



Õiguskantsler

ETTEPANEK nr 16

Tallinn

2. juuli 2012. a.

Eestikeelse hariduse piisav kättesaadavus

Olles analüüsinud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 139 lg 1 ning õiguskantsleri seaduse § 1 lg 1 alusel põhiseaduslikkuse järelevalve korras erakooliseaduses sätestatud õppekeele valikuvabaduse regulatsiooni kooskõla põhiseadusega, juhin Riigikogu tähelepanu sellele, et

avalikule võimule kuuluvas eragümnaasiumis eestikeelse õpetuse asemel muus keeles hariduse andmine pole põhiseaduspärane, kui eelnevalt on kontrollimata, kas võõrkeelse hariduse andmisel on tagatud igaihe õigus saada eestikeelset õpetust.

Seepärast teen tuginedes Eesti Vabariigi põhiseaduse § 142 lõikele 1 ning õiguskantsleri seaduse §-le 17 Riigikogule ettepaneku viia erakooliseaduse § 15 lg 1 kooskõlla põhiseaduse § 37 lg 1 esimese lause ja § 37 lg 4 esimese lausega ning PS §-ga 14 nende koostoimes.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta pikemalt. Selleks kirjeldan kõigepealt ettepaneku tegemise asjaolusid (I). Seejärel toon välja vaidlusaluse sätte (II) ning pärast seda esitan õigusliku põhistuse (III).

I Asjaolud

1. Eesti õppekeelele üleminek on olnud seadustatud juba alates 15.09.1993. a, mil võeti vastu põhikooli- ja gümnaasiumiseadus. Toona sätestas põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 52 lg 2, et aastatel 1993–2000 minnakse riigi- ja munitsipaalgümnaasiumides üle eestikeelsele õppele. Seda tähtaega otsustas seadusandja 10.09.1997. a vastu võetud seadusemuudatusega pikendada. Uueks ülemineku tähtajaks sai 2007/2008. õppeaasta.

2. Riigikogu võttis 09.06.2010. a vastu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (edaspidi PGS). PGS § 21 lg 3 järgi on üldjuhul gümnaasiumi õppekeel eesti keel. Koostoimes PGS § 21 lõikega 1 tähendab see, et tavapäraselt moodustab eestikeelne õpe gümnaasiumis vähemalt 60 % riiklikes õppekavades määratud väikseimast lubatud õppe koormusest.

3. Erandjuhul on seadusandja lubanud munitsipaalgümnaasiumis või selle üksikutes klassides õpetada muus kui eesti keeles. Täpsemalt sätestab PGS § 21 lg 3, et munitsipaalgümnaasiumis või

selle üksikutes klassides võib õppekeeleks olla ka muu keel, kui selleks on Vabariigi Valitsuse luba. Vastava loa taotlemise õigus on valla- või linnavolikogul.

4. Tuginedes PGS § 21 lõikele 3 esitas Tallinna Linnavolikogu Vabariigi Valitsusele taotluse lubada kaheksas talle kuulavas gümnaasiumis kasutada vene õppekeelt ja kolmes gümnaasiumis kakskeelset õpet.¹ Narva Linnavolikogu esitas Vabariigi Valitsusele taotlused aga kuue gümnaasiumi osas.² Vabariigi Valitsus rahuldab Tallinna taotluse kahe kooli osas: luba anti kakskeelseks õppeks Tallinna Saksa Gümnaasiumis ja venekeelseks õppeks Vana-Kalamaja Täiskasvanute Gümnaasiumis.³ Narva taotluse rahuldab Vabariigi Valitsus vaid ühe kooli osas ning lubas jätkata venekeelse õppega Narva Täiskasvanute Koolis.⁴

5. Tallinna Linnavolikogu võttis seejärel 08.03.2012. a vastu otsuse SA Tallinna Vene Lütseum asutamise kohta. Sama otsusega kinnitati ka sihtasutuse põhikiri, mille järgi on tegemist avalikes huvides asutatud eraõigusliku juriidilise isikuga, mille eesmärgiks on „riiklike õppekavadega määratud mahus tasuta põhi- ja üldkeskhariduse võimaldamine ning täiendkoolituse korraldamine”.⁵ Sihtasutus esitas Haridus- ja Teadusministeeriumile taotluse koolitusloa saamiseks. Narva Linnavolikogu pole eraõigusliku isiku kaudu eraüldhariduskooli asutamist seni otsustanud. Küll on aga Narva Linnavalitsus korraldanud rahvaküsitluse selgitamaks välja, kas linnakodanikud soovivad vene õppekeelega eragümnaasiumi asutamist, ning avaldanud, et erakoolid asutatakse siis, kui kohus jätab Vabariigi Valitsuse otsuse jõusse.⁶

