



ÕIGUSKANTSLER

Jaak Aaviksoo
minister
Haridus- ja Teadusministeerium
hm@hm.ee

Teie 12.05.2011 nr 8-4/11/2932-2
Õiguskantsler 11.07.2011 nr 6-2/110261/1103617

Märgukiri

Austatud minister

Täna Teid teabe nõudmisele vastamise eest seoses mulle esitatud avaldusega, milles viidati võimalikule vastuolule põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse (PGS) § 21 lg 3 ja Vabariigi Valitsuse 06.01.2011. a kehtestatud määruse nr 2 „Gümnaasiumi riiklik õppekava“ (*Määrus*) § 11 lg 2 ja § 21 vahel.

Olles tutvunud Teie vastusega ja asjakohaste õigusaktidega,

- leian, et Teie pakutav Määruse § 11 lg 2 täiendus, millega lisatakse sätte algusesse sõnad „eesti õppekeelega“, viiks Määruse § 11 lg 2 kooskõlla põhiseadusega;
- olen seisukohal, et Teie kavandatav Määruse § 11 lg 2 muutmine ei taga Määruse § 21 kooskõla põhiseaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega.

Põhjendan oma seisukohta alljärgnevalt.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus 01.02.2011.a. avaldusega MTÜ Vene Kool Eestis. Avaldaja leidis muu hulgas, et Määruse § 11 lg 2 ja § 21 võivad olla vastuolus PGS § 21 lõikega 3, kuna nimetatud Määruse sätted tekitavad ekslikult mulje nagu saaks gümnaasiumi õppekeeleks olla vaid eesti keel. Ometi võib PGS § 21 lg 3 järgi seaduses toodud tingimuste täitmisel olla gümnaasiumi või selle mõne klassi õppekeeleks ka muu keel.

2. Esitasin Teile teabe nõudmise, milles palusin Teie seisukohta avaldusalustes küsimustes.

3. Vastasite minu teabe nõudmisele, et Määruse § 11 lõike 2 eesmärk ei ole põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest erineva regulatsiooni kehtestamine gümnaasiumide õppekeele osas. Määruse § 11 lõike 2 mõtteks on sätestada õppekorralduse tingimused õppekeele osas eesti õppekeelega gümnaasiumidele. Selgitasite ka, et praktikas ei ole Vabariigi Valitsus ühelegi eesti keelest erineva õppekeelega munitsipaalgümnaasiumile andnud luba eesti keelest erineva õppekeelega jätkamiseks peale käimasolevat õppeaastat. Nõustasite, et riikliku õppekava sätted peavad olema selged ja üheselt arusaadavad. Oma vastuses leidsite, et kui Määruse sätteid on

Õiguskantsleri Kantselei

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

võimalik erinevalt tõlgendada, on põhjendatud ja vajalik Määrust muuta. Viimasega seonduvalt teatasite, et kavatsete Määruse § 11 lõiget 2 muuta nii, et see säte kohalduks vaid eesti õppekeelega koolidele. Täpsemalt plaanisite lisada Määruse § 11 lg 2 algusesse sõnad „Eesti õppekeelega“. Kõnealuse muudatuse kavatsete teha 2011. a augusti lõpuks. Puutuvalt Määruse §-i 21 teatasite aga, et kui Määruse § 11 lõike 2 sõnastust täpsustatakse, lisades lause algusesse sõnad „Eesti õppekeelega“, puudub vajadus muuta Määruse § 21 sõnastust, sest see reguleerib § 11 lõike 2 rakendumist ja laieneb § 11 lõike 2 täpsustamisel samuti üksnes eesti õppekeelega gümnaasiumidele.

II Vaidlusalused sätted

4. Määruse § 11 lg 2 sätestab:

„§ 11. Õppekorralduse alused

[...]

(2) Kool tagab oma õppekavaga eestikeelse õppe vähemalt 57 kursuse ehk 60 % ulatuses gümnaasiumiastmele kehtestatud väikseimast lubatud õppemahust, kusjuures eesti kirjandust, eesti ajalugu, ühiskonnaõpetust, muusikat ja geograafiat tuleb õpetada eesti keeles.

