



Õiguskantsler

Hr Ivo Pilving  
Riigikohtu halduskolleegiumi esimees  
haldus.kantselei@riigikohus.ee

Teie 03.04.2024 nr 3-23-2480

Meie 16.04.2024 nr 16-4/240581/2402254

## Õppekeel avalik-õiguslikus põhikoolis

Lugupeetud härra Ivo Pilving

Riigikohtu halduskolleegium kaasas kohtuasja nr 3-23-2480 menetlusse õiguskantsleri. Kohtumääruse kohaselt on õiguskantsleril võimalik esitada kohtule seisukoht kaebajate kaebeõiguse kohta ning anda hinnang, kas Eesti Vabariigi põhiseaduse või Eestile siduva rahvusvahelise õiguse kohaselt on lapsel ja noorel õigus tasuta emakeelsele põhiharidusele.

Tänan Teid selle võimaluse eest.

Põhiseaduse kohaselt on Eesti riigikeel eesti keel ja lastel on õigus eestikeelsele tasuta põhiharidusele. Ka Eestile siduvast rahvusvahelisest õigusest ei tulene, et lapsele või noorele peab olema tagatud tasuta põhiharidus tema emakeeles, mis pole riigikeel. Neis õigusaktides on rõhutatud, et riigil tuleb luua ühtne haridussüsteem ja tagada riigi ametliku keele õppimine, selleks et inimesed saaksid ühiskonnaelus osaleda. Mõistagi ei või inimesel keelata oma emakeelt kasutada.

Eestis on ajaloolistel põhjustel olnud seni kaks eraldi haridussüsteemi. Probleemid, mis sellega on kaasnenud, on teada: vene õppekeelega koolide õpilaste õpitulemused kipuvad olema kehvemad kui eesti õppekeelega koolide õpilastel, vene õppekeelega lastel on seetõttu ka kehvemad väljavaated haridusteed jätkata ning sobivat ametit ja tööd valida, vene emakeelega inimesed jäävad sagedamini ühiskonnaelust eemale.

Poliitilisel tasandil on räägitud haridussüsteemi ühtseks ja eestikeelseks muutmise vajadusest Eesti taasiseseisvumisest alates. Konkreetsed sammud eestikeelsele õppele üleminekuks astuti 1997. aastal, kui põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega sätestati tähtajad avalik-õiguslike gümnaasiumide eestikeelsele õppele üleminekuks ja seati kõrgendatud nõudeid eesti keele õppele põhikoolis. Põhikoolide ja lasteaedade eestikeelsele õppele ülemineku küsimust hakati Riigikogus ja ühiskonnas laiemalt arutama alates 2018. aastast (vt nt [arutelu](#) Riigikogus).

Seega ei saa avalik-õiguslike koolide ja lasteaedade eestikeelsele õppele üleminek olla ootamatu või üllatuslik.

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)

**Kas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 37 lg 4 esimesest või teisest lausest või §-st 49 tuleneb isikule põhiõigus saada tasuta emakeelne (mitteriigikeelne) põhiharidus?**

1. Ei, neist sätetest ei tulene inimese põhiõigust tasuta emakeelsele (mitteriigikeelsele) põhiharidusele. Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 37 lõike 4 esimene lause sätestab, et igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust. Säte annab inimesele subjektiivse õiguse nõuda õpet eesti keeles ja paneb avalikule võimule kohustuse tagada igaühele õpetus eesti keeles.

2. Põhiseaduse § 37 lõike 4 tõlgendamisel tuleb arvestada teisi põhiseaduse sätteid ning rahvusvahelise õiguse norme, mida Eesti peab järgima.

3. Eesti on rahvusriik, mille eesmärk on põhiseaduse preambuli kohaselt muu hulgas eesti rahvuse, keele ja kultuuri säilimise tagamine läbi aegade. Selle eesmärgi tagamiseks sätestab PS § 6, et Eesti riigikeel on eesti keel. Eesti keele riigikeele staatus kohustab avalikku võimu tagama nii eesti keele arengu, säilimise kui ka kasutamise. Seega on põhiseaduse kohaselt eesti keelel võrreldes kõigi teiste keeltega eristaatus (vt ka RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-7-98](#) III osa, RKPJK otsus asjas nr [3-4-1-1-98](#), II osa, vt ka EIK otsus [Valiullina jt vs. Läti](#) p 187). Kuna Eestis elab ka muust rahvusest inimesi, kelle emakeel ei ole eesti keel, on riigikeelel täita ka ühiskonda ühendav funktsioon. Ühiskond saab toimida vaid siis, kui selle liikmetel on võimalik omavahel suhelda ja elada ühes inforuumis. Ka neil inimestel, kelle emakeel ei ole eesti keel, tuleb õppida ja kasutada riigiga suhtlemisel eesti keelt ja riigil on õigus neilt seda nõuda. Muu hulgas tähendab riigikeel seda, et selles keeles korraldab riik oma haridusasutuste tegevust.