6. Tallinna ja Narva eraõiguslike koolide kaudu hariduse andmise plaani taga on veendumus, et asutades munitsipaalkooli asemel erakooli, on neil võimalik Vabariigi Valitsuse otsust ja sellega seadusandja tahet eirata ning pakkuda kohalikele elanikele gümnaasiumiõpet vabalt valitud keeles ning õpetada eesti keelt vaid võõrkeelena. Nimelt sätestab erakooliseaduse (edaspidi EraKS) § 15 lg 1, et õppekeel määratakse erakooli põhikirjas, ühisõppekava korral ühisõppekava koostöölepingus. Gümnaasiumis, kus eesti keel ei ole õppekeeleks, on EraKS § 15 lg 2 järgi eesti keele õpe kohustuslik riikliku õppekavaga määratud mahus, et lõpetaja võiks järgmisel haridustasemel jätkata õpinguid eesti keeles. See tähendab, et eragümnaasiumis võib õppekeeleks olla eesti keelest erinev keel, kuid eesti keelt tuleb õpetada võõrkeelena mahus, et selle kooli lõpetanu saaks omandada eestikeelse kõrghariduse.

7. Eespool esitatust johtuvalt tõusetub küsimus, kas Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 37 lg 1 esimese lause ja § 37 lg 4 esimese lausega ning PS §-ga 14 nende koostoimes on kooskõlas erakooliseaduse need sätted, mis justkui lubavad kohalikul omavalitsusel valida tegutsemiseks eraõigusliku vormi ning selle kaudu pakkuda oma territooriumil muukeelset õpet ulatuses, mille Vabariigi Valitsus on seadusandja keelanud ära. Täpsemalt tõusetub küsimus EraKS § 15 lg 1, mis lubab riigile või kohalikule omavalitsusele kuuluval erakooli pidajal anda eragümnaasiumis eestikeelse õpetuse asemel haridust muus keeles ka olukorras, kus ei pruugi olla tagatud riigikeelse hariduse piisav kättesaadavus, põhiseaduspärasusest.

¹ Tallinna Linnavolikogu 24.03.2011 a. otsus nr 44.

² Narva Linnavolikogu 03.03.2011. a otsused nr 33-37 ja 26.05.2011. a otsus nr 74.

³ Vabariigi Valitsuse 03.08.2011. a korraldused nr 331 ja 333 ning 31.01.2012. a korraldused nr 47, 50, 51, 52, 53, 54.

⁴ Vabariigi Valitsuse 03.08.2011 korraldus nr 332 ja 31.01.2012. a korraldused nr 55, 56, 57, 58, 59.

⁵ Tallinna Linnavolikogu 08.03.2012. a otsus SA Tallinna Vene Lütseum asutamise kohta ja SA Tallinna Vene Lütseum põhikiri. Kättesaadavad: <https://oigusaktid.tallinn.ee> (lühendatud otsetee: <http://goo.gl/8RcaE>).

⁶ Ilja Smirnov. Narvalased tahavad venekeelses eragümnaasiumis tasuta õppida. Põhjarannik, 10.05.2012. a, kättesaadav: <http://pr.pohjarannik.ee/narvalased-tahavad-venekeelses-eragumnaasiumis-tasuta-oppida>. Narva läheb venekeelse õppe päästmiseks erakoolide teed. Põhjarannik, 23.03.2012. a, kättesaadav: <http://pr.pohjarannik.ee/narvalaheb-venekeelse-oppe-paastmiseks-erakoolide-teed>.

II Vaidlusalune säte

8. EraKS § 15 lg 1 sätestab:

„§ 15. Õppekeel ja asjaajamiskeel

(1) Õppekeel määratakse erakooli põhikirjas, ühisõppekava korral ühisõppekava koostöölepingus.

[---].“

III Hinnang vaidlusaluse sätte põhiseaduspärasusele

9. PS § 37 lg 1 esimene lause sätestab igäühe õiguse haridusele. Hariduse andmise eesmärgiks on ühelt poolt tagada inimese kasu (isiksuse areng, ühiskonnaelu tulemuslikult osalemise võimalus), teiselt poolt aga ühiskonna oma (ühiskonna areng ja sidusus, demokraatia toimimine, kultuuriline mitmekesisus, sallivus, jõukuse kasv).

10. Kuna antavast haridusest peab tõusma kasu nii inimesele kui ka kogu ühiskonnale, oleks õigus haridusele sisutühi, kui seda ei saaks PS §-s 6 sätestatud riigikeeles,⁷ st ühiskonnaelu korraldamise keeles. Seepärast sätestab PS § 37 lg 4 esimene lause igäühe õiguse saada eestikeelset õpetust. Võõrkeeletunnis ei õpita kõiki sõnu ja nende tähendusi, sh varjatud tähendusi. Ka ei selgu neis tundides eestlastele mõistetavate lausete sügavamad tähendused, alltähendused ja (ajalooline) taust. Paljude sõnade ja väljendite tähendused on hoomatavad ning eeldused eesti keele ja kultuuri mõistmiseks loodud alles siis, kui inimesel on keelega kokkupuude suur. Kui kokkupuude eesti keelega on väike ning seepärast keeleoskus ja kultuuriteadmised piiratud, võib inimesele jääda paljugi mõistmatuks ning see mõjutab halvasti mitte üksnes tema käekäiku, vaid ka Eesti ühiskonna sidusust ja toimimist. Selliselt ei oleks aga täidetav PS §-s 1 sätestatud demokraatia põhimõte, mille järgi rahvas osaleb riigivõimu teostamisel tegelikult ja tõhusalt. On ju demokraatia toimimise üheks tingimuseks see, et võimu teostavad isikud mõistavad igakülgelt Eestis toimuvat ja kasutavad asjaajamises ühte märgisüsteemi.⁸

