Vabariigi Valitsuse määruse „Terviseseisundi tõttu kodakondsuse ja pikaajalise või tähtajalise elaniku elamisloa taotleja eksamitest vabastamise ning eksamite sooritamise korra määramise tingimused ja kord“ eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus ja eesmärk

Määruse eelnõu kehtestatakse kodakondsuse seaduse (KodS) § 35 lõike 10 ning välismaalaste seaduse (VMS) § 250 lõike 1 punkti 3 alusel. Eelnõu eesmärk on viia valitsuse tasandi määrus kooskõlla seaduste muudatustega („Kodakondsuse seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus“ 932 SE), mille kohaselt lõpetatakse seni tegutsenud eraldiseisva eksperdikomisjoni tegevus ning vastav otsustuspädevus antakse tervikuna üle Haridus- ja Noorteametile (edaspidi ka *amet*). Varasemalt moodustas eksperdikomisjoni minister kooskõlastatult valdkonna eest vastutava ministriga (KodS § 35 lg 11, VMS § 250 lg 3), ent ameti kaasatus ja roll eksamite korraldamisel ning komisjoni teenindamisel (KodS § 9 lg 2^1, KodS § 35 lg 10^1) tingis vajaduse koondada menetlus- ja otsustuspädevus ühte asutusse.

Muudatusega tagatakse haldusmenetluse kiirus, eesmärgipärasus ja menetlusökonoomika, vältides olukorda, kus taotluse lahendamiseks peab eraldi kogunema komisjon. Samuti kõrvaldatakse regulatiivsed lüngad tähtajalise elamisloa taotlejate keeleeksamist vabastamise menetluses (VMS § 210^5 lg 1–3), kellele kehtib A2-taseme keelenõue ja võimalus saada sellest tervislikel põhjustel vabastus.

Käesoleva määrusega ei panda ettevõtjatele ega mittetulundusühingutele uusi kohustusi ega infonõudeid. Kuna nõue esitada terviseseisundi andmeid ei ole universaalne kohustus, vaid vabatahtlik erisuse taotlemine (soodustava haldusakti taotlemine), on halduskoormus välditav ja selle täitmisega kaasneb taotlejale vahetu kasu (eksamist vabastamine või sobiv eksamivorm). Taotlejale ja avalikule sektorile väheneb dubleeriv halduskoormus komisjoni vaheetapi kaotamise arvel, mistõttu eraldiseisvat olemasoleva nõude kehtetuks tunnistamist („üks välja“) teistes valdkondades ei nõuta, kuna menetlus tervikuna muutub taotlejale kiiremaks ja vähem koormavaks.

Määrusega tunnistatakse kehtetuks Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2007. a määrus nr 247 „Isiku terviseseisundist tulenevalt kodakondsuse või pikaajalise elaniku elamisloa taotleja eesti keele ning kodakondsuse taotleja «Kodakondsuse seaduse» ja Eesti Vabariigi põhiseaduse tundmise eksami sooritamise ulatuse ja viisi määramise või nimetatud eksamite sooritamisest vabastamise tingimused ja kord“.

Eelnõu ning seletuskirja koostas Haridus- ja Teadusministeeriumi keelepoliitika osakonna nõunik Pille Põiklik (pille.poiklik@hm.ee) ja õigusosakonna õigusnõunik Margit Kiin (margit.kiin@hm.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Haridus- ja Teadusministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Margit Kiin (margit.kiin@hm.ee).

2. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kaheksast paragrahvist:

§ 1. Määruse reguleerimisala

Säte määratleb määruse eseme: kehtestatakse tingimused ja kord, mille alusel kodakondsuse taotleja ning pikaajalise elaniku elamisloa (VMS § 230, § 234) või püsivalt Eestisse elama asumiseks antava tähtajalise elamisloa (VMS § 210^1, § 210^2) taotleja võib terviseseisundi tõttu sooritada eesti keele tasemeeksami ning põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmise eksami üldisest korrast erinevas ulatuses ja viisil või vabastatakse ta nende eksamite sooritamisest. Erinevalt varasemast määrusest nr 247 on reguleerimisalasse selgesõnaliselt kaasatud ka tähtajalise elamisloa taotlejad, vastavalt VMS § 210^5 lõigetele 1 ja 2.