4. Põhiseadus näeb ette ka erandid eesti keele kui riigikeele kasutamise põhimõttest. Näiteks sätestab PS § 21, et kohtu otsus inimese vahistamise kohta tuleb teatavaks teha inimesele arusaadavas keeles. PS § 52 lõikes 2 on öeldud, et paikkondades, kus elanike enamiku keel ei ole eesti keel, võivad kohalikud omavalitsused seaduses sätestatud ulatuses ja korras kasutada sisemise asjaajamisekeelena selle paikkonna püsielanike enamiku keelt.

5. Erand õigusest nõuda eestikeelset õpetust (PS § 37 lg 4 esimene lause), on ette nähtud ka PS § 37 lõike 4 teisest lauses, mille järgi valib vähemusrahvuse õppeasutuse õppekeele õppeasutus.

6. Põhiseadus vähemusrahvuse õppeasutuse mõistet ei ava, kuid põhiseaduse § 50 sätestab, et vähemusrahvustel on õigus luua rahvuskultuuri huvides omavalitsusasutusi vähemusrahvuste kultuurautonoomia seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

Eesti on vähemusrahvuse mõiste defineerinud vähemusrahvuste kaitse raamkonventsiooni ratifitseerimise [seaduses](#). Konventsiooniga kaitstavad õigused laienevad vaid Eesti kodanikele, kes vastavad viidatud seaduses näidatud tingimustele. Vähemusrahvuste kaitse [raamkonventsiooni](#) (edaspidi raamkonventsioon) artikli 13 lõike 1 järgi tunnistavad konventsiooniga ühinenud riigid, et vähemusrahvusesse kuuluvatel inimestel on õigus asutada ja juhtida oma erakoole või -täiendõppeasutusi. Lõike 2 järgi ei pane selle õiguse kasutamine riikidele mingeid rahalisi kohustusi. Artikkel 14 lõike 1 järgi kohustuvad riigid tunnistama iga vähemusrahvusesse kuuluva inimese õigust õppida oma vähemuse keelt. Lõike 2 ütleb, et piirkondades, kus vähemusrahvusesse kuuluvad inimesed on traditsiooniliselt asunud või kus neid elab palju, püüavad riigid võimaluste piires ja oma haridussüsteemi raames piisava vajaduse korral tagada vähemusrahvusest inimestele võrdsed võimalused vähemuse keele õppimiseks või õpetuse saamiseks selles keeles. Lõike 3 järgi rakendatakse artikli 14 lõiget 2, takistamata riigikeele õppimist või riigikeelset õpetust.

7. Seega tuleb eelnevat arvestades lugeda vähemusrahvuse õppeasutusteks rahvuskultuuri huvides moodustatud kultuuriomavalitsusasutusi. Need ei ole riigi või kohaliku omavalitsuse peetavad avalik-õiguslikud koolid ja seega ei pea kool (õpilased) saama valida neile sobivat õppekeelt. Riigilt ei saa raamkonventsiooni alusel nõuda seda, et riik tagaks õppe vähemusrahvuse keeles.

8. Põhiseaduse § 49 sätestab, et igaühel on õigus säilitada oma rahvskuuluvus. PS § 49 on üldsäte ja õigus säilitada rahvuskuluvus on kõigil inimestel. Keelelised õigused on sätestatud põhiseaduse teistes paragrahvides (nt PS § 51-52, § 37 lg 4, § 21 lg 1). PS §-ga 49 on hõlmatud nii eestlased kui ka mõne muu rahvuse esindajad, seahulgas need, kes vähemusrahvuse määratluse alla ei mahu. Kuigi rahvskuuluvuse üks osa on ka õigus kasutada selle rahvuse keelt ja seda keelt õppida (vt raamkonventsiooni artikkel 5 ja artikkel 14), ei kohusta see säte riiki tagama igaühele tema emakeeles tasuta põhiharidust. Nagu eespool öeldud, ei ole sellist õigust ka neil, keda Eesti peab vähemusrahvuseks. Pole alust väita, et neil rahvustel, keda Eesti vähemusrahvuseks ei pea, oleks suuremad õigused.