11. Eespool toodust johtuvalt on riik tulenevalt PS § 37 lg 1 esimesest lausest ja PS § 37 lg 4 esimesest lausest nende koostoimes õigustatud ja kohustatud tagama igäühele eestikeelse õpetuse andmist ulatuses, mis annab inimesele keele näol tööriista enda elu ja ühiskonnaelu korraldamisel. Selle kohustuse peavad Eestis elavate inimeste ees vastavalt PS §-le 14 võrdselt täitma nii seadusandlik ja täitevvõim kui ka kohalikud omavalitsused. Seepärast on seadusandja PS § 37 lg 1 esimese lause ja PS § 37 lg 4 esimese lause järgi kohustatud looma õigusraamistikku, mis tagaks eesti keeles õppimise võimaluse igäühele. Viimast olenemata sellest, kas riik või kohalik omavalitsus annab haridust avalik-õiguslikus või eravormis. Täitevvõim ja kohalikud omavalitsused peavad omakorda seadusandja loodud raamistikust juhinduma ning õigust rakendades tagama PS § 37 lg 4 esimeses lauses sätestatud põhiõiguse realiseeritavuse. Vastasel juhul oleks rikutud PS § 37 lg 4 esimeses lauses sätestatud igäühe õigus saada eestikeelset õpetust.

⁷ Vt Euroopa Inimõiguste Kohtu 23.07.1968. a lahendit asjas "*relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium*" vs Belgia, täpsemalt kohtu vastust I õiguslikule küsimusele, punkti B3 viimast lõiku.

⁸ RKPJKo 05.02.1998. a, nr 3-4-1-1-98, II osa.

12. PGS § 21 lg 3 sätestab, et gümnaasiumi õppekeel on eesti keel ja munitsipaalgümnaasiumis või selle üksikutes klassides võib õppekeeleks olla muu keel vaid siis, kui selleks on Vabariigi Valitsuse luba. Järelikult kohalikule omavalitsusele kuuluvates põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse alusel loodud koolides on gümnaasiumiastmes õppekeele valik allutatud loamenetlusele.

13. Gümnaasiumiastmes õppekeele valiku loamenetlusele allutamise eesmärgiks on tagada, et igäühel oleks tegelikult olemas võimalus saada eestikeelset õpetust. Teisisõnu on loakohustus sätestatud selleks, et hinnata, kas eesti keele kõrval teises keeles õpetamisel on riik üksikisiku ees täitnud talle PS § 37 lg 4 esimesest lausest tuleneva kohustuse anda eestikeelset õpetust.

14. Seevastu EraKS § 15 lg 1 järgi võib riigile või kohalikule omavalitsusele kuuluvate eraõiguslike juriidiliste isikute gümnaasiumides valida õppekeele eelnevalt kontrollimata, kas võõrkeelse hariduse andmisel on riik taganud igäühe õiguse saada eestikeelset õpetust.

15. Esitatust nähtub, et seadusandja on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning erakooliseadusega loonud eestikeelse hariduse andmise kohustuse täitmiseks ebasüsteemse õigusraamistiku. Süsteemituse tõttu pole tagatud, et avalikule võimule kuuluva kooli gümnaasiumiastmes oleks võimalik saada eestikeelset õpetust vastavalt PS § 37 lg 4 esimesele lausele. Seepärast leian, et seadusandja on EraKS § 15 lg 1 kehtestamisel hälbinud põhiseaduse sättest ja mõttest ning jätnud tagamata PS § 37 lg 4 esimeses lauses sätestatud igäühe õiguse eestikeelsele õpetusele.

16. Siinjuures märgin, et avalikule võimule kuuluvas erakoolis muukeelse õpetuse andmise vabaduse piiramine ei takista kellegi isiklike valikuid saada õpetust muus keeles: avalikule võimule mitte kuuluvas erakoolis on muukeelse õppe saamine tagatud vastavalt PS § 37 lg 4 teisele lausele, mille järgi õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus. Seejuures on kohalikul omavalitsusel võimalik erakoole toetada. Viimast muidugi tingimusel, et kõiki erakoole toetatakse võrdsetel alustel.

Kokkuvõttes olengi seisukohal, et erakooliseaduse § 15 lg 1 on põhiseadusvastane osas, milles see lubab avalikule võimule kuuluvas erakoolis anda eestikeelse õpetuse asemel õpetust muus keeles eelnevalt kontrollimata, kas võõrkeelse hariduse andmisel on riik taganud igäühe õiguse saada eestikeelset õpetust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder