleb suhtuda austusega, olenemata sellest, kui võimekas on ta ühel või teisel spordialal. Halvustada või alandada ei tohi ühtki last. Õpiülesandeid tuleks diferentseerida selliselt, et see suurendaks lapse õpimotivatsiooni, mitte ei vähendaks seda.

Koolitransport

Jõhvi vald muutis keset õppeaastat bussiliini marsruuti, mistõttu üks naaberomavalitsuse koolis käiv laps hilines iga päev kooli 10–15 minutit. Kuigi bussiliine kavandades ei ole võimalik arvestada kõigi sõitjate huvidega, tuleb kohalikul omavalitsusel muudatusi tehes siiski [analüüsida nende mõju peredele](#).

Kui omavalitsus on andnud lapsele koolikoha elukohajärgses koolis, ei pea ta korraldama õpilaste vedu naaberomavalitsuse kooli ja tagasi. Juhul kui omavalitsus koolikohta ei taga, tuleb vallal või linnal korraldada õpilasele sõiduvõimalus väljaspool tema territooriumi asuvasse kooli ja tagasi või hüvitada tema sõidukulud.

Narva Linnavalitsus korraldas õpilasele transpordi kooli ja koju graafiku alusel. Graafikuvälise sõidu korral hüvitas linnavalitsus ühissõiduki piletitega või isikliku sõiduauto kasutamisega seotud kulud. Õiguskantsler leidis, et kohalikul omavalitsusel tuleb leida lahendus ka sellisel juhul, kui õpilane peab näiteks haiguse tõttu graafikuväliselt sõitma kooli või koolist koju, kuid tal ei ole võimalik kasutada ühissõidukit ning lapsevanemal ei ole sõiduauto. Narva Linnavalitsus nõustus õiguskantsleri hinnanguga. Narvalastel on edaspidi võimalik sellises olukorras taotleda näiteks taksosõidukulude ja sotsiaaltranspordi kulude hüvitamist.

Koolitoit

Seaduse järgi korraldab õpilaste toitlustamist koolis omavalitsus. Distantõppe tõttu tuli ette, et osa õpilasi jäi korraldatud koolitoidust ilma.

Õiguskantsleri hinnangul on distantõppel olevate õpilaste toitlustamine omavalitsuste

vabatahtlik otsus ning kindlasti väärrib seesugune õpilaste ja nende perede toetamine tunnustust. Seda hüvet pakkudes tuleb aga linnadel ja valdadel hoolt kanda, et väljaspool kooli õppijate toitlustamise reeglid kehtestaks volikogu. Koolitoidu pakkumisel tuleb kõiki õpilasi kohelda võrdselt. Nii näiteks on raske põhjendada, miks omavalitsus jagab [toidupakke](#) distantsoõppel olevatele õpilastele, aga mitte karantiini tõttu kodus õppijatele. Koolist kaugemal elavad õpilased võivad aga [koolitoidust](#) ilma jääda selle tõttu, et toidu järel käimine võtab ebamõistlikult kaua aega.

Õiguskantsler selgitas, et linnadel ja valdadel tuleb ka [tervislikel põhjustel teistsugust toitu vajavatele õpilastele](#) korraldada sobiv vaheldusrikas koolilõuna. Kui omavalitsus on otsustanud jagada kõigile tasuta koolilõunat, siis tuleb eritoiduga seotud suurem kulu kanda omavalitsusel.

Koolid peavad arvestama [söögivahetunni aja](#) määramisel laste parimate huvidega ning välja selgitama, hindama ja kaaluma, kuidas on võimalik mõistlikke lahendusi silmas pidades söögivaheetunnid kõige paremini korraldada.

Termokaamerad koolis

Erinevalt jälgimisseadmete kasutamisest ei reguleeri seadus termokaamerate paigaldamist koolis. Koolil on põhimõtteliselt [õigus termokaamerat paigaldada ja kasutada](#), kuid seda tuleb eelnevalt reguleerida kooli kodukorras. Õpilane saab minna kooliõe juurde, et see hindaks kaamera mõõtmistulemuse põhjal tema terviseseisundit. Kui õpilane kooliõe juurde ei lähe või ei järgi tema juhiseid, saab kool olenevalt asjaoludest paluda õpilasel vanema teadmisel koolimajast lahkuda või paluda vanemal oma lapsele järele tulla.