9. Raamkonventsioon sõnastab riigi kohustused, kuidas tagada vähemusrahvusele emakeele õpe, väga paindlikult (artiklid 12–14). Raamkonventsiooni alusel peetakse õiguspäraseks, kui riik tagab võimaluse oma emakeelt õppida näiteks eraldi keeleõppe klassides avalik-õiguslikus koolis, erakoolides või n-ö pühapäevakoolides (vt [raamkonventsiooni selgitav ettekanne](#), punktid 72–79).

**Kas üksnes riigikeelse tasuta põhihariduse pakkumine on teise emakeelega isiku ilmajätmine õigusest saada haridus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll 1 artikli 2 esimese lause tähenduses? Kas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll 1 artikli 2 teisest lausest tuleneb riigile keeld pakkuda üksnes riigikeelset tasuta põhiharidust?**

10. Õiguskantsleri hinnangul on vastus mõlemale küsimusele eitav. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse [konventsiooni](#) lisaprotokoll 1 artikli 2 esimene lause sätestab, et kedagi ei või jätta ilma õigusest haridusele. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll 1 artikli 2 teine lause näeb ette, et haridus- ja õpetamisfunktsioone täites peab riik austama lapsevanemate õigust tagada lastele nende endi usuliste ja filosoofiliste veendumustega kooskõlas olev haridus.

11. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni tõlgendab Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK). EIK on koostanud konventsiooni [lisaprotokoll 1 artikli 2 kohta juhise](#), milles on analüüsitud kohtupraktika varal sätte sisu ja mõtet (vt täpsemalt nt keele kasutamise kohta lk 8).

19.02.2024 jõustus EIK otsus asjas [Valiullina jt vs. Läti](#). Selles otsuses analüüsis kohus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni lisaprotokoll 1 artikli 2 sätet nii oma varasemaid seisukohti kui ka rahvusvahelist õigust arvestades. Tuginedes oma varasemale praktikale ([Belgia keelekaasus](#)), selgitas kohus, et lisaprotokoll 1 artikkel 2 ei kohusta riiki kehtestama teatud haridussüsteemi, vaid tagab inimesele õiguse saada õpetust nii, nagu see vastavas riigis on korraldatud (p 122).

Kohus teeb kokkuvõtte, et lisaprotokoll 1 artikli 2 esimene lause ei määra kindlaks keelt, milles tuleb haridust anda. Õigus haridusele tähendab juurdepääsu olemasolevatele haridusasutustele ning et inimene peab talle antavast haridusest kasu saama (p 123). Kohus selgitas, et lisaprotokoll 1 artikli 2 esimene lause nõuab, et riik reguleeriks hariduse andmist, kuid regulatsioon võib ajas ja ruumis muutuda, sõltuvalt ühiskonna ja isikute vajadustest ja võimalustest. Kohus rõhutas, et

selline reguleerimine ei tohi kahjustada haridusõiguse olemust ega minna vastuollu teiste konventsiooniga tagatud õigustega (p 124).

Kohtu selgituse järgi ei kohusta lisaprotokolli 1 artikli 2 teine lause riiki hariduse andmisel arvestama vanemate keelelisi eelistusi, vaid ainult nende usulisi ja filosoofilisi veendumusi (p 125). Riik ei pea tagama võimalust saada haridust muus kui oma riigikeeles (p 125).

Seega leidis kohus, et pole põhjust muuta kohtu seniseid seisukohti lisaprotokolli 1 artikli 2 tõlgenduse kohta.

12. Kohtu hinnangul pole ka piisavalt rahvusvahelisi allikaid, mis võimaldaksid lisaprotokolli 1 artiklit 2 tõlgendada nii, et inimesel on õigus õppida enda valitud keeles (punktid 134, 211). Kohus märkis, et mõned rahvusvahelised institutsioonid on emakeelset haridust soovitanud, kuid Euroopa riigid pole jõudnud üksmeelele, et see peaks nii olema (p 210). Kohus selgitas, et Haagi 1996. aasta [soovitused](#) pole riikidele kohustuslikud. Ühtlasi leidis kohus, et praegusel juhul tuleb rõhutada ja arvestada asjaolu, et vene õppekeel oli Lätis (ja teistes Balti riikides) üldlevinud, kuna Nõukogude Liit oli need riigid okupeerinud.