§ 2. Raviarsti terviseseisundi teatis

Paragrahv näeb ette, et inimese terviseseisundit kirjeldab raviarst, kes väljastab vastava teatise. Tegemist on spetsiaalseks otstarbeks väljastatava teatisega, kus raviarsti ülesanne on anda esmane erialane kirjeldus ja tõenduslik teave terviseseisundi ning sellest tulenevate funktsioonihäirete kohta. Raviarst hindab millised inimese tervisest tulenevad tegurid võivad eksamite sooritamist takistada.

§ 3. Eksamite ulatuse ja viisi määramise või eksamist vabastamise otsuse tegemine ja pädevus

Lõike 1 kohaselt teeb otsuse eksamite sooritamise ulatuse ja viisi määramise või eksamist vabastamise kohta Haridus- ja Noorteamet. Sellega asendatakse varasem kollegiaalne eksperdikomisjon. Lõike 2 kohaselt kaasab amet otsuse tegemisse eksperdid, tagades meditsiiniliste ja eripedagoogiliste eriteadmiste olemasolu otsustamisel.

§ 4. Eksamite ulatuse ja viisi muutmise või eksamitest vabastamise taotlus

Lõigetes 1 ja 2 sätestatakse taotluse esitamise põhimõtted. Kui taotletakse täielikku vabastamist, kuid see pole ameti hinnangul põhjendatud, on ametil kohustus ja õigus omal algatusel hinnata eksamite sooritamist muudetud ulatuses või viisil, tagades taotleja õiguste parima kaitse.

Lõige 3 loetleb taotlusele lisatavad dokumendid: raviarsti teatis (p 1); selle olemasolul Sotsiaalkindlustusameti puude raskusastme tuvastamise otsus vastavalt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele (p 2); psühhiaatri või kliinilise psühholoogi kognitiivse profiili kirjeldus (p 3); nägemis- või kuulmispuudega taotleja puhul raviarsti hinnang võimekuse kohta sooritada eksam pärast kompenseerivat sekkumist (p 4). Seejuures arvestab regulatsioon Riigikohtu üldkogu lahendit RKÜKo 10.12.2003, 3-3-1-47-03 (p-d 26–29), mille kohaselt ei tohi puude raskusastme tuvastamine (nt kõrvalabi vajadus PISTS alusel) olla meelevaldseks ja absoluutseks eelduseks keeleeksamist vabastamisel, vaid määrav on inimese tegelik tervisest tulenev võimekus eksamit sooritada. Samuti arvestatakse asjaoluga, et psühhiaatrilise profiili tõendamine on asjakohane vaid siis, kui sellele selgelt tuginetakse (RKHKo 07.06.2019, 3-16-2061/50, p 15).

Lõige 4 reguleerib esindusõiguse tõendamist.

§ 5. Taotluse läbivaatamine

Paragrahv annab ametile menetluslikud volitused uurimispõhimõtte (uurimiskohustuse) täitmiseks: amet võib suunata taotleja täiendavasse ekspertiisi, nõuda lisadokumente, kutsuda taotleja vestlusele ning kaasata teatise väljastanud arsti või teisi spetsialiste (lõiked 1 ja 2). Otsus tehakse kirjalikult ning toimetatakse kätte 14 tööpäeva jooksul (lõiked 3 ja 4). Otsuse vaidlustamine toimub halduskohtus 30 päeva jooksul (KodS § 35 lg 9, VMS § 210^6, VMS § 236).

§ 6. Ameti otsus

Lõikes 1 nähakse ette võimalikud otsustuse variandid (taotluse rahuldamata jätmine, täielik vabastamine, osaline vabastamine või erisuste määramine).
Lõige 2 käsitleb eksami sooritamise ulatuse ja viisi määramist, sh osade asendamist (kirjaliku asendamine suulisega ja vastupidi, viipekeeletõlgi kasutamine vms).
Lõige 3 kehtestab täieliku vabastamise kriteeriumi: täielik vabastamine otsustatakse juhul, kui terviseseisundist tulenevalt ei ole eksamite tegemine võimalik või otstarbekas ka muudetud ulatuses ja viisil.
Lõige 4 paneb ametile kõrgendatud põhjendamiskohustuse. Otsuses peavad selgelt kajastuma faktilised ja õiguslikud alused ning kaalutlused. Kui otsus tehakse ameti kaasatud ekspertide eriteadmistele tuginedes, millega lükatakse ümber raviarsti hinnang, peab see olema otsuse põhjendustes selgelt ja kontrollitavalt jälgitav.

§ 7. Määruse kehtetuks tunnistamine
Tunnistatakse kehtetuks varasem Vabariigi Valitsuse 13. detsembri 2007. a määrus nr 247.

§ 8. Määruse jõustumine
Paragrahv sätestab määruse jõustumise aja. Määrus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril samaaegselt kodakondsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega. Jõustumistähtpäev tagab kooskõla volitavate seadusnormidega

3. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele
Eelnõu reguleerib riigisisest menetlust ja eksamitest vabastamise tingimusi vastavalt KodS-ile ja VMS-ile. Pikaajalise elaniku elamisloa taotlejate integratsiooni- ja keelenõuete kohaldamisel arvestatakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ (pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta) nõudeid. Eelnõuga ei võeta vahetult üle uusi Euroopa Liidu õigusnorme, kuid eelnõu on kooskõlas EL õiguse põhimõtetega.

4. Määruse mõjud
Mõju sihtrühmale (sotsiaalne mõju): taotlejatele (kodakondsuse, pikaajalise elaniku või tähtajalise elamisloa taotlejad) muutub menetlus kiiremaks ja selgemaks. Kaob vajadus oodata eksperdikomisjoni perioodilisi istungeid – amet lahendab taotlusi jooksva haldusmenetluse käigus. Tagatud on selged kriteeriumid eksamist osaliseks või täielikuks vabastamiseks terviseseisundi tõttu.
Mõju haldus- ja töökoormusele: Haridus- ja Noorteameti koormus ja selgus paranevad, kuna asutus ei tegele enam üksnes eraldiseisva komisjoni teenindamisega, vaid teostab funktsiooni vahetult. Otsustaja ja halduskohtumenetluse vastustaja langevad kokku, mis tagab menetlusökonoomia ja sujuvama õiguskaitse.

5. Määruse rakendamisega seotud tegevused, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud
Määruse rakendamine toimub Haridus- ja Noorteameti ning kaasatud ekspertide tegevuse kaudu. Määruse rakendamisega riigile täiendavaid tulusid ei kaasne. Rakendamisega seotud kulud (sh ekspertide kaasamine ameti poolt taotluste lahendamisse) kaetakse Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Haridus- ja Noorteameti tegevuskulude ja eelarveliste vahendite arvelt. Eraldiseisva komisjoni teenindamise kulud asenduvad osaliselt ameti ametnike vahetu menetluste läbiviimise ja ekspertide kaasamise kuluga.

6. Määruse jõustumine

Määrus jõustub 2027. aasta 1. jaanuaril samaaegselt kodakondsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega. Jõustumistähtpäev tagab kooskõla volitavate seadusnormidega.

7. Eelnõu kooskõlastamine

Eelnõu kooskõlastatakse eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu Siseministeeriumi, Justiits- ja Digiministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumiga. Eelnõu esitatakse arvamuse avaldamiseks Haridus- ja Noorteametile.

Kristina Kallas
minister