

# 1. Õigusraamistiku lühiülevaade

Et mõista selle keeruka õiguse sisu, tuleb esmalt teha ülevaade rahvusvahelistest normidest, mis moodustavad õigusraamistiku. Õigust haridusele on nimetatud paljudes rahvusvahelistes kokkulepetes, millest enamikuga on Eesti liitunud. Õigust haridusele on tagatud ka Eesti Vabariigi põhiseadusega.

Vanim rahvusvaheline lepe, mis käsitleb õigust haridusele, on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) inimõiguste ülddeklaratsioon 10. detsembrist 1948.<sup>1</sup> See on esimene rahvusvaheline dokument, milles nähti ette, et inimõigused on jagamatud, võõrandamatud ja universaalsed ning kehtivad kõigile võrdselt. Õigust haridusele reguleerib deklaratsiooni artikkel 26, mille alusel on igaühel õigus saada haridust, alg- ja üldharidus peab olema kättesaadav tasuta ning algharidus kohustuslik. Haridus järgmistel tasemetel (tehniline, kutse- ja kõrgharidus) peab olema kättesaadav kõigile ühtviisi ja vastavalt võimetele. Laste hariduse teemal on otsustav sõna nende vanematel. Inimõiguste ülddeklaratsioonis on hariduse tagamisel seatud esikohale riigi kohustused, kuigi tasuta tuleb tagada ainult algharidus.

Järgmine oluline rahvusvaheline lepe on Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon<sup>2</sup> 1950. aastast, milles õigust haridusele reguleerib esimese protokolli artikkel 23 . Selle järgi ei või jätta kedagi haridusest ilma ning riik peab endale võetud kohustuste täitmisel austama vanemate õigust võimaldada lastele haridus, mis on kooskõlas nende usuliste ja filosoofiliste veendumustega. Seega on see konventsioonsuunatud ühelt poolt haridusõiguse tagamisele ja elluviimisele ilma välise sekkumiseta, kuid teiselt poolt seab piirid sellele, millistel viisidel peab riik oma kohustusi täitma.

Järgmisena võib viidata 1969. aastal jõustunud rahvusvahelisele konventsioonile rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise kohta.<sup>4</sup> Selle artiklis 5 seati riikidele kohustus keelata ja likvideerida rassiline eraldamine selle kõigis vormides ning tagada kõigi inimeste võrdõiguslikkus seaduse ees, sealhulgas õigus haridusele ja kutsealasele ettevalmistusele.

1966. aastast pärinevas ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelises paktis<sup>5</sup> reguleerivad õigust haridusele artiklid 13 ja 14. Kõik paktist osavõtavad riigid peavad tunnustama inimese õigust haridusele ning seepärast peab algharidus olema kõigile kohustuslik ja tasuta. Keskkharidus selle eri vormides peab olema muudetud tasuta kättesaadavaks järkjärguliselt ja kõrgharidus peab olema kõigile ühtviisi võimetekohaselt kättesaadav. Paktile alla kirjutanud riigid peavad austama vanemate ja laste seaduslike hooldajate vabadust valida kas riigi asutatud või teisi koole, mis vastavad riikide kinnitatud miinimumnõuetele.

1989. aastal ÜRO peaassambleel vastu võetud lapse õiguste konventsioonis<sup>6</sup> puudutavad lapse õigust haridusele artiklid 23, 28 ja 29. Artiklis 28 on sõnastatud riigi kohustus tagada lapse õigus haridusele, võimaldades seejuures kõigile tasuta algharidust ning soodustades keskkhariduse eri vormide arendamist (kaasa arvatud üld- ja kutseharidus). Riigid peavad ühtlasi rakendama meetmeid, mis tagavad koolikohustuse täitmise ja väljalangemise vähenemise. Artiklis 29 on kirjas laste hariduse nõuded, muu hulgas nähakse ette riigi kohustus austada lapse vanemate väärtusi ning lapse kultuuriidentiteeti ja keelt. Artiklist 23 tuleneb, et vaimse või füüsilise puudega laps peab saama elada täisväärtuslikku ja rahuldavat elu tingimustes, mis muu hulgas võimaldavad tal aktiivselt osaleda ühiskonnas. Sama artikliga võtavad riigid endale kohustuse tagada erivajadustega laste tõhus juurdepääs haridusele ja väljaõppele viisil, mis aitab kaasa laste individuaalsele arengule.

1961. aastal allkirjastati Torinos Euroopa sotsiaalharta, millele järgnes parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta<sup>7</sup> allkirjastamine Strasbourgis 1996. aastal. Harta artikliga 17 võtsid riigid kohustuse tagada otstarbekohaste institutsioonide ja teenuste loomise ja säilitamise kaudu see, et lastel ja noortel – arvestades nende vanemate õigusi ja kohustusi – oleks võimalik saada vajalikku hooldust, abi, haridust ja väljaõpet. Lisaks nähti erinevalt varasematest kokkulepetest hartaga riikidele ette kohustus tagada tasuta alg- ja keskkharidus. Artikli 10 järgi peab riik tagama kõigile (sealhulgas puuetega inimestele) võimetekohase tehnilise ja kutsealase väljaõppe. Riigil on ühtlasi kohustus luua tingimused tehnilise kõrghariduse ja ülikoolihariduse võimetekohaseks omandamiseks.

Veel üks kaalukas rahvusvaheline kokkulepe on 2006. aasta ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon<sup>8</sup>, milles haridust puudutab artikkel 24. Konventsiooni osalisriigid peavad tunnustama puuetega inimeste õigust haridusele ning tagama selle õiguse teostamise ilma diskrimineerimiseta viisil, kus see tooks kaasa inimese

potentsiaali, vääriskuse ja eneseväärtuse täieliku väljaarendamise. Kohustuse täitmiseks tuleb riikidel tagada, et puuetega inimesi ei jäeta üldharidussüsteemist välja ja puuetega lapsi ei jäeta ilma tasuta kohustuslikust alg- või keskharidusest. Samuti on riigil kohustus tagada, et puuetega inimesed saavad üldharidussüsteemis hariduse omandamiseks vajalikku tuge.

1. detsembril 2009 jõustus Euroopa Parlamendi, ministrite nõukogu ja Euroopa Komisjoni vastu võetud õigusaktina Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>9</sup>, mis on Euroopa Liidu liikmesriikidele siduv. Õigust haridusele on üksikasjalikult reguleeritud harta artiklis 14. Esmalt kinnitatakse artiklis igaühe õigust saada haridust, kutse- ja täiendusõpet, sealhulgas tasuta kohustuslikku haridust. Vanematel on õigus tagada lastele oma usuliste, filosoofiliste ja pedagoogiliste veendumuste kohane haridus ning õpetamisel tuleb vanemate õigust austada. Seejärel puudutatakse haridusteemat XII jaotises. Artikli 165 järgi peab Euroopa Liit aitama kaasa kvaliteetse hariduse arendamisele, mis hõlmab liikmesriikide keelte õpetamist ja levitamist, ning peaks soodustama õppijate ja õpetajate liikuvust.

Rahvusvahelistest õigusaktidest väärrib viimasena märkimist UNESCO haridusalase diskrimineerimise vastane 1960. aasta konventsioon<sup>10</sup>, mida Eesti ei ole ratifitseerinud.<sup>11</sup> Selles on diskrimineerimiseks peetud kõikvõimalikku eraldamist, välistamist, piiramist ja eelistamist, mille alus on rass, nahavärvus, sugu, keel, usutunnistus, poliitiline või muu veendumus, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, majanduslik olukord või sünnipära ning mille eesmärk või mõju seisneb haridusalase võrdse kohtlemise tühistamises või pärssimises. Samas võimaldab konventsioon luua ja säilitada haridusasutusi eri soost õpilastele ning eraldi haridusasutuste loomist usulistel või keelelistel põhjustel. Konventsiooniga liitunud riigid peavad muu hulgas tunnistama kehtetuks kõik hariduse alal diskrimineerivad õigusaktid ja lõpetama sellekohased haldustavad.<sup>12</sup>

Eesti põhiseaduses on õigus haridusele tagatud ühena põhiõigustest. Põhiseaduse § 37 alusel on igaühel õigus haridusele. Põhiseadus näeb ette kooliealistele lastele seadusega määratud ulatuses koolikohustuse ning riigile ja kohalikele omavalitsustele kohustuse tagada tasuta haridus üldhariduskoolides. §-st 37 tuleneb riigile ja kohalikele omavalitsustele kohustus pidada ülal vajalikul arvul õppeasutusi, samas võimaldab põhiseadus luua ja pidada seaduse alusel erakoole. Laste hariduse valikul on § 37 järgi otsustav sõna vanematel.

Põhiseaduses rõhutatakse eraldi igaühe õigust saada eestikeelset haridust, kuid võimaldatakse õppeasutusel valida vähemusrahvuse õppeasutuses kasutatav õppekeel ise. §-s 37 tõstetakse esile, et hariduse andmine on riigi järelevalve all. Õigust haridusele puudutavad veel põhiseaduse §-d 29 ja 38, millest esimene võimaldab vabalt valida eriala pärast kohustusliku üldhariduse omandamist ning teine tagab õpetuste vabaduse ning ülikoolide ja teadusasutuste autonoomia.

- [1](#)Vt lähemalt [https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/est.pdf](https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf) (09.05.2021).
- [2](#)Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon – RT II 2010, 14, 54.
- [3](#)Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, esimene protokoll inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni juurde – RT II 2000, 11, 57.
- [4](#)ÜRO Rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon – RT II 2010, 8, 0.
- [5](#)ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt – RT II 1993, 10, 13.
- [6](#)ÜRO lapse õiguste konventsioon – RT II 1996, 16, 56.
- [7](#)Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta – RT II 2000, 15, 93.
- [8](#)ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon. – RT II, 04.04.2012, 6.
- [9](#)Euroopa Liidu põhiõiguste harta 2010/C 83/02, 30.03.2010 - ELT L 389.
- [10](#)Vt lähemalt :<https://www.merlecons.ee/failid/konventsioon.pdf> (09.05.2021).
- [11](#)Eesti liitumiseks koostati eelnõu 342 OE, mis võeti Riigikogu menetlusse 20.12.2012, kuid Riigikogu täiskogu lükkas otsuse 14.10.2014 tagasi.
- [12](#)Haldustavaks võib lugeda iga täidesaatva võimu organi või kohaliku omavalitsuse organi tavategevuse haldustoimingute või menetluste läbiviimisel. Haldustava ei tohi minna otseselt vastuollu seadusega, kuid ühe või teise küsimuse lahendamine tavapärasel viisil ei pruugi alati tuleneda seadusest. Nüüdisajal rõhutatakse vajadust järgida hea halduse tava, mille puhul ei peeta silmas mitte ainult seadusest tulenevaid põhimõtteid, vaid mille järgi tuleb suhtuda inimestesse hoolivalt, abivalmilt ja väärkusega.