Kohus märkis, et enamik konventsiooniga liitunud riike on valinud põhiseadusega ühe keele riigi ametlikuks keeleks. Ametlik keel on neile riikidele samasugune põhiseaduslik väärtus nagu riigi territoorium, riigi organisatsiooniline ülesehitus või riigilipp (p 187).

Kohus tegi kokkuvõtva järelduse, et lisaprotokolli 1 artikkel 2 ei anna õigust saada haridust mingis konkreetses keeles, see tagab õiguse haridusele riigi ametlikus keeles (p 135). Kohus lisas, et kuna läti keel on Läti ainus ametlik keel, siis ei saa avaldajad kaevata lisaprotokolli 1 artikli 2 alusel vene keele kui kooli õppekeele kasutamise vähenemise üle *per se* (p 135).

Kohus analüüsis ka seda, kas õigus haridusele vene keeles võiks tuleneda lisaprotokolli 1 artikli 2 koosmõjust konventsiooni artikliga 14 (võrdne kohtlemine), kuid ei leidnud rikkumist, sest Läti esitas kohtule mõistlikud põhjused läti õppekeele kasutamise kohta riigi haridussüsteemis (p 213).

13. Kokkuvõtvalt: EIK praktikast ei tulene, et üksnes riigikeelse tasuta põhihariduse pakkumisega jäetakse teise emakeelega inimesed ilma õigusest haridusele. Riigil ei ole keelatud pakkuda ka üksnes riigikeelset tasuta põhiharidust. Õiguskantsler ei näe alust EIK järeldustega mitte nõustuda.

### **Kas ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti artikli 13 punktist 1 või punktist 3 tuleneb isikule õigus saada tasuta emakeelset põhiharidust?**

14. ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise [pakti](#) artikli 13 punkt 1 sätestab: „Käesolevast paktist osavõtavad riigid tunnustavad iga inimese õigust haridusele. Nad on ühel arvamusel, et haridus peab tagama iga inimese täieliku arengu, looma väärikutunde, tugevdama lugupidamist inimese õiguste ja põhivabaduste vastu. Nad on ühel arvamusel, et haridus peab andma kõigile võimaluse olla vaba ühiskonna kasulikuks liikmeks, soodustama vastastikust mõistmist, sallivust ja sõprust kõigi rahvaste ja rasside, etniliste ja religioossete gruppide vahel ja kaasa aitama Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni tööle rahu kindlustamisel.“ Pakti artikli 13 punkt 3 sätestab: „Käesolevast paktist osavõtavad riigid kohustuvad austama vanemate ja vastavatel juhtudel seaduslike hooldajate vabadust valida oma lastele nii riigivõimude poolt asutatud koole kui ka teisi koole, mis vastavad tolele hariduse miinimumnõudele, mida riik võib määrata või kinnitada, ning tagada oma laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt omaenda veendumustele.“

15. Pakti rakendamist jälgib ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste [komitee](#). Muu hulgas on komitee andnud pakti tõlgendamiseks üldisi selgitusi. Komitee [üldkommentaari nr 13](#) käsitleb õigust haridusele. Komitee selgitas, et haridus (riiklikus või eraõppeasutuses) peab olema suunatud pakti artikli 13 punktis 1 loetletud eesmärkide täitmisele. Need eesmärgid on sätestatud ka ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni artiklis 26 punktis 2, kuigi paktis on neid eesmäärke rohkem. Pakti artikli 13 punktis 1 ja ülddeklaratsioonis loetletud ühistest eesmärkidest on kõige olulisem see, et haridus peab tagama iga inimese täieliku arengu. Komitee ei ole sidunud õigust haridusele õigusega õppida ja saada haridust oma emakeeles.

16. Artikli 13 punkti 3 kohta selgitas komitee, et sellel sätel on kaks osa. Esiteks, riik kohustub austama vanemate ja hooldajate vabadust valida religioosne ja moraalne haridus (*religious and moral education*) kooskõlas nende endi veendumustega. Komitee selgitas, et avalik-õiguslikus koolis võib õpetada religioonialalugu ja eetikat siis, kui seda tehakse erapooletult ja objektiivselt, austades arvamuse-, südametunnistus- ja väljendusvabadust. Mõne konkreetse usundi alase hariduse andmine avalik-õiguslikus koolis ei ole kooskõlas artikli 13 punktiga 3, välja arvatud juhul, kui vanematel ja hooldajatel on võimalik sellest õppest loobuda ning saada erikohtlemist mittediskrimineerival moel.