Termokaamera võib olla seadistatud nii, et see täidab ka jälgimisseadme funktsiooni. Sel juhul võib kool jälgimist kasutada vaid koolimajja või kooli territooriumile sisenemise ja sealt väljumise kontrollimiseks ning õpilaste ja koolitöötajate turvalisust ohustava olukorra ennetamiseks. Ohtlik olukord tuleb lahendada nii, nagu kooli kodukord ette näeb. Vanema nõusolekut lapse jälgimiseks vaja ei ole.

Lasteaiad ja lapsehoiud

Koroonaviiruse epideemiline levik mõjutas ka lasteaedade tegevust ja õiguskantsler sai sellega seoses mitmeid avaldusi.

Ühel juhul keeldus lasteaed last vastu võtmast, kuigi laps ei olnud haige ega haigestunud personali lähikontaktne. Õiguskantsler pidas mõistetavaks, et lasteaed soovitas võimaluse korral lapsi lasteaeda mitte tuua. Ometi ei olnud lasteaial õigust last lasteaeda mitte lubada, sest lapsel ei olnud haigusnähte ja ta ei pidanud olema ka eneseisolatsioonis. Õiguskantsler [soovitas](#) lasteaial edaspidi sellist viga vältida. Kui lapse rühma õpetajad ei saanud tööl käia, oleks tulnud laps ajutiselt mõne teise rühma koosseisu arvata.

Õiguskantsler möönis, et võib-olla oleks mõistlik täiendada koolieelse lasteasutuse seadust sättega, mis võimaldaks lasteaia erandjuhul ajutiselt sulgeda. Otsuse saab teha Riigikogu.

Sooviti teada, kas lasteaed tohib vanemalt küsida, miks laps lastaeda tuuakse, kui Vabariigi Valitsus on tungivalt soovitanud lapsi hädavajaduseta lasteaeda ega lapsehoidu mitte viia. Samuti päriti, kas lasteaial on õigus küsida lapse tervise kohta, kui on põhjust arvata, et lapse lähikonnas on keegi koroonaviirusega nakatunud.

Õiguskantsler [selgitas](#), et kuigi Vabariigi Valitsus on soovitanud viia laps lasteaeda vaid hädavajadusel, pole seda siiski keelatud teha. See tähendab, et lasteaed ei tohi sellises olukorras keelduda last vastu võtmast. Vanemate hädavajaduse uurimine, ammuigi selle põhjal otsuste tegemine ei ole lasteaia pädevuses.

Õigus lasteaiakohale

Paljud lapsevanemad kaebasid omavalitsuste peale, kes ei andnud lapsele lasteaiakohta.

[Koolieelse lasteasutuse seaduse](#) (KELS) järgi tuleb vallal või linnal anda lasteaiakoht igale vähemalt 1,5-aastasele lapsele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning kattub vähemalt ühe vanema elukohaga. Seadus ei nõua, et lapsevanem peab saama koha enda soovitud lasteaias, vaid vallal või linnal tuleb tagada koht teeninduspiirkonna lasteaias.

Vald või linn on oma kohustuse täitnud siis, kui annab perele lasteaiakoha mõistliku aja jooksul. Üksnes lasteaiakoha järjekorda panemisest ei piisa. Kohtupraktikas on mõistlikuks ajaks peetud üldjuhul kaht kuud pärast lasteaiakoha taotluse esitamist.

Lapsevanematele, kes pöördusid õiguskantsleri poole lasteaiakoha murega, selgitati, kuidas kaitsta oma õigusi kohtu kaudu. Kohtupraktika kohaselt ei vabasta omavalitsust lasteaiakoha tagamise kohustusest elanikkonna kiirele kasvule viitamine, rahanappus ega muud sarnased põhjendused. Kohus on öelnud, et kui perele ei ole õigel ajal lasteaiakohta antud ja pere on

selle tõttu kandnud lisakulusid (nt munitsipaallasteaiaga võrreldes kõrgem eralasteaia või lapsehoiu tasu), tuleb omavalitsusel need lisakulud perele hüvitada.

Õiguskantsler selgitas lapsevanematele, et vald või linn võib asendada 1,5–3-aastase lapse lasteaiakoha lapsehoiukohaga üksnes siis, kui vanem on sellega nõus. Valla või linna tegevus ei ole õiguspärane, kui lapsevanem on sunnitud otsima oma lapsele koha lapsehoius, kuna omavalitsus jätab seadust eirates perele lasteaiakoha tagamata.