[...].“

5. Määruse § 21 sätestab:

„§ 21. Eestikeelne õpe munitsipaal- ja riigikooli gümnaasiumiastmel

Koolides, kus käesoleva määruse jõustumisel on eesti keelest erinev õppekeel, rakendatakse § 11 lõiget 2 õpilaste suhtes, kes alustavad gümnaasiumiõpinguid 2011/2012. õppeaastal või hiljem, ning kogu gümnaasiumi ulatuses viiakse õpe § 11 lõikega 2 kooskõlla hiljemalt 1. septembriks 2013. a.“

III Õiguskantsleri seisukoht

6. Leian, et avaldusaluses asjas on põhiküsimuseks, kas Määruse § 11 lg 2 ning § 21 on kooskõlas põhiseadusega. Neist esimesena nimetatud sätte osas leian, et kuna olete oma vastuskirjas Määruse § 11 lg 2 põhiseadusvastasust tunnistanud, siis ma ei pea otstarbekaks eraldi analüüsida selle sätte põhiseaduspärasust, vaid piirdun tõdemusega, et see säte pole sellisel kujul põhiseadusega kooskõlas. Küll aga leian vajaliku olevat märkida, et minu hinnangul Teie pakutav lahendus, mis seisneks kõnealuse sätte algusesse sõnade „eesti õppekeelega“ lisamises, on sobilik selle sätte põhiseadusega kooskõlla viimiseks. Sellest johtuvalt analüüsin edaspidi vaid küsimust, kas Määruse § 21 on kooskõlas PGS § 21 lõikega 3 ning sellest tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

7. PS § 3 lg 1 sätestab seaduslikkuse põhimõtte. Selle põhimõtte järgi peab madalama õigusjõuga norm olema kooskõlas kõrgema õigusjõuga normiga. Nii on Riigikohus leidnud, et volituse alusel antud määrus peab vastama volitavale seadusele.¹ Määrus ei tohi seega reguleerida seaduses reguleeritud küsimust sisuliselt teisiti, kui seda on teinud seadus.

¹ RKPJKo 25.06.2009. a, nr 3-4-1-3-09, p 19.

8. PGS § 21 lg 3 sätestab, et gümnaasiumi õppekeel on eesti keel. Munitsipaalgümnaasiumis või selle üksikutes klassides võib õppekeeleks olla muu keel. Loa muus keeles toimuvaks õppeks või kakskeelseks õppeks annab Vabariigi Valitsus valla- või linnavolikogu taotluse alusel. Sellise ettepaneku teeb valla- või linnavolikogule kooli arengukavast lähtudes hoolekogu. Eelnevalt tuleneb, et reeglina on gümnaasiumiastmes õppekeeleks eesti keel, kuid Vabariigi Valitsuse vastava loa olemasolul võib õppekeeleks olla ka muu keel.

9. Seadusandja ei ole siiski soovinud rakendada kõnealust normi kohe alates seaduse jõustumisest, vaid on PGS § 89 lõikes 4 näinud ette võimaluse, et koolides, kus põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse jõustumisel on gümnaasiumi astmel eesti keelest erinev õppekeel, rakendatakse PGS § 21 lõiget 3 alates 2011/2012. õppeaastast gümnaasiumiõpinguid alustanud õpilaste suhtes ja kogu gümnaasiumi ulatuses viiakse õpe PGS § 21 lõikega 3 koosõlla hiljemalt 01.09.2013. a. Seega võib kuni sätestatud ajani olla gümnaasiumi õppekeeleks eesti keele asemel muu keel ilma, et selleks peaks olema Vabariigi Valitsuse luba.

10. Eeltoodut arvestades on minu hinnangul seadusandja tahe PGS § 21 lg 3 sätestamisel üheselt mõistetav: pärast PGS § 89 lõikes 4 nimetatud tähtaja möödumist on gümnaasiumi astmel õppekeeleks reeglina eesti keel, kuid Vabariigi Valitsuse loal on võimalik viia õpet läbi muus keeles.²

11. Määruse §-st 21 tuleneb aga, et koolid, kus Määruse jõustumise ajal ei ole õppekeeleks eesti keel, peavad minema eestikeelsele õppele üle hiljemalt 2013. a. Sellist nõuet põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ei sätesta. Nimelt nagu varem olen juba märkinud, on seadusandja PGS § 89 lõiget 4 sätestades pidanud silmas, et pärast 01.09.2013. a rakendub PGS § 21 lg 3 täies mahus kõikide gümnaasiumide suhtes olenemata sellest, milline õppekeel neis koolides kunagi on olnud. See tähendab, et alates 01.09.2013. a toimub üldjuhul õpe eesti keeles, ent Vabariigi Valitsuse loal võib õpe alates sellest kuupäevast toimuda ka muus keeles.

12. Kuna Määruse § 21 ei näe võrrelduna PGS § 21 lõikega 3 ja PGS § 89 lõikega 4 ette, et pärast 01.09.2013. a on muukeelne õpe võimalik, kui selleks on Vabariigi Valitsuse luba, siis see võib minu hinnangul tekitada eksliku arusaama, et alates 01.09.2013. a toimub õpe ainult eesti keeles, s.t eestikeelsele õppele peavad ettenähtud tähtaja jooksul üle minema kõik muukeelsed gümnaasiumid. Selline regulatsioon on vastuolus PS § 3 lõikega 1, sest ei arvesta eesti õppekeele rakendamisel PGS § 21 lõikest 3 tulenevat erandi võimalust.