Teiseks, artikli 13 punkt 3 tagab vanematele ja hooldajatele õiguse valida lapsele avalik-õigusliku kooli asemel muu kool. Nõue on täidetud, kui see kool vastab riigi kehtestatud haridusstandardile. Komitee sõnul tuleb sätet tõlgendada koos artikli 13 punktiga 4, mis tagab inimestele õiguse asutada haridusasutusi, eeldusel et need asutused vastavad artikli 13 punktis 1 nimetatud eesmärkidele ja kindlale miinimumstandardile. Miinimumstandard võib tähendada, et koolil tuleb kehtestada vastuvõtureeglid ja õppekava jne. Niisiis ei seosta komitee pakti artikli 13 punkti 3 lapsevanemate õigusega nõuda riigilt, et avalik-õigusliku või eraõigusliku kooli õpe peaks toimuma lapse emakeeles.

17. Kommentaari punktides 49 jj esitab komitee hariduse andmisega seotud riigi kohustused. Näiteks peab riik looma igale haridustasemele õppekava, efektiivse järelevalve hariduse andmise üle ning tagama, et haridus on hea kvaliteediga ning kultuuriliselt sobiv vähemusrahvustele ja põlisrahvale. Riigil pole kohustust artikli 13 punktis 3 ja 4 sätestatud eraõppeasutusi rahastada, ent kui riik siiski otsustab seda teha, siis ei tohi kedagi diskrimineerida.

Need sätted ei anna vähemusrahvustele õigust saada avalik-õiguslikus koolis põhiharidust oma emakeeles.

18. Diskrimineerimist käsitlevas [üldkommentaaris](#) nr 20 (pakti artikli 2 p 2) selgitab komitee (punkt 21), et keelebarjääri tõttu võivad vähemusrahvused mitmest paktiga tagatud õigusest ilma jääda. Seetõttu peab näiteks avalike teenuste kohta andma võimaluse korral teavet ka keeltes, mida räägivad vähemusrahvusest inimesed. Samuti peavad riigid tagama, et tööd ja haridust puudutavad keelenõuded põhineksid mõistlikel ja objektiivsetel kriteeriumidel. Rahvuse alusel diskrimineerimise kohta selgitas komitee (p 30), et kõigil on õigus haridusele ning et see õigus laieneb ka mittekodanikele, põgenikele, asüülitaotlejatele ja teistele. Seega ei ole ka selle sätte alusel õigust nõuda, et riigil tuleb tasuta põhiharidust anda igapähe emakeeles.

## Kas ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 28 punktist 1 tuleneb isikule õigus saada tasuta emakeelne põhiharidus?

19. ÜRO lapse õiguste konventsiooni (edaspidi LÕK) artikli 28 punkt 1 sätestab: „Osalisriigid tunnustavad lapse õigust haridusele. Pidades silmas selle õiguse järjekindlat elluviimist ja lähtudes võrdsete võimaluste printsiibist, osalisriigid: a) teevad alghariduse kõigile kohustuslikuks ja tasuta kättesaadavaks; b) soodustavad keskhariduse eri vormide arendamist, kaasa arvatud üld- ja kutseharidus, tehes need igale lapsele kättesaadavaks, ning rakendavad selliseid abinõusid, nagu tasuta hariduse juurutamine ja vajaduse korral rahalise abi andmine; c) teevad kõrghariduse kõikide vastavate vahenditega kättesaadavaks kõigile vastavalt nende võimetele; d) teevad hariduse ja erialase ettevalmistamise informatsiooni ja juhendmaterjalid kättesaadavaks kõigile lastele; e) rakendavad meetmeid, mis tagaksid korrapärase koolikohustuse täitmise ja väljalangemuse vähendamise.“