Lasteaiakoha tagamise kohustuse kohta tuli palju küsimusi Saue vallast, mistõttu kontrollis õiguskantsler valla lasteaedu puudutavaid määrusi. Õiguskantsler [leidis](#), et Saue Vallavalitsuse määruse „[Saue valla koolieelsesse lasteasutusse vastuvõtmise ja sealt väljaarvamise kord ning lasteasutuse tegutsemise aeg](#)“ säte, mis seob lasteaiakoha kasutamise õiguse lapse kolmeaastaseks saamisega, on vastuolus seaduse ja põhiseadusega, kuna vanemate soovi korral tuleb lasteaiakoht anda vähemalt 1,5-aastasele lapsele. Samuti puudus määruses 1,5–3-aastasele lapsele lasteaiakoha taotlemise kord. Õiguskantsler palus Saue Vallavalitsusel viia määruse sätted seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Vallavalitsus andis teada, et on valmis määrust muutma.

Õiguskantsler [uuris](#) ka Saku valla lasteaiakoha tagamise korda. Uurimise aluseks oli lapsevanema kaebus, et Saku vald ei andnud tema lapsele taotletud ajaks kohta valla lasteaias. Selle tõttu otsis vanem oma lapsele lapsehoiukoha. Õiguskantsler leidis, et pole õiguspärane tagada lasteaiakoht esmajoones 2–7-aastastele lastele. Seadus lubab 1,5–3-aastasele pakkuda ka lapsehoiukohta, ent kui vanem pole sellega nõus, tuleb lapsele anda lasteaiakoht. Seetõttu tegi õiguskantsler Saku Vallavalitsusele ettepaneku sellist seaduserikkumist edaspidi vältida ja anda lasteaiakoht kõigile lastele, kellel on selleks seaduse järgi õigus.

Õiguskantsler tegi Saku Vallavolikogule ettepaneku viia määruse „[Sotsiaalhoolekandeline abi andmise kord](#)“ mõned sätted seaduse ja põhiseadusega kooskõlla. Õiguskantsler pidas seaduse ja põhiseadusega vastuolus olevaks määruse sätet, mille järgi rahastatakse Saku valla eelarvest osaliselt 1,5–3-aastase lapse lapsehoiuteenust, kui vanem on taotlenud lasteaiakohta Saku valla lasteaias, kuid kui ta koha puudumise tõttu nõustub lapsehoiuteenusega. Peale selle nägi õiguskantsler probleemi sättes, mille järgi kinnitab hüvitise kõrgeima määra vallavalitsus. Hüvitise piirmäärad või hüvitise maksmise kriteeriumid peaks kinnitama volikogu. Saku Vallavolikogu muutis [määrust](#) õiguskantsleri ettepanekutest lähtuvalt.

Mitmel juhul lahenes õiguskantsleri poole pöördunud inimese mure menetluse käigus. Näiteks selgus ühes asjas, et omavalitsusel oli võimalik perele sobivat lasteaiakohta pakkuda ning laps sai hakata lasteaias käima. Arusaamatuse põhjustas lasteaiakoha järjekorra ja lasteaiakoha andmise süsteemi keerukus. Teisel juhul tühistas lasteaed otsuse, millega laps oli lasteaiast välja arvatud. Omavalitsus viis seadusega kooskõlla ka oma määruse sätted, mis puudutavad lasteaiast väljaarvamist. Nimelt on [koolieelse lasteasutuse seaduses](#) kehtestatud, et lapse võib lasteaiast välja arvata üksnes siis, kui laps läheb kooli või vanema taotluse alusel. Muid aluseid seadus ette ei näe ning omavalitsus ei tohi neid ka kehtestada.

Lasteaiakoha sobivus

Mõnel juhul pidasid õiguskantsleri poole pöördunud lapsevanemad probleemiks valla või linna pakutud lasteaiakoha ebasobivust. Kui omavalitsus pakub lasteaiakohta, peab see olema perele asukoha poolest kättesaadav, et pere saaks seda kohta ka tegelikult kasutada. Kiiresti arenevates elumupiirkondades võib probleem olla terav, mistõttu tuleb omavalitsustel leida neis kohtades paindlikud lahendused lasteaiakohtade arvu suurendamiseks.

Näiteks hindas õiguskantsler Harku valla lasteaiakohtade jagamist. Õiguskantsler [pidas](#) Harku valla tegevust selles asjas õiguspäraseks. Seadus kohustab lasteaiakohti jagades võimaluse korral arvestama seda, kas samas lasteaias käib juba sama pere lapsi. Seda oli Harku vald ka teinud. Õiguskantsler selgitas, et kuigi seadus ei kohusta andma lasteaiakohta pere elukohale võimalikult lähedal, tuleb koha pakkumisel arvestada ka konkreetse pere vajadusi. Nii ei saa pidada õiguspäraseks seda, kui vald või linn pakub perele kohta lasteaias, kuhu minek võtab ebamõistlikult kaua aega ja/või on liiga kulukas.

Lasteaiakoha kättesaadavust puudutas ka [soovitus](#), mille õiguskantsler saatis Häädemeeste vallale seoses Kabli lasteaija hoone sulgemisega.

Lasteaia ja kooli hoolekogu

Õiguskantslerilt küsiti korduvalt, mil määral tuleb omavalitsusel või direktoril arvestada kooli ja lasteaija hoolekogu arvamusega.

Õiguskantsler leidis mitme kaebuse asjaolusid hinnates, et hoolekogu õigusi ei ole rikutud. Näiteks võib omavalitsus otsustada, kes ja kuidas kehtestab toidukorrast loobumise tingimused. Niisiis saab pidada põhjendatuks, et [Tartu linn soovib reguleerida toidukorrast loobumist ühtselt](#) kõigis linna lasteasutustes. Lasteaia hoolekogu võib teha linnavalitsusele

ettepanekuid tingimusi muuta, kuid see ei tähenda, et tingimuste muutmine on hoolekogu pädevuses ja et linnavalitsus peab hoolekogu ettepanekutega nõustuma.

Olgu otsuseks haridusreform, koolide ümberkorraldamine, põhimääruse kehtestamine, õppetöö üleviimine teise õppehoonesse või lasteaia õpetajate töö ümberkorraldamine – otsus tuleb teha kohalikul omavalitsusel või kooli direktoril. Omavalitsus peab igal juhul täitma seadusest tulenevaid ülesandeid, näiteks hoolitsema, et õpe vastaks riiklikule õppekavale, et õppekeskkond oleks turvaline ja et tuge vajavaid õpilasi toetataks. Hoolekogu ei saa võtta vastutust kohaliku omavalitsuse, lasteaia või kooli ülesannete täitmise eest. Paljudel otsustel on rahaline mõõde, mis tähendab, et valikud tuleb teha kohalikul omavalitsusel.

Huviharidus

Õiguskantsleri poole pöördus lapsevanem murega, et tema Toila vallas elav laps soovis asuda õppima Jõhvi muusikakooli, kuid Toila vald ei olnud nõus katma muusikakooli õppekulusid. Vald põhjendas keeldumist väitega, et vanem jäi sooviavalduse esitamisega hiljaks. Samas polnud inimestele teatatud, mis tähtjaks tuleb vallavalitsusele oma soovist teada anda.

Õiguskantsler leidis, et huvihariduse toetamine valdade ja linnade poolt väärrib tunnustust. Küll aga peaks kohalik volikogu kehtestama [huvihariduse toetamise reeglid](#), et elanikud teaksid, kes ja mis tingimustel toetust saab, ning et avaliku hüve jagamine oleks läbipaistev.

Taas tekitas lapsele ja perele probleemi lapse endise jalgpalliklubi soov saada uuel klubilt ligi tuhat eurot üleminekutasu. Konkreetse pere probleem lahendati ajutiselt: laps registreeriti uue klubi mängijana üheks aastaks, ilma et klubi oleks pidanud küsitud üleminekutasu maksma.

Õiguskantsler analüüsis mõne aasta eest laste spordiklubide vahetamise probleeme ning saatis spordiklubidele ja alaliitudele [soovitused](#) korrektseks asjaajamiseks. Spordiklubid on valdavalt eraõiguslikud juriidilised isikud, mistõttu õiguskantsler nende vaidlustesse sekkuda ei saa. Sellised vaidlused lahendatakse vajaduse korral kohtus.

Õiguskantsleril paluti ka hinnata, kas koolil oli õigus piirata õpilase laagris osalemist. Kool andis kolmanda klassi õpilasele loa osaleda kooli korraldatavas keelekümbluse laagris üksnes tugiisikuga. Tugiisiku tingimus seati vahetult enne laagri toimumist. Enne seda soovitas kool perel laagris osalemisest loobuda. Õiguskantsleri andmetel ei pakkunud kool lapsele laagris

osalemiseks ühtegi kohandust ning põhjendas oma otsust sellega, et laps vajab õppetöös erituge. Sellega rikkus kool lapse õigusi nii laagrit ette valmistades kui ka lapse osalemise kohta otsust tehes.