13. Olete väitnud, et kui Määruse § 11 lõike 2 sõnastust täpsustatakse, lisades lõike algusesse sõnad „eesti õppekeelega“, puudub vajadus muuta Määruse § 21 sõnastust, sest see reguleerib § 11 lõike 2 rakendumist ja laieneb § 11 lõike 2 täpsustamisel samuti üksnes eesti õppekeelele gümnaasiumidele.

14. Ma ei saa nimetatud seisukohaga nõustuda. Seda põhjusel, et Määruse § 21 reguleerib muukeelsete koolide eesti õppekeelele ülemineku küsimust. Seevastu Määruse § 11 lg 2 ei käsitle

² Vt ka PGS-i eelnõu 412 SE teise lugemise jätkamise juurde koostatud seletuskirja, mis ütleb: Kehtiva korra kohaselt on muukeelsetele gümnaasiumitele kehtestatud eestikeelsele õppele ülemineku algusaeg, milleks oli 2007/2008. õppeaasta (põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 52 lg 2). Eelnõuga kehtestatakse ülemineku lõpptähtaeg, arvestades seaduse jõustumise ajaks juba toimunud üleminekutegevusi (eelnõu § 89 lg 3). 2013. aasta 1. septembriks peab olema gümnaasiumi õppekeeleks eesti keel (eelnõu § 21 lg 3). Muus keeles toimuvaks õppeks või kakskeelseks õppeks annab loa Vabariigi Valitsus.“. Kättesaadav veebis aadressil: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=516358&u=20110617155901> .

seda, kuidas toimub muukeelsetes koolides üleminek eestikeelsele õppele. Samuti ei reguleeri kõnealune säte seda, kas üleminekul muukeelselt õppelt eestikeelsele õppele on võimalikud erandid. Asjaolust, et Määruse §-s 21 viidatakse Määruse § 11 lõikele 2 ei tulene minu arvates, et võimalikud on erandid eestikeelsele õppele üleminekust muukeelsetes koolides. Normide seosest tuleneb üksnes see, et Määruse § 21 järgi hiljemalt 2013. a eesti keelele või osaliselt eestikeelsele õppele üle minevates koolides rakenduvad Määruse § 11 lõikes 2 sätestatud sisulised normatiivid eestikeelse õppe mahule, mis on kohustuslikud eesti õppekeelele koolidele. Seda, et pärast 01.09.2013. a võib nähtuvalt PGS § 21 lõikest 3 Vabariigi Valituse loa olemasolul gümnaasiumiastme õppekeeleks olla eesti keele asemel või sellele lisaks muu keel, kõnealuste sätete koostoimest ei tulene.

15. Seega ei avalda Määruse § 11 lg 2 täpsustamine sõnadega „eesti õppekeelele“ sisulist mõju Määruse § 21 tähendusele, kuna muudatus ei puuduta Määruse §-s 21 sätestatud üleminekuks kohustatud koolide ringi. Seetõttu ei lahenda selline muudatus Määruse §-i 21 vastuolu PS § 3 lõikest 1 tuleneva seaduslikkuse põhimõttega.

16. Eelnevaid kaalutlusi kokku võttes leian, et muukeelsete gümnaasiumide eestikeelsele õppele ülemineku põhiseaduspärase õigusliku regulatsiooni tagamiseks on vajalik muuta Määruse §-i 21 moel, et sellest ilmneks selgelt Määruse § 21 kohaldatavus üksnes selliste muukeelsete gümnaasiumide suhtes, kes ei soovi enne 2013/2014 õppeaasta algust taotleda Vabariigi Valitsuselt erandit.

17. Täiendavalt soovin lisada järgmist. Määruse § 11 lõikega 2 täpsustatakse eesti õppekeele sisulisi normatiive eesti õppekeelele koolides, Määruse § 21 aga reguleerib muukeelsete koolide kohustust rakendada neid normatiive ehk sisuliselt määratakse sättega eesti õppekeele rakendamist. Samas reguleerib seni muukeelsete gümnaasiumide eesti õppekeelele üleminekut PGS § 89 lõige 4. Seetõttu tundub Määruse § 21 regulatsioon olevat PGS § 89 lõike 4 dubleerimine. Teen ettepaneku Määruse § 21 seaduse ja põhiseadusega vastuolu välistamise ühe abinõuna kaaluda Määruse § 21 väljajätmist Määrusest.

Eespool toodust tulenevalt palun Teil teatada, kas nõustute minu seisukohtadega. Nõustumise korral palun Teil teavitada mind, millisel viisil ja milliseks ajaks on Teil kavas viia Määruse § 21 kooskõlla põhiseaduse ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega. Mittenõustumise korral palun Teil oma seisukohta põhjendada. Palun Teie vastust hiljemalt 20. augustiks 2011. a.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder