



Õiguskantsleri Kantselei

Alisa Blintsova
vastutav sekretär
Andrei Lobov
juhatuse liige
MTÜ Vene Kool Eestis

Teie 13.05.2013 nr

Meie 30.05.2013 nr 14-3/130698/1302425

Teadmiseks võtmine

Lugupeetud proua Blintsova ja härra Lobov

Tänan Teid õiguskantslerile saabunud avalduste eest.

10.05.2013 avalduses osutate õiguskantsleri ettepanekule, mis käsitles eestikeelse hariduse piisavat kättesaadavust. Märkite, et õiguskantsleri ettepaneku alusel erakooliseadusesse tehtud muudatus rikub rahvusvähemuste õigusi, mis on sätestatud põhiseaduse §-des 37 ja 49. Lisate, et selline muudatus on vastuolus ka põhiseaduse §-dega 11, 12, 13 ja 19. Nimelt leiate, et muudatus rikub eelkõige venekeelse elanikkonna põhiõigusi saada taskukohast haridust emakeeles. Samuti teete muudatusest järelduse, et see võimaldab jätkuvalt diskrimineerida venekeelset rahvusvähemust. Seda põhjusel, et Vabariigi Valitsus on seni keeldunud andmast enamikele koolidele luba venekeelseks õppeks munitsipaalgümnaasiumis, käimas on kohtuarutelud ja lisaks on Vabariigi Valitsus venitanud otsuse langetamisega Tallinna Linnavolikogu 2012. aasta taotluse osas. Otsuse langetamise venimist põhjustab Teie arvates aga asjaolu, et nii põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses kui ka erakooliseaduses puuduvad täpsemad kriteeriumid loa andmise kohta. Eelnevast tulenevalt palute õiguskantsleril kontrollida Riigikogu tehtud muudatuse põhiseaduspärasust. Lisaks palute kontrollida õiguskantsleri sobivust ametikohale.

27.05.2013 avaldusega edastate õiguskantslerile koopia teabenõudest Rakvere Gümnaasiumile.

Õiguskantsler palus teatada, et ta ei alusta Teie avalduste alusel menetlust. Õiguskantsler võtab Teie 27.05.2013 avalduse teadmiseks, kuna leiab, et Teie 27.05.2013 teabenõudele saab vastata Rakvere Gümnaasium, mitte õiguskantsler. Samuti võtab õiguskantsler teadmiseks Teie 10.05.2013 avalduses esitatud seisukohad. Järgnevalt selgitan lähemalt, miks õiguskantsler ei pea põhjendatuks menetluse alustamist 10.05.2013 avalduse alusel.

Esiteks selgitan lühidalt õiguskantsleri ettepaneku sisu ja muukeelse õpetuse saamist vähemusrahvuse õppeasutuses.

Õiguskantsler analüüsis eestikeelse hariduse piisava kättesaadavuse küsimust ning pöördus 02.07.2012 Riigikogu poole ettepanekuga viia erakooliseaduse (edaspidi EraKS) § 15 lg 1

kooskõlla põhiseaduse (edaspidi PS) § 37 lg 1 esimese lause ja § 37 lg 4 esimese lausega ning PS §-ga 14 nende koostoimes.¹

Õiguskantsler asus Riigikogule saadetud ettepanekus seisukohale, et EraKS § 15 lg 1 on põhiseadusvastane osas, milles see lubab avalikule võimule kuulvas erakoolis anda eestikeelse õpetuse asemel õpetust muus keeles eelnevalt kontrollimata, kas võõrkeelse hariduse andmisel on riik taganud igäühe õiguse saada eestikeelset õpetust. Seega ei puudutanud õiguskantsler oma ettepanekus õppekeele valikuvabaduse piiramist avalikule võimule mitte kuuluvates erakoolides.

Õiguskantsler soovis oma ettepanekus juhtida tähelepanu sellele, et igäühel, kes seda soovib, peab olema võimalus eesti keeles õppida. Seetõttu tuleb enne riigi või kohaliku omavalitsuse poolt võõrkeelse õpetuse andmist kontrollida, kas eesti keeles õppimise võimalusi on piisavalt, et kõigile soovijatele oleks eestikeelne haridus kättesaadav. Kui on selge, et kõik soovijad saavad eesti keeles õppida, võib riigile või kohaliku omavalitsusele kuuluvates erakoolides anda õpetust ka muus keeles.

Õiguskantsleri ettepanek oli Riigikogus arutamisel 13.09.2012.² Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut ning võttis 18.04.2013 vastu erakooliseaduse muutmise seaduse. Nii täiendas Riigikogu paragrahvi 15 lõikega 1¹ järgmises sõnastuses:

„Gümnaasiumi õppekeele määramisel lähtutakse põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega kehtestatud nõuetest, kui gümnaasiumi pidaja osanik, aktsionär, asutaja või liige on riik või kohalik omavalitsus. Nimetatud gümnaasiumis või selle üksikutes klassides võib õpe toimuda eesti keelest erinevas keeles või kakskeelsena, kui erakooli arengukavast lähtuval nõukogu ettepanekul ja kooli pidaja taotlusel annab selleks loa Vabariigi Valitsus.“

Õiguskantsleri hinnangul on kõnealuse muudatusega tema ettepanek täidetud ja seetõttu ei ole uue menetluse alustamine põhjendatud. Samuti on õiguskantsler seisukohal, et avalikule võimule kuulvas erakoolis muukeelse õpetuse andmise vabaduse piiramine ei takista kellegi isiklike valikuid saada õpetust muus keeles: avalikule võimule mitte kuulvas erakoolis on muukeelse õppe saamine tagatud vastavalt PS § 37 lg 4 teisele lausele, mille järgi õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus. Siinkohal selgitan ka, et põhiseadusest alamalseisvates õigusaktides ei käsitleta kooli vähemusrahvuse õppeasutusena pelgalt seetõttu, et selles õppivate laste enamik on muust kui eesti rahvusest või eesti emakeelega. Nimelt on tulenevalt vähemusrahvuse kultuuriautonomia seadusest³ vähemusrahvuse õppeasutus vähemusrahvuse liikmete endi poolt moodustatud ja peetav eraõiguslik õppeasutus, mille avamine ja töö korraldamine toimub vastavalt erakooliseadusele.⁴

Teiseks, mis puudutab loa andmise kriteeriumide puudumist seaduses, Vabariigi Valitsuse tegevust venekeelseks õppeks loa andmisest keeldumisel ja toimuvat kohtumenetlust ning Vabariigi Valitsuse tegevust otsuse langetamisel Tallinna Linnavolikogu 2012. aasta taotluse osas, siis tuleb märkida järgmist.

¹ Õiguskantsleri 02.07.2012 Riigikogule esitatud ettepanek nr 16, arvutivõrgus kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_ettepanek_nr_16_riigikogule_eestikeelse_hari_duse_piisav_kattesaadavus.pdf.

² Vt Riigikogu 13.09.2012 istungi stenogramm, arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1347523116#pk10747>.

<http://www.riigikogu.ee/index.php?id=173920>.

³ Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/182796>.

⁴ Vt vähemusrahvuste kultuuriautonomia seaduse §-d 4, § 5 lg 1, § 24 p 1 ja § 25.

Esmalt selgitan, et seaduses täpsemate kriteeriumide mittesättestamine ei tähenda suvaõigust. Nimelt on Vabariigi Valitsusel loa andmisel muus keeles toimuvaks õppeks või kakskeelseks õppeks kaalutusõigus. Kaalutusõigus tähendab haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS)⁵ § 4 lõike 1 järgi haldusorganile seadusega antud volitust kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Tulenevalt HMS § 4 lõikest 2 tuleb kaalutusõigust teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve. Juhin tähelepanu sellele, et kohus saab kontrollida kaalutusõiguse teostamist. Nimelt, kui kohus hindab kaalutusõiguse alusel antud haldusakti õiguspärasust, siis kontrollib kohus ka kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt.⁶

Käesoleval ajal on kohtu menetluses seoses gümnaasiumide õppekeelega Tallinna Linnavolikogu, Narva Linnavolikogu ja ühe lapsevanema kaebused.⁷ Kaebustes soovitakse tühistada Vabariigi Valitsuse korraldused, millega jäeti linnavolikogude 2011. aasta taotlused gümnaasiumide õppekeele osas rahuldamata. Õiguskantslerile teadaolevalt on nii Tallinna Halduskohus⁸ kui Tallinna Ringkonnakohtus⁹ jätnud linnavolikogude ja lapsevanema kaebused rahuldamata. Siinkohal märgin, et nii Tallinna Halduskohus kui ka Tallinna Ringkonnakohtus on oma lahendites analüüsinud rahvusvahelist õigust, muu hulgas Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid, ja ka Teie avalduses tõstatatud PS § 37, § 49 ja § 12 sätteid. Samas puudub hetkel kõnealuses küsimuses jõustunud kohtulahend, kuna Tallinna Ringkonnakohtu otsusele on esitatud kassatsioonkaebused Riigikohtule. Kohtuotsuse jõustumisel on Teil aga võimalus sellega tutvuda veebilehe <https://www.riigiteataja.ee> vahendusel.

Lisaks selgitan, et Vabariigi Valitsuse tegevust Tallinna Linnavolikogu 2012. aasta taotluse menetlemisel on võimalik vaidlustada. Nimelt on võimalik haldusorgani viivitust ja tegevusetust taotluse menetlemisel vaidlustada lõppastmes halduskohtus.

Kolmandaks märgin Teie soovi osas kontrollida õiguskantsleri sobivust ametikohale järgmist. Õiguskantsleri seadus (edaspidi ÕKS) sätestab nii õiguskantsleri ametisse nimetamise kui ka ametist tagandamise korra.

Tulenevalt ÕKS §-st 5 nimetab õiguskantsleri ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Ametisse nimetamise eelduseks on õiguskantsleri kandidaadi vastavus muu hulgas ÕKS §-s 6 toodud õiguskantslerile esitatavatele nõuetele.¹⁰ Õiguskantsleri kandidaadi sobivust õiguskantsleri ametisse saavad kaaluda nii Vabariigi President kui ka Riigikogu.

ÕKS § 8 järgi loetakse õiguskantsleri volitused lõppenuks:

- 1) seitsmeaastase tähtaja möödumise päevast;
- 2) tema ametist tagasiastumise päevast;
- 3) tema kestva võimetuse korral üle kuue kuu järjest täita oma ametiülesandeid – Riigikohtu üldkogu otsuse jõustumise päevast;

⁵ Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011008>.

⁶ Vt halduskohtumenetluse seadustiku § 158 lg 3. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://www.riigiteataja.ee/akt/125102012010>.

⁷ Haldusasi nr 3-12-422.

⁸ Tallinna Halduskohtu 06.07.2012 otsus.

⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 22.04.2013 otsus.

¹⁰ Vt ÕKS § 6:

„(1) Õiguskantsler peab olema kõrgete kõlbeliste omadustega teovõimeline Eesti kodanik, kes valdab vabalt riigikeelt.
(2) Õiguskantsleril peab olema akadeemiline kõrgharidus õigusteaduses ning ta peab olema kogenud ja tunnustatud jurist.“

- 4) tahtlikult toimepandud kuriteo eest süüdi mõistva kohtuotsuse jõustumise päevast;
- 5) ettevaatamatuse tõttu toimepandud kuriteo eest süüdi mõistva kohtuotsuse, millega on ette nähtud vabaduskaotuslik karistus, jõustumise päevast;
- 6) tema surma korral.

Seega puudub Riigikogul võimalus õiguskantslerit poliitilistel või muudel põhjustel ametist vabastada. Selle põhjuseks on asjaolu, et õiguskantsleri institutsiooni erapooletuks ja efektiivseks toimimiseks on oluline tagada õiguskantsleri sõltumatus nii seadusandlikust riigivõimust ja erakondadest (eeskätt põhiseaduslikkuse järelevalve läbiviimisel), täidesaatvast riigivõimust (eeskätt ombudsmani ülesannete täitmisel) kui ka kohtuvõimust (kohtuniku distsiplinaarmenetluse läbiviimisel).

Täna Teid veel kord avalduste eest ja loodan, et toodud selgitused on Teile abiks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Alo Heinsalu
direktor
õiguskantsleri volitusel