

## Peatükk 19

### Õigus haridusele

Anu Uritam

#### Sissejuhatus

Haridus ei ole mitte privileeg, vaid oluline inimõigus, mis on lahutamatult seotud inimväärikusega. Nüüdisaegsetes demokraatlikes riikides tundub see väide olevat iseenesest mõistetav, kuid ometi selgub statistilistest andmetest, et maailmas on endiselt palju lapsi, kellel jääb haridus erinevatel põhjustel osaliselt või täielikult omandamata.

Arvatavalt elab kuni neljandik maailma kooliealistest lastest kriisipiirkonnas ja umbes 75 miljonit last ei ole saanud kooli minna, saavad halva kvaliteediga haridust või peavad jätma haridustee pooleli. See omakorda tähendab, et nad on sunnitud asuma tööle, neid võidakse sundida varakult abielluma või ühinema mõne relvastatud rühmitusega.<sup>1</sup>

Põhjuseid, miks lapsed haridust omandada ei saa, on palju. Esimene põhjus on mitmesugused vägivaldsed konfliktid ja rünnakud koolidele. Nii registreeriti 2019. aastal 34 maailma riigis üle 14 000 koolidele suunatud rünnaku.<sup>2</sup> Ligikaudu 150 miljonit last on sunnitud käima tööle ega saa haridust omandada seetõttu. Laste õigust haridust omandada võivad tugevalt mõjutada ka kliimamuutused: keskkonnast tulenevad muutused võivad halvendada perede toimetulekut ja majanduslikke võimalusi laste kooli saatmisel. Tüdrukute õigusi hariduse omandamisel on kuni viimaste aastateni tunduvalt piiranud liiga varajased sundabielud. Oletatavalt abiellub maailmas 12 miljonit tüdrukut enne täisealiseks saamist, misjärel pole neil haridusteed jätkata enamasti võimalik.<sup>3</sup>

Hariduse omandamise võimalused on piiratud märkimisväärselt suurel osal erivajadustega lastel. Ligikaudu 100 miljonil lapsel üle kogu maailma on mõni erivajadus ning nendest omakorda 55% ei saa kunagi omandada keskharidust ja 40% ei astu isegi algkooli. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Lastefondi (UNICEF) andmetel ei olnud 2020. aastal lausa 85% algkooliealistest erivajadustega lastest koolis käinud, millest võib järeldada, et rahvusvahelised meetmed nende abistamiseks ei ole osutunud kuigi tõhusaks.<sup>4</sup>

Rahvusvahelise õpilaste hindamise programmi (PISA) tulemuste alusel kuuluvad Eesti õpilased oma funktsionaalse lugemisoskuse ja loodusteadusliku kirjaoskuse järgi Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) riikide parimate hulka.<sup>5</sup> Samas on Eesti

<sup>1</sup> Education in Emergencies. – ReliefWeb.int – <https://reliefweb.int/topics/education-emergencies> (09.05.2021).

<sup>2</sup> 20 reasons why in 2020, there are still 260 m children out of school (07.02.2020). – <https://reliefweb.int/report/world/20-reasons-why-2020-there-are-still-260m-children-out-school> (09.05.2021).

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Combatting the Costs of Exclusion for Children with Disabilities and their Families (märts 2021) – <https://www.unicef.org/media/96421/file/Combatting%20the%20Costs%20of%20Exclusionfor%20for%20Children%20with%20Disabilities%20and%20their%20Families.%20%20%20%20%20%20%20.pdf> (09.05.2021).

<sup>5</sup> Oidermaa, J.-J. Eesti tõsis PISA tulemustega arenenud riikide tippu. (03.12.2019) – [novaator.err.ee – https://novaator.err.ee/1009829/eesti-tousis-pisa-tulemustega-arenenud-riikide-tippu](https://novaator.err.ee/1009829/eesti-tousis-pisa-tulemustega-arenenud-riikide-tippu) (09.05.2021).

haridussüsteemis endiselt hulk tõsiseid lahendamist vajavaid probleeme. Põhikoolist välja langevate noorte arv, õpetajate kõrge keskmine vanus ja sellest tulenev õpetajate puudus lähitulevikus, eesti keelt emakeelena mittekõnelevate noorte riigikeeleoskus ning venekeelse kooli tulevik Eestis on vaid mõni näide.<sup>6</sup>

Eeltoodut arvestades ei ole võimalik haridusõiguse tähtsust alahinnata. Õigusest saada haridust ei võida mitte ainult üksikisikud, vaid ühiskond tervikuna. Hariduse saamine on põhjapanevalt oluline iga inimese isikliku, sotsiaalse ja majandusliku arengu nimel. Ühiskondlikus mõttes ei ole see vajalik mitte pelgalt riikide jätkusuutliku arengu tagamiseks, vaid ka konfliktide ärahoidmiseks.

Üksnes haridus on see, mis võimaldab tulla ühiskonna marginaliseeritud rühmadel välja vaesusest ja ületada stigmatiseerimine.<sup>7</sup> Ainult tänu hariduse omandamisele on inimesel võimalik töötada ametikohal, mis peale füüsilise jõu kasutamise eeldab ka erialaste oskuste ja teadmiste olemasolu ning sel viisil tagab talle väarikat elu võimaldava sissetuleku. Haridus õpetab inimest nägema maailma mitmekülgset ja terviklikult ning annab võimaluse leida uusi lahendusi paljudes eluliselt rasketes olukordades.

## 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. Õigus 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>8</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>9</sup> 1950. aastast, milles õigust haridusele reguleerib esimese protokoll artikkel 2<sup>10</sup>. 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.

<sup>6</sup> Aasta analüüs: Eesti hariduse seitse probleemi (02.12.2016). – err.ee. – <https://www.err.ee/578441/aastaanaluus-eesti-hariduse-seitse-probleemi> (09.05.2021).

<sup>7</sup> Tomaševski, K. Human rights obligations: making education available, accesible, acceptable and adaptable. -Right to Education Primer 3, lk 17. (26.04.2009) – <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/ar/ar-033/index/assoc/D599.dir/11.pdf> (09.05.2021).

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon.– RT II 2010, 14, 54.

<sup>10</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, esimene protokoll inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni juurde. – RT II 2000, 11, 57.

Järgmisena võib viidata 1969. aastal jõustunud rahvusvahelisele konventsioonile rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise kohta.<sup>11</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>12</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 ühte viisi 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>13</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>14</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>15</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, väärikuse 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 keskkharidusest. Samuti on riigil kohustus tagada, et puuetega inimesed saavad üldharidussüsteemis hariduse omandamiseks vajalikku tuge.

<sup>11</sup> ÜRO rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvaheline konventsioon. – RT II 2010, 8, 0.

<sup>12</sup> ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.

<sup>13</sup> ÜRO lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.

<sup>14</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.

<sup>15</sup> ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon. – RT II, 04.04.2012, 6.

1. detsembril 2009 jõustus Euroopa Parlamendi, ministrite nõukogu ja Euroopa Komisjoni vastu võetud õigusaktina Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>16</sup>, mis on Euroopa Liidu liikmesriikidele siduv. Õigust haridusele on üksikasjalikult reguleeritud harta artiklis 14. Esmalt kinnitatakse artiklis igäühe 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 väärib viimasena märkimist UNESCO haridusalase diskrimineerimise vastane 1960. aasta konventsioon<sup>17</sup>, mida Eesti ei ole ratifitseerinud.<sup>18</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 tunnustama kehtetuks kõik hariduse alal diskrimineerivad õigusaktid ja lõpetama sellekohased haldustavad.<sup>19</sup>

Eesti põhiseaduses on õigus haridusele tagatud ühena põhiõigustest. Põhiseaduse § 37 alusel on igäühel 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 igäühe 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.

## 2. Õigus haridusele kui põhiõigus

Inimõigused kui isiku põhilised õigused ja vabadused on igal inimesel alates tema sünnist kuni surmani. Põhiõigused on inimesel sõltumata sellest, kust ta on pärit, millised on tema veendumused või kuidas ta veedab oma elu. Inimõigused on inimesel olemas võõrandamatult ainuüksi põhjusel, et ta on inimolend.

<sup>16</sup>Euroopa Liidu põhiõiguste harta 2010/C 83/02, 30.03.2010. – ELT L 389.

<sup>17</sup> Vt lähemalt: <https://www.merlecons.ee/failid/konventsioon.pdf> (09.05.2021).

<sup>18</sup> Eesti liitumiseks koostati eelnõu 342 OE, mis võeti Riigikogu menetluse 20.12.2012, kuid Riigikogu täiskogu lükkas otsuse 14.10.2014 tagasi.

<sup>19</sup> 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.

Inimõigusi on peetud moraalseteks põhimõteteks ja inimekäitumise teatud standardseteks alusnormideks.<sup>20</sup> Ajalooliselt on neid mõistetud viisil, et inimesi tuleb kaitsta valitsuse alusetute võimuliialduste, sealhulgas piinamise, hukkamise ja muul moel ebainimliku kohtlemise eest.

Kui aga näha valitsusi inimõiguste kaitsel pelgalt vaenlasena, tehakse kergesti järeldus, et valitsuste kulud peaksid olema võimalikult väikesed ja maksukohustustega ei tohi vabaturu toimimisse sekkuda. Selline seisukoht toob kaasa olukorra, kus valitsustel ei ole piisavalt raha selleks, et võidelda vaesusega ja tagada laste õigused.<sup>21</sup>

Õigust haridusele ei ole võimalik tagada ega täielikult kasutada ilma valitsuse suure rahalise panuseta. Õigus haridusele oleks sisutu, kui see tähendaks ainult valitsuse kohustust hoiduda sellesse õigusesse sekkumisest. Riiki ei saa pidada kõnealuse põhiõiguse käsitlemisel vaenlaseks, kelle sekkumist tuleks piirata. Üksikisikul ei ole iseseisvalt võimalik õigust haridusele teostada, kui riik ei ole selleks loonud piisavalt võimalusi.

Tänapäeval ei tähenda õigus haridusele üksnes õigust astuda algkooli ja õppida seal tasuta. See õigus hõlmab veel mitmesuguseid tagatise ja vabadusi, näiteks õigust tasuta keskkooli ja kättesaadavale kutse- ja kõrgharidusele. Õigus haridusele tähendab, et õpe peab olema kvaliteetne. Õigus haridusele hõlmab vanemate valikuõigust mitte saata lapsi riiklikesse, vaid erakoolidesse, ja mitte õpetada neid ainult riigikeeles, vaid ka teistes keeltes.

Õigus haridusele tähendab erinevate isikute õigust luua ja pidada erakoole, milles nad küll järgivad riigi kehtestatud standardeid, kuid annavad riiklike haridusasutustega võrreldes õpet teistsuguse suunitlusega või teises keeles. Õigus haridusele hõlmab akadeemilist vabadust, sealhulgas õigust vabalt valida eriala pärast üldhariduskooli lõpetamist ning õigust kasutada sõna- ja mõttevabadust teadus- ja uurimistöös.

Kokkuvõttes võib väita, et tegu on ehk praegusaja ühe olulisima põhiõigusega, ilma milleta ei ole võimalik ühiskonna majanduslik ja sotsiaalne areng, demokraatia, heaolu ega teiste põhiõiguste kasutamine. Õigus haridusele on muutunud mitmemõõtmeliseks põhiõiguseks, milles on põimitud sotsiaal-majanduslikud, võrdsusõiguslikud ja isiku vabadusega seotud aspektid<sup>22</sup>.

## 2.1. Lühike ajalooline ülevaade

Arusaamad selle kohta, mida hariduseks pidada ja kellele haridust võimaldada, on aja jooksul muutunud. Inimene on erinevalt muudest elusolenditest võimetu ellu jääma ja arenema ilma teiste täiskasvanute hooleta.

Eesti keeles mõistetakse sõna *haridus* all ettenähtud teadmiste, oskuste, vilumuste, väärtuste ja käitumisnormide süsteemi, mida ühiskond tunnustab.<sup>23</sup> Sama tähendusega on ingliskeelne sõna *education* ja saksa keelne sõna *bildung*. Inglisekeelne sõna tuleneb ladina sõnast *educatio*, mis otseselt tähendas kasvatamist. Tänapäeval toimub kasvatamine hariduslikus mõttes

<sup>20</sup> Nickel, J., Pogge, T., Smith, M. B. E., Wenar, L. Human Rights, 13.12.2013. – Stanford Encyclopedia of Philosophy.

<sup>21</sup> Tomaševski, lk 17.

<sup>22</sup> Dugard, J. *et al.* (koost). Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights (20.10.2020); Veriava, F., Paterson, K. The right to education. Chapter 7, lk 113. –

<https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781788974165/9781788974165.00015.xml> (09.05.2021).

<sup>23</sup> Haridussõnastik. – <https://www.eki.ee/dict/haridus/> (09.05.2021).

üldjuhul struktureeritud keskkonnas ehk koolis, kus on vajalikud ruumid, õpetajad ja õppevahendid.

Institutsioonilise hariduse eesmärke on mõistetud aegade jooksul samuti erinevalt. 19. sajandi Preisimaal leiti, et lastele hariduse andmise eesmärk on kasvatada nendest sellised täiskasvanud, kes täidaksid riigi poliitilisi eesmärke.<sup>24</sup> Vastukaaluks sellele kirjutas Jean-Jacques Rousseau juba oma 1762. aastal ilmunud teoses „Émile“, et haridus ja kool peaksid vastama lapse vajadustele, mitte vastupidi.<sup>25</sup> Sarnast vaadet toetas Šveitsi filosoof ja pedagoog Johann Heinrich Pestalozzi 1801. aastal avaldatud teoses „Kuidas Gertrude õpetab oma lapsi“.<sup>26</sup> Tema arvates pidi laps õppima õpingute käigus mõtlema, järk-järgult liikudes tähelepanekute tegemisest mõistmiseni ja sealt selgete mõtete sõnastamiseni.

Koolide kasutamisel väärtuste ja poliitiliste eesmärkide õpetamisel jõudsid kõige äärmuslikumate tulemusteni Nõukogude Liit aastatel 1917–1991, fašistlik Itaalia aastatel 1922–1943 ning Natsi-Saksamaa aastatel 1933–1945.<sup>27</sup> Teise maailmasõja toimumine ja Nõukogude Liidu lagunemine olid tõestus sellest, et haridus ei saa olla poliitiliste eesmärkide saavutamise vahend, sest riiklikud katsed kujundada haridussüsteemi kaudu inimestes pelgalt ühte tüüpi poliitilisi veendumusi ning kinnistada nii olemasolevat riigikorda olid ebaõnnestunud.

Praegusaja demokraatlikus ühiskonnas peetakse hariduse eesmärgiks õpilase individuaalset arendamist ja sotsiaalset lõimimist, mitte konkreetsete poliitiliste veendumuste kujundamist. Inglise filosoof Bertrand Russel on seisukohal, et hariduse lõppeesmärk on õpilaste heaolu ja haridust ei võigi anda ühelgi teisel eesmärgil.<sup>28</sup>

Vajadust luua ühesugune, kõigile kohustuslik ja riiklik haridussüsteem hakati Euroopa riikides mõistma järk-järgult alates 16. sajandist. Üks esimesi Euroopa riike, mis kehtestas üldise koolikohustuse, oli Preisimaa (1717): lapsed pidid käima koolis kaheksa aastat ning neid hariti nn rahvakoolides, kus õpetati lugemist, kirjutamist ja aritmeetikat, aga ka eetikat, kohustusi, distsipliini ja allumist. 1794. aastal muudeti koolide pidamine Preisimaal riigi kohustuseks.<sup>29</sup>

19. sajandiks oli enamik Euroopa riike mõistnud, et poisid ja tüdrukud peavad kuni teatud eani koolis käima. Neile õpetati seal lugemist, kirjutamist ja aritmeetikat ning koole hakkasid pidama riigid. Hea näitena võib tuua 1881. aasta Prantsusmaa reformi, millega kohustati kõiki lapsi käima koolis kuni 13. eluaastani. Selle tulemusena suurenes kirjaoskus 60%-lt 1870. aastal 95%-ni aastal 1900.<sup>30</sup> Siiski jäid paljud lapsed 19. sajandil endiselt koolist kõrvale, sest nad pidid käima tööol.

<sup>24</sup> Ellis, A., Golz, R., Mayrhofer, W. The Education Systems of Germany and Other European Countries of the 19th Century in the View of American and Russian Classics: Horace Mann and Konstantin Ushinsky, autorid Ellis, A., Golz, R., Mayrhofer, W. – International Dialogues on Education. Past and Present. 2014/1 (1). – <https://www.ide-journal.org/article/ellis-golz-mayrhofer-education-in-19thcentury-europe-views-of-mann-and-ushinsky-countries-of-the-19th-views-of-mann-and-ushinsky> (09.05.2021).

<sup>25</sup> Rousseau, J-J. *Émile*. Tallinn: Olion 1997.

<sup>26</sup> Kurm, H. J. H. Pestalozzi elu ja vaated. – Kalender 1996. Tallinn, 1995, lk 50–54.

<sup>27</sup> Lauwerys, J. A. Education. 01.05.2021 Britannica. – <https://www.britannica.com/topic/education> (09.05.2021).

<sup>28</sup> Russell, B. The Aims of Education. On Education. Especially in Early Childhood. London: Unwin Books 1973.

<sup>29</sup> Delbrück, J. The Right to Education as an International Human Right. Articles by Mauer Faculty, 2824. 1992, lk 95. – <https://www.repository.law.indiana.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=3824&context=facpub> (09.05.2021).

20. sajandiks olid avalikud koolid levinud juba kogu maailmas. Koos õpilaste arvu kasvuga suurenes ka õppeainete hulk: hakati õpetama võõrkeeli, teadusõpetusi ja kunsti. Aastatel 1950–2000 langes 15-aastaste ja vanemate inimeste hulgas kirjaoskamatus tase maailmas 44%-lt 20%-le.<sup>31</sup>

Nendest edusammudest hoolimata oli 20. sajandi lõpus maailmas endiselt miljoneid lapsi, kes ei käinud koolis. Ameerika majandusteadlane Theodore Schultz on kirjutises „Investment in Human Capital“ avaldanud arvamust, et haridus ei ole mitte tarbitava teenuse vorm, mis on riigile suur kulu, vaid hoopis investering, mis suurendab üksikisikute majanduslikku väärtust ning tänu sellele ka riigi tootlust ja majanduslikku konkurentsivõimet.<sup>32</sup> Seni, kuni kõik lapsed ei saa koolis käia, ei tasu oodata majanduslikus ja sotsiaalses arengus märkimisväärsed positiivseid muudatusi.

## 2.2. Õiguse areng. Tasuta hariduse saamise õigusest nüüdisaegse kompleksse õiguskäsitluseni

Nagu haridussüsteem ise nii on aja jooksul muutunud ka arusaamad sellest, kuidas mõista õigust haridusele. Arengut võib täheldada viisist, kuidas on muutunud õiguslik käsitlus rahvusvahelistes kokkulepetes alates 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsioonist kuni 2006. aasta ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioonini.

Kui riigid hakkasid pidama kõigile avatud algkooli, pörkus õigus haridusele riigi võimega eraldada selleks piisavalt raha. Koolikohustuse sisseseadmisel 18. sajandil ei tundud veel mõistet *õigus haridusele*, vaid tasuta hariduse andmist õigustati inimliku kaastunde ja kasumlikkuse eesmärgiga. See tähendas, et vaeste perede järeleulijad kindlustati hariduse abil töökohaga ja nii muutusid nad riigile vähem koormavaks.<sup>33</sup>

Järgmisena tekkis küsimus, kuidas tagada, et kooli saaksid minna kõik lapsed – eeskätt oldi mures tüdrukute pärast – ja 20. sajandil lisandus probleem, kuidas tagada hariduse kvaliteet. Sel sajandil tekkis nimelt varasemast erinev arusaam, et osa inimõigusi on teostatavad ainult juhul, kui riik aitab nende teostamisele kaasa. Neid õigusi võib nimetada majanduslikeks, sotsiaalseteks ja kultuurilisteks õigusteks.<sup>34</sup> Käsitlus nendest kolme liiki õigustest ei tekkinud ilma vastuseisuta, sest riigi suuremas sekkumises nähti sotsialismiohtu, mis võinuks takistada klassikaliste vabaduste teostamist. Alates ajast, mil hariduse andmine muutus riigi kohustuseks, kaasnes sellega vajadus hakata võtma vastu seadusi.<sup>35</sup>

Paljud riigid asusid kahe maailmasõja vahelisel ajal reguleerima riigi kohustusi hariduse tagamisel seadustes ja andsid laste haridust puudutavates küsimustes otsustusõiguse vanematele. Pärast teist maailmasõda lisati need õigused ja kohustused rahvusvahelistesse

<sup>30</sup> Garrouste, C. 100 Years of Educational Reforms in Europe: a contextual database. JCR Scientific and Technical Reports. European Commission. EUR 24487 EN – 2010 – <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC57357> (09.05.2021).

<sup>31</sup> Grendler, P. F. Education in Europe. Nineteenth- and Twentieth-century Education. Science Encyclopedia. – <https://science.jrank.org/pages/9080/Education-in-Europe-Nineteenth-Twentieth-Century-Education.html> (09.05.2021).

<sup>32</sup> Schultz, T. The American Economic Review, March 1961. – <https://www.ssc.wisc.edu/~walker/wp/wp-content/uploads/2012/04/schultz61.pdf> (09.05.2021).

<sup>33</sup> Tomaševski, lk 20.

<sup>34</sup> Delbrück, lk 92.

<sup>35</sup> Delbrück, lk 95.

kokkulepetesse. Järk-järgult on õigus haridusele muutunud õiguseks, millele vastavad riigi laiaulatuslikud kohustused.<sup>36</sup> Vanematelt ei saa nõuda, et nad saadaksid lapse kohustuslikus korras kooli, kui see käib neile üle jõu. Riik ei pea olema samas ainus hariduskulude kandja, kuid ta peab neid kandma ka siis, kui keegi teine seda teha ei saa.<sup>37</sup>

See, kuidas ja millist haridust laps saab, võib olla seotud keerukate küsimustega. Võib esineda konflikt vanemate eelistuste ja lapse huvide vahel. Paljudes kultuurides võivad vanemad eelistada tüdrukuid mitte kooli saata või ei peeta vajalikuks anda haridust erivajadustega lastele<sup>38</sup>. Kirjeldatud juhtudel on vaja üksikisiku individuaalsete õiguste kaitse tagamiseks sekkuda riigil. Õigus haridusele on nii negatiivne õigus ehk õigus olla kaitstud avaliku võimu sekkumise eest kui ka positiivne õigus ehk õigus nõuda avalikult võimult teatud tegevusi<sup>39</sup>.

Teine keeruline küsimuste ring seostub marginaliseeritud rühmadega. Eeldatavalt on 93 miljonil lapsel üle maailma mõnd liiki erivajadus ja neil on tavalastega võrreldes kümme korda väiksem võimalus minna kooli. Vähemusrahvuste hulgast pärit lastele ei pruugi haridus olla kättesaadav siis, kui nad ei mõista keelt, milles haridust antakse.<sup>40</sup> Nende probleemide lahendamine eeldab riigi sekkumist üksikisiku õiguste tagamisel.

Kokkuvõttes võib nentida, et õigusel haridusele ei ole ulatuslik mõju mitte ainult üksikisikule, vaid ka ühiskonnale tervikuna. Ühiskonna majanduslik, sotsiaalne ja isegi demograafiline areng võib suurel määral sõltuda sellest, kuidas on suudetud tulla toime vajadusega tagada kõigile lastele vajalik haridus. 2014. aastaks oli 160 maailma riiki (82% riikidest) toonud õiguse haridusele otseselt oma põhiseadusesse.<sup>41</sup>

### **3. Õigus haridusele nelja A (availability, accessibility, acceptability, adaptability) kaudu**

Eelnevas ülevaates selgitasin, kui palju aspekte seondub haridusõigusega. Haridusõiguse paremaks mõistmiseks kasutatakse inglise keeles nn nelja A põhimõtet. Neli A-d tähistavad sõnu *availability*, *accessibility*, *acceptability* ja *adaptability*, mida võib tõlkida kui *kättesaadavus*, *juurdepääsetavus*, *arvestatavus* ja *kohandatavus*. Lihtsustatult öeldes peaks haridus olema igapäevase kättesaadav ja juurdepääsetav, see peab olema arvestatava sisuga ning kohandatav üksikisiku vajadustele ja võimetele.

Nelja A põhimõtte looja on ÜRO haridusõiguse esimene erivolinik Katarina Tomaševski. Põhimõtte on sõnastatud 1999. aastal ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldkommentaaris nr 13 hariduse kohta.<sup>42</sup> Üldkommentaari §-is 6 rõhutatakse, et kuigi konkreetsete tingimuste rakendamine sõltub olukorrast, mis riigis valitseb, peab kõigi tasemete ja vormide haridus hõlmama neid üksteisega seotud olulisi tunnuseid, st olema

<sup>36</sup> Delbrück, lk 100.

<sup>37</sup> Tomaševski, lk 11.

<sup>38</sup> Tomaševski, lk 11–12.

<sup>39</sup> Parrest, N. Põhiseaduse 37 kommentaar. – Madise, Ü. *et al.* (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 4., täiend. vlj. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020.

<sup>40</sup> Dugard, J. *et al.* (koost). Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights (20.10.2021); Veriava, Paterson, lk 115.

<sup>41</sup> Vt lähemalt: <https://www.right-to-education.org/> (09.05.2021).

<sup>42</sup> Vt lähemalt: <https://www.refworld.org/pdfid/4538838c22.pdf> (09.05.2021).



kättesaadav, juurdepääsetav, arvestatav ja kohanduv. Nelja A põhimõtet tuleb alati tõlgendada õpilase huvidest lähtudes.<sup>43</sup>

Hariduse kättesaadavus (*availability*) tähendab, et õpe peab olema tasuta ning hariduse omandamiseks peab olema olemas adekvaatne taristu, õppevahendid ja õpetajad. Hariduse juurdepääsetavus (*accessibility*) tähendab, et haridusasutused on kõigile juurdepääsetavad ilma diskrimineerimiseta ja võrdsetel tingimustel. Selleks peab riik aktiivselt kasutama mitmesuguseid meetmeid. Hariduse arvestatavus (*acceptability*) tähendab, et õppe sisu on asjakohane, kvaliteetne ja kultuuriliselt aktsepteeritav. Koolid peavad olema laste jaoks turvalised ja õpetajad professionaalsed. Hariduse kohandatavus (*adaptability*) tähendab haridussüsteemi kohanemisvõimet ehk võimet areneda koos ühiskonna muutuvate vajaduste ja kontekstiga. Samuti tähendab see võimet arvestada erinevate ühiskonnarühmade, sealhulgas erivajadustega laste huve.

### 3.1. Hariduse kättesaadavus

ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldkommentaaris nr 13 määratletakse hariduse kättesaadavus kui piisaval arvul, toimivate haridusasutuste ja õppeprogrammide olemasolu riigi jurisdiktsiooni all. Riik peab tagama, et koolidel on olemas vajalikud hooned, hoonetes piisavad sanitaarrajatised mõlemast soost õpilastele, turvaline joogivesi, konkurentsivõimelist tasu saavad õpetajad ja õppevahendid.

#### Riikide kohustused hariduse kättesaadavuse tagamisel

Hariduse kättesaadavuse tagamisel on kaks eesmärki. Esmalt tähendab see riigi kohustust luua ja pidada avalike koolide võrgustikku ning neid koole peab olema piisavalt kõigi laste vastuvõtmiseks. Teisalt tähendab see, et riik peab koolivõrgustiku pidamisele eraldama piisavalt raha, sest koolide avamisega kaasneb kohustus tagada turvaline taristu ja piisav arv õpetajaid.<sup>44</sup> Kui riik on kehtestanud koolis käimise kohustuse, peab ta asutama õppeasutusi lastele sobivates kohtades.

Kohustus asutada koole ei tähenda pelgalt koolihoonete olemasolu. Õigusest haridusele ei saa rääkida siis, kui koolides on puudus õpetajatest ja joogiveest ning lapsed on terve päeva söömata. Halva näitena võib viidata Lõuna-Aafrika Vabariigis puhkenud kohtuvaidlustele seoses õppematerjalidega põhjusel, et kvalifitseeritud õpetajate puuduse tõttu põhines koolides õpetatav suures osas õpikutel, kuid neidki ei suutnud riik tagada piisavalt.<sup>45</sup>

Riigi kohustus tagada hariduse kättesaadavus hõlmab vajadust tagada süsteemile piisav rahastus. Teisalt tuleneb sellest riigi kohustus võimaldada haridusasutusi luua ka mitteriiklikel asutajatel, st luua erakoole. Erakoole lubav peab riik tegema nende üle järelevalvet ja kehtestama nõuded, millele need peavad vastama.<sup>46</sup>

Hariduse kättesaadavaks tegemine tähendab ühelt poolt kohustust käia koolis ja teiselt poolt riigi kohustust takistada selle õiguse rikkumist. Riik peab võtma tarvitusele meetmed selleks,

<sup>43</sup> Dugard, J. *et al.* (koost). Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights (20.10.2021). Veriava, Paterson, lk 114.

<sup>44</sup> Dugard, J. *et al.* (koost). Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights (20.10.2021); Veriava, Paterson, lk 115.

<sup>45</sup> Dugard, J. *et al.* (koost). Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights (20.10.2021); Veriava, Paterson, lk 119.

<sup>46</sup> Tomaševski, lk 14.

et ükski kolmas isik, sealhulgas lapsevanemad, ei takistaks hariduse omandamist. Samal ajal peab riik austama lapsevanemate õigust valida avaliku kooli asemel erakool ja tagama, et avalikes koolides antav õpe oleks kõigile vastuvõetav.

Kui kohustuste täitmiseks puudub raha, ei tohi riik lükata vajalike sammude astumist edasi määramatusse tulevikku. Tagasiulatavate meetmete rakendamine ei ole lubatud, st riik ei tohi tunnistada kehtetuks juba antud hariduslikke tagatisi. Riik ei tohi muuta mõnel tasemel hariduse omandamist uuesti tasuliseks olukorras, kus see oli varem tasuta.<sup>47</sup>

Riik ei pea olema alati ise koolide pidaja, vaid võib olla ka üksnes rahastaja. Ei täielik riiklik monopol ega ka täielik eemalehoidmine hariduse korraldamisest ei pruugi olla rahvusvahelise õigusega kooskõlas ja need juhtumid esinevad harva. Enamikus riikides tegutsevad avalike koolidega kõrvuti erakoolid. Tavaliselt rahastavad riigid hariduse andmist maksusüsteemi kaudu, kuid rahastamismudelid võivad olla erinevad. Hariduse rahastamisel kuulub riigi kohustuste hulka kohustus tagada õpetajatele kohane sissetulek. Õpetajad peavad olema koolitatud ja oskama keelt, milles nad õpetavad.<sup>48</sup>

Ehkki riigi rahalised kohustused hariduse kättesaadavaks tegemisel on laiaulatuslikud, ei ole need siiski piiramatud. Riigil ei ole kohustust tagada mistahes õppeasutuste olemasolu, mis võib sobida lapsevanemate eelistustega. Kui aga riik ei täida hariduse kättesaadavaks tegemise kohustust nõuete alusel, on sellel ühiskonnale pöördvõrdeline toime, mis toob harilikult kaasa vaesuse ja kuritegevuse kasvu ning üldise majandusarengu pidurdumise.

### **Näiteid kohtupraktikast**

Õigusküsimusi, mis seostuvad hariduse kättesaadavusega, on korduvalt lahendanud nii Euroopa Inimõiguste Kohus kui ka Euroopa Kohus. Nende kahe kohtu lahendid on tähtis allikas, mis aitab mõista, kuidas tagada inimese põhiõigus haridusele keerukates elulistes olukordades.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast võib tuua teedrajavaimana esile 1968. aasta 23. juuli lahendi, mis on tuntud kui Belgia keelevaidlus<sup>49</sup>. Kohtusse pöördusid Belgia lapsevanemad, kes elasid riigi selles piirkonnas, mida loeti hollandikeelseks ja kus anti haridust hollandi keeles. Prantsuskeelset haridust võis saada piirkondades, mida loeti prantsuskeelseks. Kuna avaldajad elasid hollandikeelses piirkonnas, ei olnud riik nõus seal rahastama prantsuskeelsete koolide avamist. Avaldajad ei olnud nõus, et riik kohustab neid panema lapsi kohalikesse hollandikeelsetesse koolidesse.

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et Belgia seadus ei olnud kooskõlas konventsiooni artikliga 14 ja artikli 2 protokolliga 1 osas, milles see ei võimaldanud vanematel elukoha tõttu viia lapsi kooli teistesse, prantsuskeelsetesse piirkondadesse. Muus osas leidis aga Euroopa Inimõiguste Kohus, et riigil ei olnud kohustust avada ja rahastada koole vanemate keele-eelistuste alusel.

10. novembril 2005 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus otsuse keerukas vaidluses, kus avaldaja oli Istanbuli Ülikoolis õppinud ja tranditsioonilist moslemi pearätti kandnud üliõpilane.

---

<sup>47</sup> Tomaševski, lk 17.

<sup>48</sup> Tomaševski, lk 24.

<sup>49</sup> EIK, 1474/62; 1677/62; 1691/62; 1769/63; 1994/63; 2126/64, Belgian Linguistics Case.

Ülikooli reeglite järgi ei olnud lubatud pearätti kanda. Kuna avaldaja rikkus ülikooli reegleid korduvalt, eemaldati ta lõpuks üheks semestriks ülikoolist ja ta jätkas õpinguid Viinis.

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et ülikooli nõue oli Türgi seadustega kooskõlas ja ülikoolil oli riietumisreeglite kehtestamisel autonoomia. Kohus rõhutas, et demokraatlikus ühiskonnas, kus erinevad religioonid peavad eksisteerima koos, võib olla vajalik kehtestada usuvabaduse demonstreerimisele piiranguid kõigi huvide austamiseks ja avaliku korra tagamiseks. Euroopa Inimõiguste Kohus mõõnis, et kui riik on asutanud kõrgema taseme haridusasutused, peavad need olema kõigile kättesaadavad, kuid kõrgkoolidesse astujaile kehtivad piirangud võivad olla legitiimsed. Õigus hariduse saamisele ei ole absoluutne ega välista distsiplinaarmetmete kohaldamist, mis on osa õppeprotsessist.

11. jaanuaril 2011 tegi Euroopa Inimõiguste Kohus teise sarnase sisuga otsuse<sup>50</sup>, mille puhul sai vaidlus alguse ühes Suurbritannia koolis toimunud tulekahjust. Avaldajat kui kooliõpilast peeti vaidluse põhjustajaks ja ta eemaldati karistuseks koolist. Avaldaja jätkas õpinguid teises koolis, kuid oli arvamusel, et tema väljaarvamine koolist oli õigusvastane. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et hariduse kättesaadavus tähendab õigust astuda kooli, mis on sel ajal olemas, ent sellest ei tulene õigus saada tingimata vastu võetud mõnda kindlasse haridusasutusse. Samuti ei ole välistatud koolist kõrvaldamine või väljaheitmine distsiplinaarmetmena, kui see on riigisisese õigusega kooskõlas. Distsiplinaarmetmete kasutamine on oluline osa õppeprotsessist, mille üks eesmärk on arendada isikut ja tema isikuomadusi ning suunata tema vaimseid oskusi.

Euroopa Inimõiguste Kohtu 27. mai 2014. aasta otsuses<sup>51</sup> oli avaldaja täiskasvanu, kes kandis kuriteo sooritamise eest karistust kinnipidamisasutuses. Kuna avaldajal ei olnud keskharidust, palus ta end vastu võtta vanglas asuvasse kooli. Tema avaldust ei rahuldatud, kuna teda peeti korduvalt kuriteo sooritanud inimeseks, kellele ei ole kool mõeldud.

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et riigil ei ole kohustust luua ega rahastada teatud tüüpi haridusasutusi, kuid tal tuleb tagada olemasolevate haridusasutuste kättesaadavus. Piirangud peavad olema ettenähtavad, nende eesmärk peab olema seaduslik ja need peavad olema saavutatava eesmärgi suhtes proportsionaalsed. Kohus rõhutas, et kuigi hariduse andmine on kulukas avalik teenus, ei tulene sellest kasu mitte ainult teenuse kasutajale, vaid haridus täidab ka sotsiaalseid funktsioone. Riigil ei ole kohustust luua koole kinnipidamisasutustesse, kuid kui neisse on koolid loodud, ei peaks pääs kooli olema seotud meelevaldsete piirangutega.

Euroopa Inimõiguste Kohtu 23. mai 2016. aasta otsuses<sup>52</sup> lahendati küsimusi seoses lapsega, kes oli paigutatud alaealiste kurjategijate ajutisse kinnipidamisasutusse. Seal toimusid koolitunnid ainult kaks korda nädalas ning lastele õpetati üksnes vene keelt ja matemaatikat. 20 eri vanuses last õppisid tundides koos. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et avaldaja suhtes kohaldatud meetmed rikkusid tema õigust saada haridust. Kohus rõhutas, et alaealise kinnipidamise eesmärk sai olla ainult hariduslik järelevalve, kuid avaldajale haridust sisuliselt ei võimaldatud. Riik oleks pidanud tagama kinnipidamisasutuses laste õppe jätkumise õppekava alusel, et vältida nende haridustesse aukude tekkimist.

<sup>50</sup> EIK, 40385/06, Ali vs. Ühendkuningriik.

<sup>51</sup> EIK, 16032/07, Velyo Veleve vs. Bulgaaria.

<sup>52</sup> EIK, 47152/06, Blokhin vs. Venemaa.

Euroopa Kohus on lahendanud hulga vaidlusi, mis on seotud hariduse kättesaadavusega. Need on seotud nõukogu määrusega nr 1612/68<sup>53</sup>, mille artikkel 12 näeb ette, et teise liikmesriigi territooriumil töötava või töötanud liikmesriigi kodaniku lapsi, kes elavad selle riigi territooriumil, võetakse selle riigi üldhariduskooli, töö käigus toimuva väljaõppe kursustele ja kutseõppekursustele samadel tingimustel kui selle riigi kodanikke. Lahendatud vaidlustes on Euroopa Kohus leidnud, et kui lapsed on juba asunud teises liikmesriigis haridust omandama, on neil õigus seal haridustee lõpetada sõltumata sellest, kas nende vanemad lahutavad või kas mõnda vanemat ei saa enam lugeda määruse nr 1612/68 mõistes teise liikmesriigi territooriumil töötavaks isikuks.<sup>54</sup> Seejuures hõlmab õigus saada haridust lapse õigust elada koos vanemaga, kes kannab tema eest hoolt, ja sel vanemal on õigus elada liikmesriigis ajal, mil tema laps käib seal koolis. Lapsel on õigus jätkata kooliteed ja elada liikmesriigis koos teda hooldava vanemaga isegi siis, kui vanem ei vasta võõrtöötaja tingimustele.<sup>55</sup>

25. juulil 2018 tehtud otsuses<sup>56</sup> lahendas Euroopa Kohus vaidlust, mis oli seotud üliõpilasele toetuse andmisega. Nimelt taotles Soomes elav erivajadustega üliõpilane isikliku abistaja teenust viieks tunniks nädalas, kuid talle ei võimaldatud seda, sest ta soovis veeta nädalas kolm kuni neli päeva Eestis kõrghariduse omandamiseks. Kohus märkis, et Euroopa Liidu õigus ei kohusta liikmesriike tagama õppetoetusi kõrgkooliõpinguteks, kuid kui toetuste saamine on võimalik, ei tohi need alusetult piirata liikumisvabadust. Eriti tähtsaks pidas kohus piirangute välistamist haridusvaldkonnas, sest see on vajalik õppijate liikuvuse soodustamiseks.

### **3.2. Juurdepääs haridusele**

ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldkommentaaris nr 13 määratletakse juurdepääs haridusele viisil, kus riik peab tagama pääsu haridusasutustele ja õppeprogrammidele ilma diskrimineerimiseta kõigile.

Juurdepääsul on kolm kattuvat mõõdet. Esiteks peab olema tagatud kõigile juurdepääs seaduste alusel tegelikult ja ilma diskrimineerimiseta. Teiseks peab haridus olema füüsiliselt juurdepääsetav, st koolid peavad asuma ohutus kauguses või peab teekond sinna olema ohutu. Kolmas mõõde on majanduslik juurdepääsetavus, mis tähendab, et haridus peab olema ka rahaliselt kõigile kättesaadav.<sup>57</sup>

### **Majanduslik juurdepääs haridusele**

Majanduslik juurdepääs haridusele sõltub hariduse tasemest: riigid on kohustatud tagama kõigi laste tingimusteta juurdepääsu haridusele kuni kohustusliku kooliea ülemise piirini. Kohustuslik haridustase peab olema tagatud tasuta. Lapse õigus saada haridust ei peaks sõltuma üksnes vanemate soovidest või hooletusse jätmisest, lapse soost või tema töötamisest. Osas, milles haridus on tasuta, peaks see hõlmama kaudsete kulude (st kulud koolivormile, õppematerjalidele või transpordile) puudumist.

<sup>53</sup> 15. oktoobri 1968. a Euroopa nõukogu määrus (EMÜ) nr 1612/68 töötajate liikumisvabaduse kohta ühenduse piires. – ELT L 257/2, lk 15-26.

<sup>54</sup> EK, C-413/99, *Baumbast ja R vs. Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2002:493.

<sup>55</sup> EK, C-480/08 *Maria Teixeira vs. London Borough of Lambeth ja Secretary of State for the Home Department*, ECLI:EU:C:2010:83.

<sup>56</sup> EK, C-679/16 – A (abi puudega inimesele), ECLI:EU:C:2018:601.

<sup>57</sup> Dugard, J. *et al.* (koost). *Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights* (20.10.2021); Veriava, Paterson, lk 121.

Järgnevatel haridustasemetel võib nõuda õppetasu või teisi tasusid, kuid need peavad olema rahaliselt kättesaadavad ehk taskukohased.<sup>58</sup> Ühelgi juhul ei tohi õppetasu kehtestamisel kohelda kedagi alusetult ebavõrdselt. Sisuliselt tähendab majanduslik juurdepääs seda, et haridus on kas tasuta või on stipendiumid piisavalt kättesaadavad.<sup>59</sup>

Haridusele majandusliku juurdepääsu küsimust on Euroopa Inimõiguste Kohus lahendanud 21. juunil 2011 tehtud otsuses.<sup>60</sup> Vaidlus puudutas kahte venda, kes olid asunud lapsena elama Bulgaariasse ja käisid seal koolis. Kuna neil esines majanduslikel põhjustel ajutisi takistusi alalise elamisloa taotlemisel, nõudis riik neilt elamisloa puudumise tõttu õpingute eest maksmist, ilma selleta välistades õpingute lõpetamise.

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et kui riik on otsustanud anda keskkharidust tasuta, ei tohi ta hariduse saamisel kohelda teatud isikute rühmi ilma mõistlike põhjusteta diskrimineerivalt. Riigi otsustusõigus haridusvaldkonnas suureneb selle alusel, millise haridustasemega on tegu. Kõrghariduse andmisel on tasu nõudmine üldiselt ja ka välismaalastelt õigustatud, alghariduse peab riik tagama igal juhul tasuta ning keskkharidus jääb nende kahe äärmuse vahele.

Vaidlusalusel juhul ei olnud avaldajad saanud Bulgaariasse ebaseaduslikult ja võimudel ei olnud kavatsust neid riigist välja saata. Seega ei saanud valitsus õigustada tasu nõudmist vajadusega takistada illegaalsete immigrantide sissevoolu. Peale avaldajate päritolu ei olnud objektiivseid põhjuseid nende erinevaks kohtlemiseks, mistõttu rikuti avaldajate õigust hariduse saamisel.

Hariduse andmisel majandusliku juurdepääsu küsimust on korduvalt lahendanud Euroopa Kohus. 13. juuli 1983. aasta eelotsuse taotluse alusel tehtud lahendis<sup>61</sup> leidis kohus, et haridust andes tuleb arvestada töötajate vaba liikumise põhimõtet. Kui liikmesriik võimaldab täiendusõpet ja nõuab teiste liikmesriikide kodanikelt tasu, mida ta oma kodanikelt ei nõua, on tegu diskrimineerimisega rahvuslikul alusel, mis ei ole lubatud. Samuti tegi kohus 13. veebruaril 1985 eelotsuse taotluse alusel otsuse<sup>62</sup>, milles leidis, et teise liikmesriigi üliõpilastelt sisseastumistasu nõudmine olukorras, kus sama tasu ei pea maksma liikmesriigi enda üliõpilased, kujutab endast lubamatut diskrimineerimist.

Lahendi näitena seoses laste majandusliku juurdepääsuga haridusele võib veel esile tuua Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu 1982. aasta otsuse<sup>63</sup>. Texase osariik oli võtnud 1975. aastal vastu seaduse, mille järgi ei rahastanud osariik enam nende laste õpet, kes ei viibinud Ameerika Ühendriikides seaduslikult. Uus seadus võimaldas koolidel keelduda selliste laste vastuvõtmisest, kui nende vanemad ei suuda tasuda aastas 1000 USA dollarit. Ülemkohtu hinnangul oli seadus suunatud diskrimineerivalt laste vastu, kellel oli väga vähene kontroll selle üle, kuidas nad olid riiki saanud. Ülemkohus rõhutas, et sellises olukorras olevatele lastele hariduse andmisest keeldumine toob kaasa kirjaoskamatus, töötuse, sotsiaalprobleemide ja kuritegevuse kasvu, mis ei saa olla riigi huvides.

---

<sup>58</sup> Tomaševski, lk 13.

<sup>59</sup> Verheyde, M. A. Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 28: The Right to Education. Leiden Boston. Martiny Nijhoff Publishers 2006, lk 19.

<sup>60</sup> EIK, 5335/05, Ponomaryov vs. Bulgaaria.

<sup>61</sup> EK, C-152/82, Sandro Forcheri ja Marisa Marino, abielunimi Forcheri, vs. Belgia riik ja Asbl Institut supérieur de sciences humaines appliquées - École ouvrière supérieure. ECLI:EU:C:1983:205.

<sup>62</sup> EK, C-293/83 Françoise Gravier vs. Ville de Liège. ECLI:EU:C:1985:69.

<sup>63</sup> Plyler vs. Doe, 457 US 202. – <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/457/202/> (10.05.2021).

## Juurdepäas haridusele lähtudes keskkonnast tulenevatest asjaoludest

Füüsiline juurdepäas haridusele tähendab otsesõnu õpilaste võimet jõuda turvaliselt kooli. Koolid peaksid asuma kogukondade lähedal või peab olema tagatud õpilaste transport koolidesse. Kui transport kooli ei ole tasuta, võib see kujutada endast majanduslikku takistust kooli saamisel, kuigi eraldi õigust tasuta transpordile rahvusvahelised lepped ei reguleeri.<sup>64</sup> Seega tuleb koolide avamisel ja sulgemisel hinnata, kui pikk on koolitee, kuidas on korraldatud transport ning millised on vanemate võimalused saata lapsi kooli.

Eesti puhul võib siinkohal viidata viimastel aastatel hoogu saanud koolivõrgustiku muutmisele, mille tulemusena ei käi suur osa gümnaasiumis õppivatest lastest enam elukohale kõige lähemas koolis ning osas koolides ei jagu õpilastele piisavalt ruumi. Ka juhul, kus laps saab käia koolis oma kodulinnas, ei pruugi teedevõrgustik ja ühistransport tema teekonda toetada. Kooli jõudmist võivad takistada ebaturvaline liiklus ja mitte alati kõige mõistlikumal viisil toimiv ühistransport.<sup>65</sup>

Juurdepäas haridusele keskkonnast tulenevatel põhjustel tähendab, et koolil on kohustus tagada koolis käivate laste elu ja tervis. Kaitsekohustuse täitmiseks peaks kool olema teadlik tegeliku ohu olemasolust ja koolil peaks olema võimalik kasutada meetmeid ohu välistamiseks või vähendamiseks.

Üks õpilaste turvalisuse tagamisega seotud probleem on koolikiusamine, mida ei pruugi õpetajatel olla kerge märgata ja mis alati ei pruugi toimuda füüsiliselt koolihoone seinte vahel.<sup>66</sup> Põhjuseid, miks õpilasi koolis ühel või teisel moel kiusatakse või miks nad end koolis turvaliselt ei tunne, võib olla palju. Näiteks selgus 2018. aastal Eestis tehtud uuringust<sup>67</sup>, et ainult 31% LGBT+ õpilastest tunneb end koolis turvaliselt ja lausa 68% uuringus osalejatest oli viimase kooliaasta jooksul kogenud vaimset vägivalda.

Otseselt juurdepääsu turvalisust puudutava näitena võib nimetada Euroopa Inimõiguste Kohtu 10. aprilli 2012. aasta otsust<sup>68</sup>. See seostub turvalisuse tagamise kohustuse rikkumisega, mis tõi traagiliselt kaasa seitsmeaastase lapse surma. 2004. aasta jaanuaris oli Istanbulis tugev torm ja lapsed lubati seepärast koolist koju tavalisest varem. Hukkunud laps kasutas harilikult koolibussi, kuid sel päeval ta ei saanud seda teha, sest kool ei teavitanud kohalikku omavalitsust vajadusest tagada varasem transport. Jalgsi koju jõuda üritanud laps leiti järgmisel päeval külmununa.

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et mitte iga risk elule ei too riigile kaasa positiivset kohustust see ära hoida. Kohustuse tekkeks peab olema kindlaks tehtud, et võimud teadsid või pidid teadma, et on olemas tegelik ja vahetu risk. Kuna kool suleti erakorraliste

<sup>64</sup> Dugard, J. *et al.* (koost). Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights (20.10.2021); Veriava, Paterson, lk 127.

<sup>65</sup> Järv, E., Beilmann, K., Kaljuvee, E. Laste ligipäasetavuse uuring. Rakendusliku Antropoloogia Keskus. 2020 – [https://www.sm.ee/sites/default/files/laste\\_ligipaasetavuse\\_uuring.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/laste_ligipaasetavuse_uuring.pdf) (03.08.2021).

<sup>66</sup> Inimõigused ja inimõiguste alusväärtused Eesti koolis ja hariduspoliitikas. Uuringuaruanne – Balti Uuringute Keskus. Eesti Inimõiguste Keskus. Tartu 2017. – [https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/59296/IO\\_lopparuanne.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/59296/IO_lopparuanne.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (03.08.2021).

<sup>67</sup> Ney, M., Rannaääre, K., Raud, K. (koost). Eesti LGBT+ õpilaste koolikeskkonna uuring. 2018. – [https://4cda3621-8903-4162-9140-353a2ef1ab04.filesusr.com/ugd/5a1900\\_7a096b2e01084f81b16fb72914cf3380.pdf](https://4cda3621-8903-4162-9140-353a2ef1ab04.filesusr.com/ugd/5a1900_7a096b2e01084f81b16fb72914cf3380.pdf) (03.08.2021).

<sup>68</sup> EIK, 19986/06, Ilbeyi Kemaloglu ja Meriye Kemaloglu vs. Türki.

ilmastikuolude tõttu varem, oli mõistlik koolivõimudelt eeldada, et nad võtavad tarvitusele ettevaatusabinõud riskide vähendamiseks, kuid nad jätsid selle kohustuse täitmata.

Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendi järgi tähendab kohustus tagada koolis laste elu ja turvalisus kohustust võtta tarvitusele meetmed koolivägivalla vältimiseks. 10. juulil 2012 tehtud otsuses<sup>69</sup> lahendas kohus juhtumit, mis oli saanud alguse õpilase pussitamisest kooli ees, 150 meetri kaugusel koolihoonest. Ründaja kasutas leivanuga, mille ta oli varastanud koolisööklast. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et koolil on kohustus tagada, et lapsed ei satuks vägivalla ohvriks. Isegi kui õpetajad ei saanud kogu aeg kõiki õpilasi jälgida, oleks neil tulnud tagada järelevalve liikumise üle koolihoones ja väljaspool seda. Kooli juhtkond oli riiki teavitanud turvalisusega seotud raskustest, kuid ei olnud abi saanud, järelikult ei täitnud riik laste turvalisuse tagamise kohustust.

Sarnasele järeldusele jõudis Euroopa Inimõiguste Kohus 13. aprillil 2017 tehtud lahendis<sup>70</sup>, mis puudutas 1. septembril 2004 Põhja-Osseetias toimunud Beslani kooli pantvangikriisi. Selles hukkus 334 inimest, sealhulgas 186 last. Kohus leidis, et võimudel oli mitu päeva enne rünnakut piisavalt täpne teave, et 1. septembril kavandatakse mõne kooli vastu terroriakti. See oli seega vahetu ja tegelik risk. Võimudel oli olukorra üle piisav kontroll ja nad oleksid võinud riski ära hoida või seda vähendada, kuid kasutatud meetmed olid ebaadekvaatsed ning nad jätsid laste turvalisuse tagamata.

### **Diskrimineerimise keeld**

Kohustus tagada juurdepääs haridusele ilma diskrimineerimiseta on riigi negatiivne kohustus. Igal erineval kohtlemisel peab olema legitiimne eesmärk ja kasutatud meede peab olema eesmärgi suhtes proportsionaalne. Teisalt peab riik tegema positiivseid samme võrdsuse tagamiseks.

Ajalooliselt võib diskrimineerimist puudutava näitena nimetada tüdrukute õigust saada haridus. Paljud majandusteadlased on viidanud, millised negatiivsed tagajärjed saabuvad ja millised positiivsed jäävad saabumata, kui riigid ei tee sel alal samme, et sekkuda. Paljudes riikides ei soovi vanemad tütreid kooli saata, sest ei näe sellel majanduslikku mõtet. Järelikult tuleb leida võimalusi vanemate teistsuguse käitumise soodustamiseks. Kui tüdrukutelt oodatakse koduste tööde tegemist, peab kooli õppekava olema koostatud viisil, mis arvestab kogukonna hooajalist ja päevast elurütmi. Kuna vaesed perekonnad võivad sõltuda iga pereliikme võimekusest töötada, on töötamise ja kooli ühildamine äärmiselt vajalik, et võimaldada tüdrukutel koolis käia.<sup>71</sup>

Suur hulk kohtupraktikast on seotud nimelt diskrimineerimisega hariduse saamisel. Kõige tuntuma lahendina võib viidata Ameerika Ühendriikide Ülemkohtu 1954. aasta otsusele, mis ei toonud kaasa mitte ainult rassilise eraldamise kaotamist koolisüsteemist, vaid sai ka paljude teiste ajastut muutnud sündmuste aluseks.

Enne 1954. aasta kohtuotsuse kirjeldamist tuleks siiski tutvustada 1896. aasta lahendit Plessy vs. Ferguson<sup>72</sup>, mida on peetud läbi aegade Ülemkohtu halvimaks. Vaidlus sai alguse sellest, kui 1892. aastal astus Homer Plessy nimeline New Orleansi elanik valgetele mõeldud

<sup>69</sup> EIK, 60444/08, Kayak vs. Türki.

<sup>70</sup> EIK, 26562/07, Tagajeva jt vs. Venemaa.

<sup>71</sup> Tomaševski, lk 27.

<sup>72</sup> Plessy vs. Ferguson 163 U.S. 537, 1896. – <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/163/537/> (10.05.2021).

trammivagunisse, rikkudes sellega osariigi seadust. Saatuse ironiana olid seitse kaheksandikku tema esivanematest tegelikult valged ja kõigest üks kaheksandik mustanahalised. Plessy alustatud kohtuvaidlus jõudis Ülemkohtusse, kus leiti, et rassiline eraldamine avalike teenuste saamisel on kooskõlas konstitutsiooniga seni, kui saadavad teenused on samaväärse kvaliteediga. Loodi doktriin „eraldatud, aga võrdväärne“, mis õigustas paljude osariikide rassilise eraldamise seadusi.

1954. aastal vastu võetud Ülemkohtu otsus *Brown vs. Board of Education of Topeka*<sup>73</sup> muutis senist käsitlust põhjapanevalt. Seekord algas vaidlus Kansases Topeka piirkonnas, kus avalik kool keeldus vastu võtmast mustanahalise hageja tütart, kuigi kool oli perekonna kodule lähim. Tüdrukult nõuti bussiga sõitmist kaugemal asuvasse mustanahaliste kooli. Hageja Brown ja veel 12 sarnases olukorras olnud perekonda leidsid, et rassiline eraldamine on konstitutsiooniga vastuolus. Ülemkohus nõustus sellega ja pidas rassilist eraldamist diskrimineerivaks isegi siis, kui hariduse kvaliteet eraldatud koolides ei erine. Ülemkohtu hinnangul oli eraldamine vastuolus võrdse kohtlemise põhimõttega.

Euroopa Inimõiguste Kohus on lahendanud vaidlusi, mis on seotud õpilaste diskrimineerimisega erivajaduse või etnilise päritolu tõttu. 2016. aasta lahendis *CAM vs. Türgi*<sup>74</sup> oli avaldaja läbinud edukalt Türgi muusikaakadeemiasse vastuvõtu konkursi. Ülikooli nõuete alusel tuli tal esitada meditsiiniline hinnang ja selle järgi oli avaldajal raske nägemispuue. Ülikooli teda vastu ei võetud.

Euroopa Inimõiguste Kohus pidas sellist keeldumist diskrimineerivaks. Ülikool oli kehtestanud vastuvõtukorra, sest ei olnud võimeline võtma vastu ühtegi erivajadusega õppurit. Kuigi kohus nõustus, et õppeasutusel on otsustusõigus selle üle, millise kvaliteediga õppureid vastu võtta, ei olnud annetele tuginemine kohane, sest avaldaja oli läbinud eksamid edukalt. Meetmed, mida riik peab erivajadustega õpilaste õiguste tagamiseks kasutama, võivad esineda mitmes vormis. Kuidas selleks jagada raha, on riikide endi otsustada, kuid nad peavad olema valikuid tehes hoolikad ja arvestama mõju erivajadustega lastele. Siinsel juhul ei proovinudki Türgi võimud välja selgitada, millised erivajadused avaldajal on ja kuidas takistaks nägemispuue hariduse omandamist. Avaldaja abistamiseks muudatuste tegemist ei kaalutud kordagi.

Paljud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid, mis on seotud diskrimineerimisega hariduse saamisel, puudutavad roma päritolu õpilasi. 13. novembril 2017 tegi kohus otsuse asjas, kus roma päritolu lapsed olid saadetud õppima erivajadustega laste koolidesse, kuigi hiljem tehtud testidest selgus, et paljud neist oleksid olnud võimelised õppima tavakoolis. Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas, et erinev kohtlemine, mis põhineb ainult või olulisel määral etnilisel kuuluvusel, ei ole lubatud. Valitsus põhjendas roma päritolu laste erinevat kohtlemist vajadusega kohandada neid paremini haridussüsteemiga. Kohus pidas aga võimalikuks, et algsed testid, mida kasutati nende laste erikoolidesse paigutamise alusena, ei olnud tehtud erapooletult ja neis arvestatud laste päritolust tulenevat eripära.

Sarnane juhtum tuli Euroopa Inimõiguste Kohtul lahendada 5. juunil 2008 tehtud otsuses<sup>75</sup>. Roma päritolu vanemate katsed panna lapsi Kreekas tavakooli olid ebaõnnestunud, sest riik keeldus sellest, põhjendades äraütlemist laste vanusega ja halva pedagoogilise mõjuga

<sup>73</sup> *Brown vs. Board of Education of Topeka*, 347 U.S. 483, 1954. – <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/347/483/> (10.05.2021).

<sup>74</sup> EIK, 51500/08, *CAM vs. Türgi*.

<sup>75</sup> EIK, 32526/05, *Sampanis ja teised vs. Kreeka*.



kaasõpilastele. Lõpuks avati roma päritolu lastele eraldi klassid, mis pidid aitama neil valmistuda tavaklassis õppimiseks. Paraku jätkasid lapsed õpet ainult eriklassides.

Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas, et lapsed ei pea koolis käima mitte pelgalt teadmiste omandamiseks, vaid ka ühiskonda lõimumiseks. Rahvuslikul kuuluvusel põhinev diskrimineerimine on olemuselt rassiline diskrimineerimine, mis on selle ohtlikke tagajärgi arvestades eriti taunitav. Eriklassid loodi üksnes roma päritolu lastele ja nende eraldamiseks puudusid objektiivsed põhjused.

Järgmine sarnane vaidlus tuli Euroopa Inimõiguste Kohtul lahendada 16. märtsil 2010 asjas Oršuš jt vs. Horvaatia (15766/03<sup>76</sup>). Taas olid roma päritolu lapsed suunatud õppima ainult neile loodud eriklassidesse, kus võrreldes tavaklassidega oli õppekava 30 protsendi võrra vähendatud. Roma lapsi sunniti koolidest lahkuma 15 aasta vanuses. Horvaatia valitsus väitis, et eriklassid tagavad lastele kiire keeleõppe tavaklassi üleviimiseks, ent eriklassi paigutati vaid roma päritolu lapsi.

Euroopa Inimõiguste Kohtu hinnangul ei olnud laste ajutine paigutamine eriklassi keeleõppe eesmärgil iseenesest diskrimineeriv. Kui aga selline tegevus hakkab puudutama ebaproportsionaalses osasõi isegi ainult ühest kindlast rahvusrühmast lapsi, tuleb kasutusele võtta asjakohased kaitsemeetmed. Testid, mille alusel paigutati lapsi eriklassidesse, ei keskendunud keeleõppe väljaselgitamisele. Arusaamatutel põhjustel alustasid paljud roma päritolu lapsed kooliteed tavaklassis, kuid paigutati hiljem eriklassi. Seega oli taas tegu laste diskrimineerimisega.

Ebavõrdse kohtlemisega haridusele juurdepääsu tagamisel on pidanud tegelema ka Euroopa Kohus. Asjas C-73/08<sup>77</sup> tekitas vaidlust olukord, kus Belgias piirati välismaa üliõpilaste ligipääsu prantsuskeelsele kõrgharidusele. Nimelt ei võinud Belgias ületada mitteresidentidest üliõpilaste arv 30 protsenti. Euroopa Kohus osutas, et kuigi Euroopa Liidu õigus ei piira liikmesriikide pädevust korraldada haridussüsteemi, tuleb neil järgida liikumis- ja elamisvabaduse nõudeid. Kui riik hakkab vastuvõetavate üliõpilaste arvu piirama, peab olema tagatud, et kedagi ei diskrimineerita otseselt ega kaudselt.

Belgia õigusnorm tõi kohtu hinnangul kaasa ebavõrdse kohtlemise, sest kohalike üliõpilaste arvu riik ei piiranud. Kohus ei pidanud tõendatuks, et ebavõrdne kohtlemine oli vajalik vältimaks liigset koormust kõrghariduse rahastamisele, sest kõrghariduse rahastamine ei sõltunud Belgias üliõpilaste arvust. Kohus ei lugenud tõendatuks ka seda, et Belgiat ähvardaks tulevikus meditsiinipersonali puudus, sest ainuüksi üliõpilaste arvust ei saa järeldada, kus lõpetajad hiljem tööle asuvad. Euroopa Kohus selgitas eelotsuse taotluse esitanud Belgia kohtule, et viimasel oleks tulnud vaidluse lahendamisel hinnata, kas välisüliõpilaste arvu piiramine rahva tervise kaitse eesmärgidel oli tõendatud.

Teistsugusele järeldusele jõudis Euroopa Kohus asjas C-457/17<sup>78</sup>. Selles soovis Jerevani ülikooli lõpetanud inimene saada Saksamaal tegutsevalt sihtasutuselt teada, millised tingimused on tal vaja täita stipendiumi saamiseks. Talle vastati, et üks eeltingimus on õigusteaduse esimese riigieksami sooritamine Saksamaal. Avaldaja hindas nõude etnilise päritolu pinnalt diskrimineerivaks, sest pidas enda omandatud kraadi võrreldavaks teise

<sup>76</sup> EIK, 15766/03, Oršuš jt vs Horvaatia .

<sup>77</sup> EK, C-73/08, Nicolas Bressol jt, Céline Chaverot jt vs. Gouvernement de la Communauté Française, ECLI:EU:C:2010:181.

<sup>78</sup> EK, C-457/17, Heiko Jonny Manieri vs Studienstiftund des deutschen Volkes, ECLI:EU:C:2018:912.

riigieksamiga. Stipendiumi saamise taotlust ta ei esitanud. Euroopa Kohus leidis, et kuna kulud haridusele on otseselt seotud hariduse kättesaadavusega, võib rahalisi toetusi pidada hariduse mõiste alla kuuluvaks juhul, kui on olemas seos toetuste saamise ja hariduse omandamise vahel. Küll aga ei tuvastanud kohus, et kõnealusel juhul oleks toetuse saamise nõuetel olnud seoseid inimese etnilise päritoluga, mistõttu ei tuvastanud kohus diskrimineerimist.

### 3.3. Hariduse arvestatavus

Hariduse arvestatavus tähendab ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldkommentaari nr 13 järgi seda, et hariduse vorm ja sisu – sealhulgas õppekava ja -meetodid – peavad olema arvestatavad ehk asjakohased, kultuuriliselt kohased ning hea kvaliteediga. Haridus peab olema arvestatav õpilastele ja asjakohastel juhtudel ka vanematele. Hariduse arvestatavus peaks olema hariduse andmise üks eesmärgi ja miinimumstandardid tuleb riigil heaks kiita.

Millised need miinimumstandardid on, ei ole rahvusvaheliselt kindlaks määratud, kuid haridus peab olema eesmärgikohane, st funktsionaalne. Kui hariduse kvaliteet on nii halb, et kool ei täida eesmärki, ei saa rääkida miinimumstandardite järgimisest. Riigi kehtestatud minimaalsed standardid peaksid kohalduma avalikele ja erakoolidele ühtviisi. Sisuliselt taandub nõue sellele, mida koolides õpetatakse, kas austatakse vanemate religiooside ja moraalseid tõekspidamisi ning kas õppeprogramm on koostatud objektiivselt, kriitiliselt ja pluralistlikult.

#### Hariduse kvaliteet

Hariduse kvaliteedi tähtsust hakati rõhutama 1990. aastatest, mil mõisteti, et igasugune haridus ei pruugi olla inimese võimete arendamiseks piisav. Peamised oskused, mida inimene hariduse saamisel omandab, ei hõlma üksnes arvutamise- ja lugemisoskust, vaid ka oskust teha kaalutletud otsustusi ja lahendada konflikte rahumeelselt, oskust elada tervislikult ning omada häid sotsiaalseid suhteid ja vastutust, samuti kriitilist ja loovat mõtlemist. Kvaliteetne haridus arendab lapse personaalsust ja võimeid ning vaimseid ja füüsilisi oskusi. Kvaliteetse hariduse andmiseks peab riik tagama õpetajate professionaalsuse ja õppevahendid. Euroopa Inimõiguste Kohus on kasutanud väljendit *hariduse efektiivsus*, mis tähendab, et omandatud haridusest peaks inimene saama kasu selle tunnustamise kaudu.<sup>79</sup>

Hariduse kvaliteet võib olla seotud keelega, milles haridust antakse. Kui see erineb lapse emakeelest, ei pruugi haridus olla tema jaoks kvaliteetne. Osa kvaliteetsest haridusest on distsiplinaarmed, mida õpilaste suhtes kohaldatakse. Igal juhul eeldab see kehaliste karistuste välistamist. Riigi kohustus tagada kvaliteetne haridus tähendab ühtlasi, et riik analüüsib põhjusi, miks laps ei käi koolis või jätab haridustee pooleli, ning tegeleb nende põhjustega.<sup>80</sup>

Ühe olulisima lahendina, mis puudutab distsiplinaarmede kasutamist koolis, võib nimetada Euroopa Inimõiguste Kohtu otsust 23. märtsist 1983 asjas Campbell ja Cosans vs.

<sup>79</sup> EIK, 15472/07, Folgero jt vs. Norra; EIK, 43370/04 82 52/05, 18454/06 Catan jt vs. Republic of Moldova and Russia.

<sup>80</sup> Verheyde, M. A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 28: The Right to Education. Leiden Boston. Martiny Nijhoff Publishers 2006, lk 36.

Ühendkuningriik<sup>81</sup>. Avaldajad olid lapsevanemad, kellelt nõuti laste allutamist koolides kehalisele karistamisele, millega vanemad ei nõustunud. Kohus leidis, et kuigi distsipliin on iga haridussüsteemi lahutamatu ja asendamatu osa, ei tohi karistuste kohaldamine minna vastuollu isiku teiste põhiõigustega. Olukorras, kus lastel keelati kooli tulla põhjusel, et nende vanemad ei nõustunud nende kehalise karistamisega, oli tegu laste haridusõiguse rikkumisega.

## Haridus ja religioon

Haridussüsteem on osa ühiskonnast ja hariduse üks eesmärk on lapse sotsialiseerumine. Hariduse kaudu õpib ta mõistma sotsiaalseid ootusi ja norme ning neid ei õpi ta mitte ainult õpetajate ja õppevahendite kaudu, vaid ka klassikaaslastega suheldes. Koolisüsteem õpetab lapsi saama hakkama inimestega, kes ei kuulu nende perekonnaringi, ja norme, mis võivad erineda nende laste kodustest normidest. Eelduslikult võiks laps õppida haridussüsteemi kaudu tolerantsust ja teistsuguse taustaga inimeste mõistmist.

See, millised on inimese või perekonna usulised veendumused, on isiklikku laadi küsimus. Paljud kultuurilised arusaamad on seotud religiooniga ning seepärast on teadmised religioonidest vajalikud selleks, et mõista inimkonna ja tsivilisatsiooni ajalugu.

Euroopa nüüdisaegsed riigid lähtuvad sekularisatsiooni põhimõttest, mille järgi ei ole ühiskondlikes institutsioonides määravad mitte religioossed, vaid ilmalikud arusaamad. Riigi täitevvõimu organid, majandus ja haridus on religioonist lahutatud. Avalikud koolid ei ole keskendunud ühe teatud religioosse maailmavaate õpetamisele ega sel alal veendumuste kujundamisele. Teisalt ei tohi minna vanemad oma filosoofiliste või usuliste veendumuste teostamisel vastuollu laste õigusega saada haridus. Üksikisikute usuline vabadus ei ole piiratud, ent religiooni praktiseeritakse individuaalselt ja religioon ei avalda ühiskonna toimimisele olulist mõju. Tänu reformatsioonile sai ilmalikustamine Euroopa haridusvaldkonnas osaliselt alguse juba 17. sajandil.

Hariduse ja religiooni küsimusi on Euroopa Inimõiguste Kohus lahendanud paljudes otsustes. Esimesena võib märkida lahendit Konrad vs. Saksamaa<sup>82</sup>, milles kohus leidis, et vanemad ei tohi keelduda lastele hariduse andmisest, põhistades seda oma religioosete tõekspidamistega. Riik ei ole kohustatud tagama vanematele võimalust õpetada lapsi kodus. Kohus ei pidanud valeks arusaama, et ühiskonda lõimimine ja sotsiaalse kogemuse saamine ei ole koduõppe korral võimalik sama hästi kui koolis käimise korral. Küsimus koduõppe lubamisest on riigi enda otsustada.

Teine sarnane vaidlus on Wunderlich vs. Saksamaa<sup>83</sup>. Taas olid avaldajad lapsevanemad, kes ei soovinud panna lapsi kooli, vaid soovisid neid sanktsioonidele vaatamata õpetada kodus. Võimude arvates kasvasid aga lapsed üles paralleelmaailmas ilma igapäevaelust osa võtmata, mistõttu jäid nende huvid arvestamata. Euroopa Inimõiguste Kohus nõustus uuesti, et kui Saksamaa oli kehtestatud koolikohustuse ega lubanud koduõpet, oli ta loonud süsteemi, mille eesmärk oli lõimida lapsed ühiskonda. Seda aspekti pidas kohus tähtsaks ja riigi otsustuse piiridesse jäävaks. Koolis käimise eesmärk on vältida sotsiaalset eraldatust.

Samuti on Euroopa Inimõiguste Kohus lahendanud vaidlusi selle üle, kas või millisel viisil on õppe sisu või meetodid koolides vastuolus vanemate filosoofiliste või usuliste

<sup>81</sup> EIK, 7511/76 ja 7743/76, Campbell ja Cosans vs. Ühendkuningriik.

<sup>82</sup> EIK, 35504/03, Konrad ja teised vs. Saksamaa.

<sup>83</sup> EIK, 18925/15, Wunderlich vs. Saksamaa.

veendumustega. Kaaluka lahendina võib esmalt nimetada asja Kjeldsen, Busk Madsen ja Pedersen vs. Taani<sup>84</sup>. Avaldajad olid vanemad, kes ei nõustunud Taani algkoolides 1970. aastal sisse viidud kohustusliku seksuaalkasvatuse õppega. Taani kohtud leidsid siiski, et vanematel ei olnud kohustust panna lapsi riigikooli, vaid neil oli võimalik valida sobiv erakool.

Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas, et riik peab hariduse andmisel, sealhulgas õppeprogrammis, austama vanemate veendumusi. Riigil ei ole võimalik seada eesmärgiks mõne veendumuse teadlikku kujundamist, mis võiks olla vastuolus vanemate religioosete või filosoofiliste veendumustega. Vaidlusaluses asjas ei olnud riik rikkunud vanemate veendumuste austamise kohustust. Riik ei olnud piiranud avaldajate laste ligipääsu mistahes Taanis asuvale haridusasutusele ja tunnustas alternatiivseid õppemeetodeid. Rikkumiseks ei saa pidada olukorda, kus vanematel ei lubata keelata laste osalemist seksuaalkasvatuse tundides.

Järgmise tähtsa lahendina võib esile tuua vaidluse Folgerø jt vs. Norra, milles vanemad soovisid, et nende lapsed oleksid usuõpetuse tundidest täielikult vabastatud. Norras oli riiklik religioon ja riigikirik, mille liikmeid oli 86% rahvastikust. Usuõpetust õpetati seal koolides alates 1739. aastast, kuid 1993. aastal muudeti õppekava ja vanematel tekkis võimalus taotleda põhjendatult laste vabastamist usuõpetuse tundidest. Avaldajate taotlusi ei rahuldatud.

Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas, et hariduses tuleb tagada pluralism, mis on vajalik demokraatliku ühiskonna säilitamiseks. Riik peab austama vanemate veendumusi, olgu need religioossed või filosoofilised, kogu õppeprogrammis, ja see kohustus on sisult laiaulatuslik. Väljend *austama* tähendab rohkemat kui väljend *arvesse võtma* ning sellest tulenevad riigile teatud positiivsed kohustused. Artikli 2 protokolliga 1 ei keelata riigil levitada hariduse või õppe käigus teavet ega teadmisi, mis on otseselt või kaudselt religiooset või filosoofilist laadi. Selles ei lubata isegi vanematel olla vastu kirjeldatud õppe lõimimisele kooli õppekavasse, sest muidu võib kogu institutsionaalne haridus sattuda riski alla, et see muutub teostamatuks. Küll aga tuleneb samast normist riigi kohustus tagada, et info või teadmised edastatakse õppekavas objektiivsel, kriitilisel ja pluralistlikul viisil. Riigil ei ole lubatud taotleda eesmärki, kus uskumused ja poliitilised hinnangud kujundatakse vanemaid mitteastavateks veendumusteks.

Kuigi usuõpetust õpetati Norras teaduspõhiselt, oli selle lähtepunkt kristlus, millega seotud õpetus oli õppekavas ülekaalus ja õpilastelt eeldati religioosetes tegevustes osalemist. Kristlust õpetati võrreldes teiste religioonidega kvalitatiivselt ja kvantitatiivselt suuremas mahus. Kokkuvõttes leidis Euroopa Inimõiguste Kohus, et vanemad olid piisavalt põhjendanud taotlusi oma laste vabastamiseks usuõpetuse tundidest. Kuigi neil oli võimalik panna lapsi ka erakoolidesse, ei vabastanud see riiki kohustusest tagada avalikus koolis pluralism.

Järgmine vaidlus, mis puudutas otseselt religiooni ja hariduse kokkupuuteid, on Lautsi jt vs. Itaalia<sup>85</sup>, milles Itaalia lapsevanem ei nõustunud, et koolis on iga klassiruumi seinal krutsifiks. Kooli juhtkond ei nõustunud krutsifikse eemaldama ja Itaalia kohtus avaldajat edu ei saanud, sest krutsifiksid loeti kohaliku kultuuripärandi osaks. Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas taas, et riigil on kohustus tagada erinevate religioonide, uskumuste ja arvamuste

<sup>84</sup> EIK, 5095/71, 5920/72, 5926/72, Kjeldsen, Busk Madsen ja Pedersen vs. Taani.

<sup>85</sup> EIK, 30814/06, Lautsi jt vs. Itaalia.

kooseksisteerimine neutraalselt ja erapooletult. Selle eesmärk on omakorda tagada demokraatlikus ühiskonnas avalik kord, religioosne harmoonia ja tolerantsus. Vanematel ei ole õigust nõuda riigilt teatud kindlas vormis õpet, kuid riik on kohustatud koostama õppekava viisil, kus teadmised antakse edasi objektiivsel, kriitilisel ja pluralistlikul viisil.

Euroopa Inimõiguste Kohus ei nõustunud Itaalia valitsuse väitega, et riigil on ainult õppekava sisu koostamise kohustused. Riigil on kohustused ka selles osas, kuidas õpe toimub ja kuidas on korraldatud kooli keskkond. Kohus luges krutsifiksi ennekõike religioosseks sümboliks ja leidis, et selles osas ei järginud riik oma kohustust.

Küsimusi selle kohta, kas kooli õppekava on koostatud piisavalt pluralistlikul viisil, on Euroopa Inimõiguste Kohus lahendanud korduvalt hiljemgi.<sup>86</sup>

Vaidluses *Valsamis vs. Kreeka* lahendas Euroopa Inimõiguste Kohus seevastu küsimust, kas vanematel on õigus nõuda laste vabastamist teatud õppega seotud üritustest, tuginedes oma usulistele veendumustele. Avaldajad olid Jehoova tunnistajad, kelle tütar käis Ateenas koolis. Nad palusid koolil vabastada oma laps usuõpetuse tundidest ning jumalateenistustel ja kõikides avalikes protsessioonides osalemisest. Usuõpetuse tundides ja jumalateenistustel mitteosalemise taotlus rahuldati, kuid lapselt nõuti osalemist rahvuspüha tähistamiseks peetavatel pidustustel, millega kaasneb sõjaväeparaad. Rahvuspühäl mälestatakse sõja puhkemist Kreeka ja fašistliku Itaalia vahel. Avaldajad leidsid, et riik ei austanud piisavalt nende veendumusi.

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et rahvuspüha tähistamiseks korraldatud üritusel ei sisaldunud midagi, mis oleks pidanud haavama vanemate usulisi veendumusi. Seesugused rahvuslikud üritused teenivad nii patsifistlikke kui ka avalikke huve ning sõjaväelaste osalemine ei muutnud nende ürituste eesmärke. Õpilase osalemise kohustus ei võtnud vanematelt ära õigust juhendada last ise kooskõlas oma religioossete ja filosoofiliste veendumustega. Vanemad ei saa nõuda riigilt selliste meetmete kasutamist, mida nad ise peavad paremini sobivaks, leidis kohus.

Vaidluses *Osmanoğlu ja Kocabaş vs. Šveits*<sup>87</sup> olid avaldajad moslemitest lapsevanemad, kelle kolm tütart käisid Šveitsi koolis. Sealse õppekava järgi olid ujumistunnid kohustuslikud ja neist vabastati üksnes tervislikel põhjustel. Avaldajad keeldusid oma lapsi ujumistundidesse saatmast, pidades tüdrukute õpet koos poistega sobimatuks. Avaldajad põhjendasid keeldumist vajadusega valmistada tütreid ette edaspidiseks eluks.

Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et Šveitsi riigi kohaldatud meede oli vajalik eri religioonidest ja kultuuridest pärit laste lõimimiseks. Kohustus osaleda ujumistundides kaitses õpilasi igat vormi sotsiaalse eraldatuse eest. Peamine kohustus laste harimisel on nende vanematel, kuid vanemad ei saa nõuda, et riik pakuks teatud kindlal viisil õpet või et tunnid toimuksid kindlal moel. Kohtu hinnangul tuli pidada laste huviks saada mitmekesisest haridust, mis omakorda võimaldaks nende paremat sotsiaalset lõimimist kooskõlas kohalike tavadega. See kaalus üles vanemate soovi taotleda lastele erandit. Laste huvid ei seisnenud ainult selles, et nad saaksid füüsilist koormust ja õpiksid ujuma, vaid nende huvi oli ka osaleda koos teiste õpilastega kõikides tegevustes.

<sup>86</sup> EIK, 4762/18, 6140/18, *Mansur Yalcin jt vs. Türgi*; EIK, 4762/18, 6140/18, *Papageorgiou jt vs Kreeka*.

<sup>87</sup> EIK, 29086/12, *Osmanoğlu ja Kocabaş vs. Šveits*.

## Keeleliste ja rahvuslike eripärade arvestamine

Lapsele, kes tuleb kooli haridust omandama, peaks õpetus olema mõistetav, st toimuma talle arusaadavas keeles. See esmapilgul lihtne järeldus võib tuua kaasa hulga keerukaid küsimusi riikides, kus elab palju eri rahvusrühmi, sealhulgas selliseid, kelle keel ei ole riigikeel või kellel puudub kirjakeel.

Nüüdisaja demokraatlikus ühiskonnas eeldatakse riigilt vähemusrahvuste keelte austamist ja laste õppe võimaldamist nende emakeeles. Esimene pretsedent selles vallas loodi ajalooliselt 1919. aastal Poolas, kus riik kinnitas vähemusrahvuste õigusi luua, pidada ja kontrollida omal kulul koole, mis andsid õpet vähemuste endi valitud keeles ning vähemuste endi religioosete tõekspidamiste alusel.<sup>88</sup>

Kui veel 1950. aastatel peeti pedagoogiliselt vajalikuks õpetada last tema emakeeles, siis alates 1990. aastatest on hakatud tunnustama positiivseid tulemusi, mis võivad seostuda teise keele varase õppe ja mitmekeelsusega. Igal juhul kaasneb riigile mitmes keeles hariduse tagamise kohustusega suurem rahaline koormus. Sellest keerukamad on mitmesugust laadi poliitilised küsimused, mis võivad kaasneda keelest tingitud valikutega.

Eestis on iseseisvuse taastamise algusest tegutsenud paralleelselt kahe eri õppekeelega üldhariduskoolid. Kuigi vene keel ei ole Eesti riigikeel, on riik taganud mitmekümne aasta jooksul võimaluse omandada haridus ka selles keeles. Hariduse omandamine riigikeelest erinevas keeles võib aga olla põhjus, mis on takistanud paljudel vene õppekeele koolides käinud õpilastel omandada edasine haridus Eestis või lõimuda Eesti ühiskonda. Keeleline eraldatus on toonud kaasa kultuurilise ja osaliselt sotsiaalse eraldatuse.<sup>89</sup>

Vajadus tagada suurem sotsiaalne ühtsus – austades seejuures laste ja vanemate päritolu, kultuuri ja veendumusi – on Eestis tekitanud pikaajalise arutelu kakskeelse haridussüsteemi jätkusuutlikkuse üle. Sellist koolisüsteemi on peetud taunitavaks, sest see ei taga õpilastele piisaval tasemel riigikeeleoskust, kuid ka vältimatuks, et mitte rikkuda vene keelt emakeelena kõnelevate laste õigusi.

Ilmselt ei ole see lihtsasti lahendatav küsimus ja keelelised vastuolud võisid olla üks põhjus, miks Eesti ei ole ühinenud UNESCO haridusalase diskrimineerimise vastase 1960. aasta konventsiooniga. Poliitiline vastuargument võis olla kaalutlus, et vene keelt emakeelena kõnelevad inimesed võivad konventsioonile tuginedes nõuda kakskeelse haridussüsteemi kinnistamist. Sõltumata sellest, millistel ajaloolistel põhjustel elab Eestis arvukas venekeelne kogukond, võivad need elanikud nõuda enda määratlemist konventsiooni tähenduses rahvusvähemusena, sest sel mõistel puudub ühtne, rahvusvaheliselt tunnustatud tähendus<sup>90</sup>.

Nii või teisiti peab riik seadma esikohale laste huvid ja nende kaitse. Kui riik ei pea võimalikuks tagada mitmekeelne õpe avalikus ja riigi rahastatavas koolis, tuleb võimaldada luua ja pidada erakoole mistahes keeles, mida võivad vanemad pidada vajalikuks.<sup>91</sup>

<sup>88</sup> Tomaševski, lk 30.

<sup>89</sup> Kraas, A. Kakskeelne koolisüsteem on Eesti häbilugu – Postimees 20.02.2021.

<sup>90</sup> Kalinistova, J. Rahvusvähemuste sotsiaalsete õiguste kaitse Eestis. Tartu Ülikool. Õigusteaduskond. Magistritöö, lk 8. – <https://core.ac.uk/download/pdf/14499559.pdf> (10.05.2021).

<sup>91</sup> Tomaševski, lk 34.

Euroopa Inimõiguste Kohus on mitmes lahendis puudutanud küsimust, mis seostub õppekeelega. Lisaks varem märgitud Belgia keeltevaidlusele<sup>92</sup> saab viidata vaidlusele Catan jt vs. Moldaavia ja Venemaa<sup>93</sup>. 1999. aastal tehti Moldaavias koolireform, millega mindi seniselt ladina tähestikult üle kirillitsale. Mitu kooli keeldus üleminekust, misjärel jõudu kasutades sunniti õpetajaid ja õpilasi koolihoonetest lahkuma. Kuigi hiljem anti koolidele kasutamiseks uued hooned, olid need õppe jaoks sobimatud või asusid senisest asukohast kaugel.

Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas esmalt hariduse tõhususe põhimõtet, mis tähendab, et õpilane peab saama haridusest kasu ja omandatud haridus peaks olema ametlikult tunnustatud. Samas nõustus kohus, et õigus haridusele ei ole piiramatult. Piirangud on vajalikud, sest õigus haridusele eeldab oma olemuselt riiklikku õigusnormi. Piirangud peavad olema ette nähtavad ja suunatud seadusliku eesmärgi saavutamisele.

Kõnealusel juhul sekkuti koolide sulgemise ja hilisemate takistustega õpilaste õigusesse saada haridust olemasolevates koolides oma rahvuskeeles, samuti sekkuti vanemate õigusesse tagada lastele õpe kooskõlas nende filosoofiliste veendumustega. Selle asemel et saada haridus emakeeles, mis oli samal ajal riigi ametlik keel, sunniti lapsi õppima keeles, mis kujutas endast kunstlikult loodud kombinatsiooni senisest kõnekeelest ja uuest tähestikust. Sellist keelt mujal maailmas ei tunnustatud. Peale selle õpetati lapsi Nõukogude ajast pärit õppematerjalide alusel. Euroopa Inimõiguste Kohus ei leidnud ühtegi seaduslikku eesmärki, mida riik oleks võinud soovida meetmete abil saavutada.

### **Tasuline haridus**

Kuigi riik peab enamiku rahvusvaheliste lepete alusel tagama vähemalt tasuta alg- ja põhihariduse ning kehtestama koolis käimise kohustuse, ei tähenda see vanematele keeldu panna lapsi tasulistesse erakoolidesse, mis pakuvad avalike koolidega võrreldes alternatiivseid õppemeetodeid või teistsugust õppekeelt. Sõna *kohustuslik* ei tohi hariduskontekstis tõlgendada viisil, et riik kohustab perekonda panema last mõnda kindlasse kooli või et riigil on haridussüsteemi üle ainumonopol.<sup>94</sup>

Riik peab tagama erakoolide tegutsemise üle järelevalve, mille eesmärk on tagada hariduse kvaliteet. Erakoole ei tohiks luua kasutute diplomite väljaandmiseks. Enamikul riikidel on loodud teatud akrediteerimise või litsentsimise süsteem, mis peab tagama, et nende koolide õppeprogrammid vastaksid üldriikliku hariduse eesmärkidele.<sup>95</sup>

Erakooli mõistel võib samuti olla mitmesugune tähendus. Laiemas mõttes tähistatakse *erakooli* väljendiga koole, mida riik ise otseselt ei pea, kuigi mille pidamist võib ta mingis vormis rahastada. Riigi kohustus tagada hariduse kättesaadavus ei tähenda tema kohustust neid koole ise pidada. Mitte kõik erakoolid ei teeni tulu. Erakoolideks võib lugeda mitmesuguseid formaalseid ja mitteformaalseid haridusasutusi, religioosid ja ilmalikke koole, erivajadustega laste ning vähemusrühmadesse kuuluvate laste koole.

<sup>92</sup> EIK, 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, Belgia Keelevaidlus.

<sup>93</sup> EIK, 43370/04, 8252/05 ja 18454/06, Catan jt vs. Moldaavia ja Venemaa.

<sup>94</sup> Verheyde, M. A Commentary on the United Nations Convention on the Rights of the Child, Article 28: The Right to Education. Leiden Boston. Martiny Nijhoff Publishers 2006, lk 23.

<sup>95</sup> Tomaševski, lk 18.

Rahvusvahelistest kokkulepetest ei tulene riigi kohustus erakoole rahastada.<sup>96</sup> Kui aga riik on lubanud erakoole rahaliselt toetada, peab ta seda tegema mittediskrimineerival viisil.<sup>97</sup>

### 3.4. Hariduse kohandamine

ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee üldkommentaari nr 13 järgi tähendab hariduse kohandamine seda, et haridus peab olema paindlik, et kohanduda ühiskonna ja kogukonna muutuvate vajadustega ning vastata õpilaste vajadustele sõltuvalt sotsiaalsetest ja kultuurilistest oludest.

Hariduse kohandamine tähendab, et mitte lapsed ei pea tegema pingutusi, et sobida olemasolevate koolide ja õppekavade järgi õppimiseks, vaid koolid peavad end muutma laste vajaduste alusel. Esikohale tuleb seada lapse huvid. See nüüdisaegne arusaam erineb varasemast, mille järgi olid lapsed sunnitud astuma nendesse koolidesse, mis olid parasjagu kättesaadavad või neile määratud, ning koolidel oli õigus keelduda laste vastuvõtmisest, kuni nad ei vastanud kooli oludele ja nõuetele.<sup>98</sup>

Hariduse kohandamise põhimõttest tuleneb nõue tagada vajaduse korral õpe muudel viisidel kui traditsiooniliste haridusasutuste süsteemi kaudu, sest mitte kõik lapsed ei saa alati kooli minna. Muu hulgas tuleb haridus viia lasteni, kes töötavad, ja lasteni, kes viibivad kinnipidamisasutustes. Lapstööjõu keelamine on seadnud haridussüsteemi paljudes riikides uute katsumuste ette. Ajalooliselt on alg- ja põhihariduse omandamise eesmärk olnud see, et õpilane jätkaks hariduse omandamist järgmistel tasemetel. See ei pruugi olla sobiv lastele, kes peavad asuma varakult tööle ja kelle huvides on pigem omandada kutseoskused.<sup>99</sup>

Hariduse kohandamine võib tähendada, et vajaduse korral – eeskätt ühiskondlike muutustega seoses – tuleb hinnata senise õppekava sisu ümber. Näiteks on seatud paljude riikide haridussüsteemis rõhk poiste õppe militariseerimisele. Neist kasvatati võitlejaid ning sõja ja kangelaste ülistamine oli õppe kaalukas osa. Konfliktidest välja tulnud riikides tähendab tagasipöördumine normaalse elu juurde sageli tagasipöördumist sõja- või konflikteelse õppeprogrammi juurde, mis kipub seniseid arusaamu taastootma.

### Erivajadustega laste olukorra arvestamine

Tähtis küsimus hariduse kohandamisel on erivajadustega laste huvide arvestamine ja nende vajadustele vastava õppe tagamine.

Erivajadustega inimesed on läbi ajaloo moodustanud ühiskonnast sellise osa, mida võiks pidada marginaalseerituks, sest nende huvidega arvestamist ei ole peetud vajalikuks. Sajandeid on vaesus ja erivajadused olnud tihedalt seotud, sest kui erivajadusega inimesel ei olnud võimalik omandada haridust, oli see tavaliselt otseselt seotud töökoha ja sissetulekute puudumisega. Puuetega inimesi nähti ohuna, kuna puue takistas osalemist tavaelus. Kui meditsiinilise määratluse järgi on puue probleem, mis vajab sekkumist ja abi, siis hariduse kontekstis tähendab see selle takistuse ületamist, mis ei võimalda lapsel haridust omandada.

<sup>96</sup> Dugard, J. *et al.* (koost). Research Handbook on Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights (20.10.2020); Veriava, Paterson, lk 132.

<sup>97</sup> EIK, 23419/94, Verein Gemeinsam Lernen vs. Austria.

<sup>98</sup> Tomaševski, lk 35.

<sup>99</sup> Tomaševski, lk 34.



Erivajadustega inimestele hariduse andmist hakati pidama vajalikuks alates 18. sajandist tänu valgustusajastu algusele. 19. sajandist alates asuti puuetega laste jaoks rajama eraldatud õppeasutusi, mis võimaldasid nende kaitset ja õpet, kuid tõid kaasa sotsiaalse eraldamise.<sup>100</sup>

20. sajandil sundis üldine koolikohustus riike küll looma erivajadustega lastele uusi õppemeetodeid ja -võimalusi, ent enamasti tagati neile haridus eraldatud koolides või eriklassides. Nii oli eraldatud haridussüsteem levinud kuni 1960. aastateni, mil Ameerika Ühendriikidest ja Põhjamaadest sai alguse muutus ning puuetega inimesi hakati järjest rohkem kaasama tavaellu. Samuti hakati mõistma, et erivajadustega laste õpetamine tavakoolides tuleb kasuks nii neile endile kui ka kaasõpilastele.<sup>101</sup>

Kuigi puuetega inimeste kaasamine tavaharidussüsteemi tähendab riigile suuremaid rahalisi kohustusi, on viimastel kümnenditel saanud erivajadustega laste õpetamisel domineerivaks ideoloogiaks kaasava hariduse põhimõte. See tähendab, et haridussüsteem arvestab paindlikult iga lapse erivajadusi. See põhimõte ei ole määrav mitte üksnes erivajadustega, vaid ka erivajaduseta laste õpetamisel, sest igal lapsel võivad esineda õpingutes omad vajadused.

Kaasava hariduse põhimõte ei tähenda siiski seda, et iga tõsise erivajadusega laps tuleb võtta vastu tavakooli. Riik peab looma piisavalt lahendusi, mis toimivad diskrimineerimiseta ega too kaasa sotsiaalset eraldatust. Riigi kohustuste ulatuse määramisel saab lähtuda puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklis 2 toodud mõistliku abinõu kriteeriumist.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on üks olulisimaid erivajadustega õpilaste õigusi puudutav lahend 30. jaanuari 2018. aasta otsus asjas *Enver Sahlin vs. Türgi*.<sup>102</sup> Avaldaja õppis ülikoolis, kuid jäi õnnetuse tagajärjel jalgadest halvatuks. Kaks aastat pärast õnnetust soovis ta õpinguid jätkata ja palus ülikoolilt, et see muudaks ligipääsu ruumidele. Ülikool osutas, et on taotlenud uste ümberehitamiseks abi, kuid ei kõrvaldanud takistusi, mistõttu ei saanud avaldaja õpinguid jätkata. Euroopa Inimõiguste Kohus rõhutas, et erivajadustega inimesele hariduse tagamisel on riikidel suur otsustusõigus. Riigid peavad olema valikuid tehes hoolikad, arvestades erivajadustega inimesi, kelle erilist haavatavust ei saa eirata. Kõnealusel juhul aga riik oma kohustusi ei täitnud ja ei hinnanud isegi seda, milliseid samme oleks pidanud avaldaja abistamiseks ette võtma.

## Kokkuvõte

Õigus haridusele on ajas muutunud ja arenenud, kuid endiselt on hulgaliselt probleeme, millega tuleb haridusvaldkonnas tegeleda. Õigus haridusele ei tähenda ainult õigust omandada tasuta alg- ja põhiharidus. Kvaliteetne haridus tuleb teha diskrimineerimiseta kättesaadavaks kõigile lastele, tagades neile seejuures turvalisuse ja arvestades nende erinevate vajadustega.

Ühtlasi on viimaste sajandite vältel märkimisväärselt muutunud arusaam sellest, mida üldse kujutab endast haridus ja millised on hariduse andmise eesmärgid. See on omakorda loonud nüüdisaegse arusaama õigusest haridusele. Tänapäeva tsiviliseeritud maailmas ei saa enam kahelda selles, et iga laps peab olema võimeline saama haridust sõltumata oma soost,

<sup>100</sup> De Beco, G., Quinlivan, S., Lord, J. E. (toim). *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*. Cambridge University Press 2019; Shevlin, M. *Moving towards Schools for All Examining the Concept of Educational Inclusion for Disabled Children and Young People*, lk 98.

<sup>101</sup> De Beco, G., Quinlivan, S., Lord, J. E. (toim). *The Right to Inclusive Education in International Human Rights Law*. Cambridge University Press 2019; Shevlin, lk 102.

<sup>102</sup> EIK, 23065/12, *Enver Sahlin vs. Türgi*.

päritolust ja vajadustest. Selleks on loodud keerukas õigusraamistik, mis aitab ära hoida diskrimineerimist ja muul viisil hariduse võimaldamise piiramist.

Teisalt ei tohi aga unustada, et ainuüksi õigusraamistik ei loo tegelikkust. Õigus haridusele on sisutühi juhul, kui riigil puuduvad hariduse võimaldamiseks majanduslikud võimalused, mis on olulisel määral nii siiani mitmes maailma paigas.

Isegi väikeses Eestis tuleb lahendada palju haridusvaldkonda puudutavaid probleeme, sealhulgas need, mis keeles anda haridust, kuidas leida tulevikus piisavalt õpetajaid ja tagada paindlikke lahendusi erivajadustega laste õpetamiseks. Erinevused selles, millises keeles lapsed haridust omandavad või omandama hakkavad, võib hiljem tugevalt mõjutada nende toimetulekut järgmistel koolitasetel. Endiselt ei omanda iga viies põhikoolilõpetaja Eestis keskkaridust, mis avaldab otsest mõju tema elule ja võib kaudselt kahjustada siinse ühiskonna toimetulekut tervikuna.<sup>103</sup> Need on probleemid, mille lahendamine ilmselgelt eeldab riigilt haridusõiguse tagamisel senisest suuremat panust.

Poliitiliselt võivad olla valijatele ahvatlevad ettepanekud tunduvalt vähendada riigi kulutusi ja maksukoormust, kuid tuleb kaaluda, kas sel viisil ei saa kannatada meie laste võimalused omandada haridus. See omakorda pärsib tulevikus riigi majanduslikku ja sotsiaalset arengut.

ÜRO Lapse Õiguste Komitee on 2017. aasta lõppjärelustes Eesti kohta<sup>104</sup> muu hulgas rõhutanud, et siin on endiselt piiratud erivajadustega laste ligipääs haridusele ja ka õpetajatele ei ole tagatud piisav abi nende õpetamisel. Komitee leidis, et Eestil tuleb tugevdada meetmeid laste koolist väljalangemise vältimiseks. Lisaks on suur probleem keeleliste ja etniliste vähemuste hulka kuuluvate laste juurdepääs haridusele. Seetõttu tuleks riigil vaadata keelepoliitika üle viisil, mis tagab, et eestikeelsele õppele ülemineku korral oleks vene keelt kõnelevatel lastel piisavad teadmised eesti keelest enne, kui nad peavad hakkama õppima olulisi õppeaineid eesti keeles.

Need on kaalukad ja keerukad probleemid, mis ilma riigi sekkumiseta iseenesest lahendust ei leia. Eestis on põhikoolist väljalangevus viimastel aastatel veidi vähenenud, ent suurenenud on väljalangevus gümnaasiumiastmes. Erivajadustega laste arv suureneb stabiilselt.<sup>105</sup> Täielikule eestikeelsele õppele ülemineku korral ei tohi jätta arvestamata vene keelt või mõnda muud keelt emakeelena kõnelevate laste põhiõigusi. Nende probleemide lahendamisel saab lähtuda nelja A põhimõttest, seades kõikjal esikohale laste huvid.

---

<sup>103</sup> Lapsed Eesti ühiskonnas. Õiguskantsleri Kantslei 2021. – [https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/Lapsed-Eesti-Uhiskonnas\\_kogumik%202021.pdf](https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/Lapsed-Eesti-Uhiskonnas_kogumik%202021.pdf) (03.08.2021).

<sup>104</sup> ÜRO Lapse Õiguste Komitee lõppjärelused Eesti teise kuni neljanda perioodilise aruande kohta 2017. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/infomaterjalid> (03.08.2021).

<sup>105</sup> Statistika ja uuringud. Õiguskantsler. – <https://www.oiguskantsler.ee/et/statistika-ja-uuringud#3.%20HARIDUS> (03.08.2021).