20. LÕK artiklites 28 ja 29 on sätestatud lapse õigus haridusele. Laste haridusõigus põhineb ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioonil (art 26) ning majanduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete õiguste rahvusvahelise pakti (art 13). LÕK koostamise ajal väljendasid riikide esindajad seisukohta, et LÕK ei tohiks olla oma nõudmistest poolest nõrgem ega tugevam kui majanduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete õiguste rahvusvaheline pakt.<sup>1</sup> Enamjaolt korratakse LÕK-s seda, mis on sätestatud viidatud rahvusvahelistes dokumentides. Courtis ja Tobin loetlevad LÕK viis erinevust võrreldes pakti artikliga 13: 1) LÕK reguleerib eraldi juurdepääsu haridusele (art 28) ja hariduse eesmärgi (art 29); 2) LÕK kehtestab riikidele uue kohustuse: kohustuse rakendada meetmeid koolikohustuse korrapärase täitmise tagamiseks ja koolist väljalangemise vältimiseks; 3) LÕK paneb riikidele kohustuse tagada, et distsipliin koolis vastab lapse inimväärikusele; 4) LÕK-st on jäetud välja paktis esitatud nõue, et riigid peavad austama vanemate vabadust valida oma lastele kool ning jälgida, et laste haridusega seotud usulised ja moraalsed tõekspidamised sobiks nende enda vaadetega; 5) LÕK kohustab riike edendama haridusküsimustes rahvusvahelist koostööd.<sup>2</sup> Seega ei soovinud riigid LÕK koostamisel reguleerida hariduse omandamise keeleküsimust teisiti, kui on sätestatud paktis. Samamoodi nagu majanduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete õiguste rahvusvahelise pakti artiklis 13, pole ka LÕK artikli 28 punktis 1 sätestatud lapse õigust tasuta emakeelsele põhiharidusele.

21. LÕK rakendamist jälgib ÜRO Lapse Õiguste Komitee. Komitee on muu hulgas andnud üldisi selgitusi konventsiooni tõlgendamise kohta ja riikidele soovitusi konventsiooni järgimiseks. Ehkki komitee toetab vähemusrahvusesse kuuluvate laste õpetamist nende emakeeles ja on riikidele soovitanud pakkuda põlisrahvast ja vähemusrahvusest lastele õpet nende emakeeles,<sup>3</sup> aktsepteerib komitee ka seda, kui kõigile lastele ei pakuta haridust nende emakeeles. Neil juhtudel on komitee soovitanud riigil edendada vähemusrahvuse keele õpetamist<sup>4</sup> ja arendada kakskeelseid

<sup>1</sup> Hodgkin, R. ja Newell, P. Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, 3rd ed. United Nations Children's Fund 2007, lk 408.

<sup>2</sup> Courtis ja Tobin (Courtis, C. ja Tobin, J. Article 28: The Right to Education. – Tobin, J. (toim). The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary. Oxford University Press 2019, lk 1059) loetlevad LÕK-i viis erinevust võrreldes pakti artikliga 13: 1) LÕK reguleerib eraldi juurdepääsu haridusele (art 28) ja hariduse eesmärgi (art 29); 2) LÕK kehtestab riikidele uue kohustuse: kohustuse rakendada meetmeid koolikohustuse korrapärase täitmise tagamiseks ja koolist väljalangemise vältimiseks; 3) LÕK lisab riikidele kohustuse tagada, et distsipliin koolis vastab lapse inimväärikusele; 4) LÕK-ist on jäetud välja paktis sisalduv nõue, et riigid peavad austama vanemate vabadust valida oma lastele kool ning jälgida, et laste haridus vastaks religiooni ja moraali osas nende enda vaadetele; 5) LÕK lisab riikidele kohustuse edendada haridusküsimustes rahvusvahelist koostööd.

<sup>3</sup> Lapse Õiguste Komitee soovitusel Marokole: CRC/C/15/Add.60, p 14 ja Paraguaile CRC/C/15/Add.75, p. 3, 24 ja 46.

<sup>4</sup> Lapse Õiguste Komitee soovitusel Ühendkuningriigile: CRC/C/15/Add.34, p. 33.

haridussüsteeme<sup>5</sup>. Komitee on möönnud, et vähemusrahvusesse kuuluvate laste õpetamine ainult emakeeles ei pruugi alati olla neile kasulik.<sup>6</sup> Igal juhul ei tohi keeleoskus saada takistuseks hariduse omandamisel, mistõttu on komitee hinnangul oluline pakkuda muust rahvusest lastele tuge keeleõppel.<sup>7</sup>

22. LÕK artikkel 30 sätestab: „Riikides, kus eksisteerivad rahvus-, usu või keelevähemused või põlisrahvusest inimesed, peab sellise vähemuse hulka kuuluval või põlisrahvusest lapsel olema õigus koos oma kogukonnakaaslastega saada osa oma kultuurist, tunnustada ja viljeleda oma usku ning kasutada oma keelt.“

23. Komitee on selgitanud, et artiklist 30 tuleneb põlisrahvaste õigus nõuda, et riigid ei teeks põlisrahvastele takistusi oma haridusasutuste asutamisel ja pidamisel, eeldusel et laste jaoks on sellises haridusasutuses käimine vabatahtlik, nende riigikeeleoskus ei kannata sellises asutuses õppimise tõttu ja hariduse kvaliteet sellises asutuses on samal tasemel kui riigikeelsetes haridusasutustes.<sup>8</sup>

24. Selleks et põlirahva hulka kuuluvad lapsed omandaksid emakeele, peavad nad selles keeles õppima, on selgitanud komitee.<sup>9</sup> Samuti on komitee soovitanud riikidel pakkuda vähemusrahvusesse kuuluvatele lastele haridust ka nende emakeeles.

25. Komitee on oma soovitustes läinud kaugemale, kui oli konventsiooni teksti koostajate soov. Valdav osa konventsiooniga liitunud riikidest ei soovinud sätestada LÕK artiklis 30 lapse õigust tasuta emakeelsele põhiharidusele.<sup>10</sup> Ka teaduskirjanduses on väljendatud seisukohta, et ei saa siiski väita, et laste õigus kasutada oma keelt tähendab seda, et neil on tingimata õigus täielikult emakeelsele õppele, kuigi pagulastest ja immigrantidest laste puhul võib esialgu emakeelse õppe pakkumine olla vajalik.<sup>11</sup> Selleks et laps saaks kasutada oma emakeelt, on riigil vaja rakendada meetmeid, et lastele saaks koolis õpetada nende emakeelt.<sup>12</sup>

Kokkuvõttes, lapse õiguste konventsioonist ei tulene nõuet, et igal lapsel on õigus saada avalik-õiguslikus koolis põhiharidust oma emakeeles, mis erineb riigikeelest.

### **Kas ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni artikli 26 punkti 1 esimesest lausest või punkti 2 teisest lausest tuleb isikule õigus saada tasuta emakeelne põhiharidus?**

26. Ei, neist sätetest ei tulene inimese õigust tasuta emakeelsele põhiharidusele. ÜRO inimõiguste [ülddeklaratsiooni](#) artikli 26 punkti 1 esimene lause sätestab, et igal inimesel on õigus haridusele. Artikli 26 punkti 2 teise lause kohaselt peab haridus kaasa aitama vastastikusele mõistmisele, sallivusele ja sõprusele kõigi rahvaste, rassiliste ja usuliste rühmituste vahel ning soodustama Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni tegevust rahu säilitamisel.

<sup>5</sup> Lapse Õiguste Komitee soovitusel Hiinale: CRC/C/15/Add.56, paras. 19 and 40 ja Panamale CRC/C/15/Add.233, para. 64.

<sup>6</sup> Lapse Õiguste Komitee soovitusel Eestile: CRC/C/15/Add.196, p. 52 ja 53.

<sup>7</sup> Lapse Õiguste Komitee soovitusel Luksemburgile: CRC/C/15/Add.250, p 50 ja 51.

<sup>8</sup> Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 11, p 60.

<sup>9</sup> Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 11, p 62.

<sup>10</sup> Harris-Short, S. ja Tobin, J. Article 30: The Right of Minorities and Indigenous Children. – Tobin, J. (toim). The UN Convention on the Rights of the Child. A Commentary. Oxford University Press 2019, lk 1173.

<sup>11</sup> Hodgkin, Newell, lk 464.

<sup>12</sup> Samas.

27. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline [pakt](#) (vt selle kohta täpsemalt p-st 31) ja ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline [pakt](#) kajastavad kõiki peamisi ülddeklaratsioonis sätestatud õigusi. Nende paktide kaudu on ülddeklaratsioonis sätestatud õiguste järgimine riikidele kohustuslik (vt täpsemalt ÜRO [kodulehel](#)). Seega tuleb deklaratsiooni tõlgendada eelkõige nimetatud paktide kaudu (vt punktid 14-18 ja 31).

**Kas mõnest muust Eesti õigusnormist, välislepingust või rahvusvahelise õiguse õigusaktist tuleneb isikule õigus saada tasuta emakeelne põhiharidus?**

28. Õiguskantslerile pole teada, et mõni muu Eesti õigusnorm, välisleping või rahvusvahelise õiguse õigusakt annab inimesele õiguse tasuta emakeelsele põhiharidusele.

29. Eesti ei ole ühinenud Euroopa regionaal- või vähemuskeelte [hartaga](#).

30. Eesti pole ka ühinenud ÜRO [konventsiooniga, mis keelab](#) diskrimineerimise hariduse andmisel. Samas ei näe ka see haridust puudutavaid õigusi käsitlev konventsioon ette õigust nõuda riigilt tasuta õpet emakeeles (vt artikkel 5 punkt 1-c ja [konventsiooni kommentaar](#), lk 33–36).

31. Eesti on ühinenud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline [paktiga](#). Pakti artikkel 27 sätestab, et riikides, kus eksisteerivad etnilised, usulised või keelelised vähemusrühmad, ei tohi sellistesse vähemusrühmadesse kuuluvatele inimestele keelata õigust kasutada koos selle rühma teiste liikmetega oma kultuuri, tunnustada oma usku ja täita selle rituaale ning rääkida emakeeles. Seega tunnustab pakt õigust emakeelt kasutada, kuid ei taga õigust tasuta emakeelsele haridusele. ÜRO Inimõiguste Komitee on [üldkommentaaris](#) nr 23 vähemuste õiguste kohta öelnud (punkt 6.1), et riigil on kohustus kaitsta vähemusrühvuste õigust oma emakeelt kasutada, kuid komitee pole sidunud emakeele kasutamise õigust õigusega saada tasuta emakeelset haridust.<sup>13</sup>

32. Eesti on ühinenud ka ÜRO puuetega inimeste õiguste [konventsiooniga](#). Konventsiooni ühe põhimõtte kohaselt tuleb kõik puuetega inimesed kaasata riigi haridussüsteemi nii, et neil oleks teistega võrdne võimalus õppida ja valmistuda ühiskonnaelus osalemiseks. Kaasava hariduse põhimõttega ei ole kooskõlas eraldi haridussüsteemi kasutamine (vt puuetega inimeste õiguste komitee [üldkommentaari nr 4](#) kaasava hariduse kohta ning puuetega inimeste õiguste komitee ja Lapse Õiguste Komitee 23.08.2021 [ühisavaldust](#) puuetega laste õiguste kohta )

**Kaebõigus**

33. Kaebajad soovivad, et seadus ei sätestaks kohustust õppida (põhi)koolis eesti keeles, kuna kaebajate väitel rikutakse nõnda õigust õppida koolis vene keeles (emakeeles). Kaebajad paluvad kohtul tühistada seaduste muudatused, mille Riigikogu kehtestas [põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning teiste seaduste muutmise seadusega \(eestikeelsele õppele üleminek\)](#).

Nõustun Tallinna Halduskohtu ja Tallinna Ringkonnakohtu kohtumäärustes esitatud kohtute seisukohtadega, et halduskohtu pädevuses ei ole lahendada abstraktseid nõudeid seaduse põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks. Kaebajate määruskaebusest selgub, et nad ei soovi

<sup>13</sup> Vt ÜRO Inimõiguste Komitee seisukoht asjas [Ballantyne vs. Kanada](#): kui riik kehtestab ühe või mitu ametlikku keelt, ei ole siiski lubatud väljaspool avalikku sfääri piirata inimese õigust eneseväljendusele enda valitud keeles (p 11.4); M. Susi. Eesti Vabariigi põhiseaduse kommentaarid. – Eesti Teaduste Akadeemia Riigiõiguse Sihtkapital, 2022 [Paragrahv 6 kommentaar](#), [allmärkus 18](#); M. Paz. The Failed Promise of Language Rights: A Critique of the International Language Rights Regime. – Harvard International Law Journal 2013/1, lk 200–201.



kaevata ühegi kooli, lasteaia või nende pidajate peale. Kaebajad saavad tõstatada halduskohtus küsimuse emakeelse õppe puudumise põhiseadusvastasuse kohta, kui laps hakkab kooli minema. Praegu on kaebaja (laps) alles kolmeaastane ja koolikohustust tuleb tal täitma hakata mitme aasta pärast.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Aigi Kivioja 693 8428; Aigi.Kivioja@oiguskantsler.ee  
Andres Aru 693 8433; Andres.Aru@oiguskantsler.ee