Laagri korraldamine eeldab [võrdsete võimaluste pakkumist](#). See tähendab, et laager tuleb korraldada võimalikult paljudele lastele, vajaduse korral tuleb kaaluda individuaalset lähenemist ja kui lapsevanem taotleb, siis ka mõistlikke kohandusi. Samuti on lapsel õigus avaldada arvamust, mida tuleks teha selleks, et ta saaks laagris osaleda. Kui kool siiski leiab, et kooli enda kohandused oleksid liiga koormavad või kahjustaksid teiste laste heaolu, peavad kooli põhjendused tuginema objektiivsetele kriteeriumidele. Kuna kool vastutab laagris kõigi laste heaolu eest, on tal õigus sellisel juhul last laagrisse mitte lubada.

Kutseharidus

Küsimusele praktikandi õiguste kaitse kohta [vastas õiguskantsler](#), et praktikandi õigusi on võimalik kaitsta praktikandi, kooli ja ettevõtte koostöös, muu hulgas praktikalepingus kirja pandud praktika korralduse tingimustega. Töö- ja puhkeaja määratlemisel peavad pooled lähtuma lepingu olemusest ja eesmärgist ning hea usu ja mõistlikkuse põhimõttest. Õppepraktika kohta kehtib töötervishoiu ja tööohutuse seadus, milles on loetletud ka füüsilised ja psühhosotsiaalsed ohutegurid.

Praktikat võib küll võrrelda töötamisega, kuid praktikaleping ei reguleeri tööõiguslikku suhet. Praktika on olemuselt ajutine ja praktikandi töö eest ei pea maksma tasu, kui selles pole eraldi kokku lepitud. Praktikalepingu lõppemisel ei jää õpilane sotsiaalsete tagatisteta või elatusvahenditeta. Õpilasele on jätkuvalt tagatud ravikindlustus ja praktikalepingu lõpetamine ei too kaasa õpilase töötuks jäämist.

Kutseharidust puudutas ka küsimus, kas koolil oli õigus korraldada koroonapandeemia ajal koolimajas õppetööd. Rakvere Ametikooli eesmärk oli aidata õpilastel saavutada õppekavas ettenähtud õpitulemused ja lõpetada kool. Õppetöö koolimajas oli lubatud ka koroonaviiruse leviku ajal, kui õpilane vajab hariduslikke tugiteenuseid või konsultatsioone või osales praktilises õppes, tegi eksameid või teste. [Koolil oli õigus otsustada](#), kes õpilastest vajavad abi koolis kohapeal.

Kõrgharidus

Ülikooli vastuvõtu tingimused

Ülikoolil on õigus ise määrata oma vastuvõtutingimused, kuid need tingimused peavad olema põhjendatud ja võrreldavad. Tallinna Tehnikaülikool ja Tartu Ülikool on võrdsustanud vastuvõtutingimustes eesti keele ning eesti keele kui teise keele riigieksami ja tasemeeksami tulemused. Ülikool võib seda teha, kui sisseastujaid koheldakse võrdselt. Mõlema riigieksami tulemused aitavad hinnata ülikoolidel sisseastujate oskusi ja teadmisi (akadeemilist võimekust), kuid tuleb arvestada, et eesti keele eksami sooritajatele on seatud teistsugused nõuded kui eesti keele kui teise keele riigieksami tegijatele.

[Õiguskantsleri hinnangul](#) ei kohelnud Tallinna Tehnikaülikool sisseastujaid ebavõrdselt, sest kõigil lävendi ületanutel oli võimalik saada ülikooli õppima. Üliõpilaste teadmisi ja oskusi ei võrrelda omavahel. Kuna Tartu Ülikool seab sisseastujad paremusjärjestusse, on oht sisseastujate ebavõrdseks kohtlemiseks olemas. Seetõttu [soovitas õiguskantsler](#) Tartu Ülikoolil analüüsida enda vastuvõtutingimusi võrdse kohtlemise aspektist ja vajaduse korral neid muuta.

Õigus vajaduspõhisele õppetoetusele

Vajaduspõhise õppetoetuse määramisel ei võeta perekonnaliikmena arvesse täisealisena gümnaasiumis õpinguid jätkavat last. Riigikogul on õigus otsustada, mis tingimustel vajaduspõhist õppetoetust makstakse. Seetõttu ei ole põhiseadusega vastuolus, et toetuse määramisel arvatakse õppiva vanema perekonnaliikmete hulka ainult tema alaealised lapsed.

[Õiguskantsler pidas](#) siiski mõistetamatuks, miks loetakse õppetoetuse määramisel kuni 24-aastane üliõpilane oma vanemate perekonna liikmeks, kuid samas ei peeta üliõpilasest lapsevanema perekonna liikmeks tema täisealist gümnaasiumis õppivat last. Haridus- ja Teadusministeerium nõustus, et perekonnaliikme erinev käsitus seaduses ei ole loogiline, ning oli nõus tegema ettepaneku seaduse muutmiseks.

Tarkvararakenduse kasutamine õppetöös

Mõned ülikoolid kasutavad tarkvararakendust Proctorio, millega saab korraldada väljaspool klassiruumi toimuvate eksamite järelevalvet. Selle tarkvara kasutamist põhjendatakse vajadusega tuvastada akadeemilist petturlust distantsõppe ajal.

Tegemist on jõulise sekkumisega inimese eraellu, sest tarkvara võimaldab eksami ajal jälgida

ka inimese käitumist ja arvutis toimuvat. Sedavõrd jõuline sekkumine ei pruugi kõigile üliõpilastele sobida. Tartu Ülikoolis ja Tallinna Tehnikaülikoolis on tarkvararakenduse kasutamine võimalik üksnes üliõpilase nõusolekul. Kui üliõpilane ei soovi või ei saa rakendust kasutada, peab ülikool võimaldama tal teha eksamit muul viisil, näiteks auditooriumis.

Kvalifikatsioon ja kutse

Jätakuvalt tekitab küsimusi üldhariduskooli õpetaja kvalifikatsiooninõuete täitmine. Nii palus koolis töötav õpetaja hinnata, kas Haridus- ja Teadusministeeriumil oli alust nõuda temalt õpetajakutse omandamist, kuigi Eesti Õpetajate Liit kutse andjana oli seisukohal, et avaldaja kvalifikatsioon vastab kehtestatud nõuetele.

Õiguskantsleri [uurimine kinnitas](#), et nii kutse andja kui ka Haridus- ja Teadusministeeriumi spetsialistide arvates on avaldajal nõutav kvalifikatsioon. Seetõttu palus õiguskantsler, et ministeerium edastaks oma seisukoha ka õpetaja praegusele tööandjale ja lahendaks koolile tehtud ettekirjutuse.

Kuna segadust oli palju, soovitas õiguskantsler ministeeriumil koostöös Eesti Õpetajate Liiduga luua selge ja üheselt mõistetava regulatsiooni õpetajate kutsekvalifikatsiooni hindamiseks. Õigusakte lugedes peab olema võimalik aru saada, kas ja mis nõudeid peab töötaja täitma selleks, et saada nõuetekohane kvalifikatsioon.

2014. aastal kaotati seadusemuudatusega veterinaarkorralduse seadusest veterinaartechniku amet. Õiguskantsleril paluti uurida, kas oleks võimalik kunagi eksisteerinud kutse taastada.

Õiguskantsler [selgitas](#), et tal pole alust taotleda Riigikogult veterinaartechniku või velskri ameti taastamist seaduses. Nõuded spetsialisti haridusele ja tegevusele on aja jooksul muutunud. Riigikogu on otsustanud, et seadustes nimetatud erialatööd võib iseseisvalt ja omal vastutusel teha üksnes kindlatele nõuetele vastava haridusega (akadeemiline kõrgharidus) veterinaararst. Õiguskantsleri hinnangul ei saa seda nõuet pidada meelevaldseks ega ülemääraseks. Veterinaararsti kõrval ja tema järelevalve all võib tegutseda muu haridustasemega veterinaarspetsialist, kelle ametinimetuse võib ka tänapäeval olla veterinaartechnik.

Kutsetega seoses esitas õiguskantsler ülevaateaastal arvamuse kahes Riigikohtu menetluses olevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas.

Ühel juhul taotles inimene diplomeeritud teedeinseneri 7. taseme kutset erijuhu alusel

(taastõendamiseks) teedehituse eriala tee-ehituse ja teekorrashoiu allerialade ehitusjuhtimise ja ehitustegevuse juhtimise ametialal. Õiguskantsleril tuli Riigikohtule vastata, kas ehitusseadustiku § 24 lõikes 4 nimetatud õigustloova akti osaline andmata jätmine on kooskõlas põhiseadusega.

[Õiguskantsler leidis](#), et määruses toodud tegevusaladele vastavate täpsemate kutsekvalifikatsiooninõuete kehtestamata jätmine on vastuolus ehitusseaduse § 24 lõikes 4 antud volitusnormiga ja seega vastuolus ka põhiseadusega. Riigikohtu üldkogu [tunnistaski](#) ehitusseadustiku § 24 lõikes 4 nimetatud kvalifikatsiooninõuete ministri määrusega kehtestamata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks.

Teisel juhul palus Riigikohus õiguskantsleri arvamust, kas põhiseadusega on kooskõlas lastekaitseaduse § 20 lõige 1¹ osas, milles vastav säte viitega kriminaalkodeksi §-le 202 ei võimalda anda treenerikutset inimesele, keda on karistatud alaealise kuriteole kaasatõmbamise eest, sõltumata kuriteo asjaoludest.

Õiguskantsler [leidis](#), et lastekaitseaduse § 20 lõige 1¹ ei saa olla treenerile kutse andmisest keeldumise ega treenerikutse kehtetuks tunnistamise alus. Järelikult ei ole lastekaitseaduse § 20 lõige 1¹ põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse mõttes asjassepuutuv norm, mille põhiseadusele vastavust saaks kõnealuses kohtuasjas kontrollida.

Riigikohus [leidis](#) sarnaselt õiguskantsleriga, et lastekaitseaduse § 20 lõige 1¹ ei olnud haldusasja lahendamisel asjassepuutuv ja halduskohtu taotlus sätte põhiseaduspärasuse kontrollimiseks ei ole lubatav. Riigikohus jättis taotluse läbi vaatamata.

Töö

Õiguskantsleril paluti analüüsida, kas 2009. aastal [töötervishoiu ja tööohutuse seaduse](#) (TTOS) §-ga 12² tööandjatele pandud kohustus maksta töötajatele haigushüvitist on kooskõlas põhiseaduses sätestatud ettevõtlusvabaduse ja omandipõhiõigusega (§-d 31, 32) ning võrdsuspõhiõigusega (§ 12).

Õiguskantsler [leidis](#), et põhiseadus ei keela panna tööandjale haiguspäevade hüvitamise kohustust. Riik võib ajutise töövõimetuse hüvitamise skeemi üles ehitada ka nii, et selles osaleb tööandja. Tervisekindlustussüsteemi korraldamine on sotsiaalpoliitika valdkonna küsimus, mille puhul tuleb arvestada Riigikogu avara kaalutusõigusega. Sellega seondub küsimus, kuidas säilitada lähikontaktsetena karantiini määratud inimese sissetulek.

Riigikogus toimunud aruteludel selgus, et osa tööandjaid pole maksnud lähikontaktsena karantiini määratud töötajale haigushüvitist, sest nende hinnangul töötervishoiu ja tööohutuse seadus selleks ei kohusta. [Õiguskantsler palus Riigikogul](#) väljendada seaduses selgelt enda tahet karantiini ajal haigushüvitise maksmise kohta. Riigikogu täpsustas seadust.

Tunti ka muret õpetaja töötingimuste pärast. Õpetaja tões, et distantsõppe seab ohtu õpetajate tervise, kuna videotundide ajal tuleb pidevalt kasutada arvutit. Pärast videotunde hakkab õpetaja järgmise päeva tundideks valmistuma. Avaldaja leidis, et laste heaolu kõrval tuleb kaitsta ka õpetajate tervist.

Õiguskantsler [selgitas](#), et tööandja peab töötaja tervist kaitsma nii distantsõppe kui ka tavaõppe ajal. Kas ja mida peaksid koolijuhid õpetaja tervise kaitseks täpsemalt ette võtma, saab aga öelda iga konkreetse juhtumi asjaolude põhjal. Õiguskantsler saatis selle seisukoha ka Tööinspeksioonile, Sotsiaalministeeriumile ning Haridus- ja Teadusministeeriumile, sest distantsõppe ulatuslik rakendamine ka pärast pandeemiat võib tingida vajaduse arutada laiemalt õpetajate töötingimusi ja töötervishoiu probleeme.

Õpetajate töötingimusi puudutas ka avaldus, milles paluti õiguskantsleril hinnata Viljandi Vallavalitsuse otsust, mis võimaldab anda magistrikraadiga lasteaiaõpetajale pikemat puhkust (56 kalendripäeva) kui magistrikraadita õpetajale.

Õiguskantsler [selgitas](#) avaldajale, et vallal on õigus sellist otsust teha. Vald põhjendas, et alushariduse pedagoogi magistrikraadiga lasteaiaõpetajale pikema puhkuse andmine aitab tagada, et vallal on piisavalt alushariduse pedagoogi magistrikraadiga lasteaiaõpetajaid. Õiguskantsler leidis, et seda saab pidada erineva kohtlemise mõistlikuks ja asjakohaseks põhjuseks.

Sel ülevaateaastal kerkis taas üles äriühingu juhatuse liikme sotsiaalse kaitse küsimus. Õiguskantslerilt küsiti, kas palgatööd teinud äriühingu juhatuse liikmel on põhiseaduse järgi õigus võtta end töötuna arvele ja saada töötutoetust.

Õiguskantsler [selgitas](#), et tööturuteenuste ja -toetuste seaduse järgi on palgatöötajast äriühingu juhatuse liikmel õigus töötuskindlustushüvitisele, kuid tal ei ole õigust saada töötutoetust.

Õiguskantsler möönis, et on raske leida õigustust, miks töise sissetuleku katkemise korral piirab äriühingu juhatuse liikme staatus õigust saada töötutoetust. Siiski ei saa öelda, et see on ilmselgelt põhiseadusvastane piirang. Kuna palgatöötajatele on töise tulu katkemise korral

tagatud töötuskindlustushüvitis, on küsimus laiemalt töise sissetulekuta inimeste sotsiaalses kaitstes. Mis tingimustel sotsiaalkaitsemeetmeid rakendada, otsustab Riigikogu. Oluline on, et inimesele oleks tagatud abi puuduse korral. Sel juhul on ette nähtud toimetulekutoetus. Õiguskantsler on juba varem [juhtinud](#) Riigikogu ning tervise- ja tööministri tähelepanu sellele, et töö olemus ja tööturu olukord on muutunud ning et töötuskindlustus vajab seetõttu paindlikumaid lahendusi.

Õiguskantsler [leidis](#) ka, et haigushüvitise maksmist puudutavad normid võiksid olla paindlikumad. Tuleks arvestada, et tänapäeval on töid, mida töötaja saab teha osakoormusega või teisel töökohal ka siis, kui ta on haige.

Töölkäimisega on seotud ka hooldajatoetuse maksmine. Õiguskantsleri poole pöördus mitu lapsevanemat murega, et kohalik omavalitsus ei maksa neile puudega lapse hooldaja toetust selle tõttu, et nende laps ei ole veel kolmeaastane.

Juhuvaliku alusel läbi vaadatud kohalike omavalitsuste õigusaktidele tuginedes nentis õiguskantsler, et suur osa kohalike omavalitsusi on kehtestanud piirangu, et alla kolmeaastase lapse hooldajale hooldajatoetust ei maksta. Vanusepiirangu seadmise põhjusena on nimetatud seda, et alla kolmeaastase lapse vanemad saavad lapsehooldustasu. Ometi kehtiva seaduse järgi lapsehooldustasu enam ei maksta.

Õiguskantsler saatis kohalikele omavalitsustele [ringkirja](#), milles palus sotsiaaltoetuste maksmise aluseks olevad õigusaktid üle vaadata ja vajaduse korral neid muuta, nii et puudega laste vanemad ei jääks vajaliku sotsiaalse kaitseta.

Õiguskantsleri poole pöörduti murega, et pankrotihaldur keeldus hüvitamast varalist kahju, mis tekkis tööandja süül juhtunud tööõnnetuses. Õiguskantsler [selgitas](#), et pankrotihalduril ei ole õiguslikku alust tervisekahju hüvitise nõudest keelduda, isegi kui inimesel võib tulevikus tekkida õigus saada tervisekahju hüvitist Sotsiaalkindlustusameti kaudu.

Sotsiaalkindlustusamet maksab inimesele tervisekahju hüvitist alles pärast seda, kui ettevõtte likvideerimise protsess on lõppenud ja ettevõtte on äriregistrist kustutatud. Õiguskantsler leidis, et Sotsiaalkindlustusameti praktika on põhjendatud ja kooskõlas eesmärgiga võtta kahju hüvitamise kohustus üle, kui algselt kohustatud isikut enam ei eksisteeri.