

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu üldkogu
otsus
algtekst
10.12.2003
RT III 2004, 1, 1

3-3-1-47-03 Riigikohtu üldkogu 10. detsembri 2003. a kohtuotsus Viktor Fedtšenko kaebuses Sotsiaalkindlustusameti sotsiaaltoetuste vaidluskomisjoni otsuse nr 382 tühistamiseks ja komisjoni arstliku ekspertiisi teostamiseks kohustamiseks

RIIGIKOHTU ÜLDKOGU KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	3-3-1-47-03
Otsuse kuupäev	10. detsember 2003. a
Kohtukoosseis	Eesistuja Uno Lõhmus, liikmed Tõnu Anton, Jüri Ilvest, Henn Jõks, Ott Järvesaar, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Lea Kivi, Indrek Koolmeister, Ants Kull, Villu Kõve, Lea Laarmaa, Jaak Luik, Jaano Odar, Jüri Põld, Harri Salmann, Tambet Tampuu ja Peeter Vaher
Kohtuasi	Viktor Fedtšenko kaebus Sotsiaalkindlustusameti sotsiaaltoetuste vaidluskomisjoni otsuse nr 382 tühistamiseks ja komisjoni arstliku ekspertiisi teostamiseks kohustamiseks
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Ringkonnakohtu 31. jaanuari 2003. a otsus haldusasjas nr 2-3/31/2003 ja Tallinna Halduskohtu 1. veebruari 2002. a otsus haldusasjas nr 3-236/2002
Menetluse alus Riigikohtus	Viktor Fedtšenko kassatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

Resolutsioon

1. Tunnistada kodakondsuse seaduse § 35 lg 2 p 2 kehtetuks osas, milles see ei võimalda kodakondsuse seaduse § 6 punktides 3 ja 4 sätestatud nõuete täitmisest vabastada isikut, kes halva kuulmise tõttu ei ole võimeline neid nõudeid täitma.

2. Tunnistada, et kodakondsuse seaduse § 35 lg 4 (10. juulist 2000. a kuni 9. novembrini 2002. a kehtinud redaktsioonis) oli põhiseadusevastane osas, milles nõuti, et kodakondsuse seaduse § 6 punktides 3 ja 4 sätestatud nõuete täitmisest vabastamiseks pidi isik, kes halva kuulmise tõttu ei olnud võimeline neid nõudeid täitma, olema keskmise puudega ja et keskmise puude olemasolu tuli kindlaks teha arstliku ekspertiisi otsusega riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel määratud korras.

3. Rahuldada V. Fedtšenko kassatsioonkaebus osaliselt.

4. Tühistada Tallinna Halduskohtu 1. veebruari 2002. a otsus haldusasjas nr 3-236/2002 ja Tallinna Ringkonnakohtu 31. jaanuari 2003. a otsus haldusasjas nr 2-3/31/2003 ja teha asjas uus otsus.

5. Tühistada Sotsiaalkindlustusameti vaidluskomisjoni 11. juuli 2001. a otsus nr 382.

6. Jätta V. Fedtšenko kaebus arstliku ekspertiisi teostamiseks kohustamise nõudes rahuldamata.

7. Tagastada kautsjon.

Asjaolud ja menetluse käik

1. Eesti kodakondsust mitteomava Viktor Fedtšenko (sündinud 1. jaanuaril 1932. a) suhtes tegi kõrva-ninakurguarst 31. augustil 2000. a konsultatiivse otsuse, milles leidis, et Viktor Fedtšenko ühe kõrva kuulmiskadu on 100%, teise kõrva kuulmiskadu 99% ja et patsienti ei aita ka kuuldeaparaat. Otsuses paluti Vaegurluse Ekspertiisi Komisjonil määrata puude aste. Tallinna Ühendatud Vaegurluse Ekspertiisi Komisjon (edaspidi *VEK*) leidis oma otsuses, et arsti taotluses märgitud funktsionaalhüäire ulatus ja kõrvalabi maht jääb madalamaks puude tuvastamise künnisest ning V. Fedtšenko puuet ei määratud. Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi osakonna ekspertarstid leidsid 15. veebruari 2001. a täiendava ekspertiisi otsuses, et VEK otsus on õige. Vastavalt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse (edaspidi *PISTS*) § 2 lg 1 p-le 3 ei ole V. Fedtšenkol puude määramiseks näidustust, sest ta ei vaja kõrvalabi, juhendamist ega järelevalvet. Sotsiaalkindlustusameti juures asuv sotsiaaltoetuste vaidluskomisjon luges 2. märtsi 2001. a otsusega nr 6 täiendava ekspertiisi otsuse põhjendatuks ja leidis, et V. Fedtšenkol ei ole puude raskusastme määramiseks näidustusi. V. Fedtšenko vaidlustas sotsiaaltoetuste vaidluskomisjoni 2. märtsi 2001. a otsuse nr 6 halduskohtus ja kuna vaidluskomisjon tunnistas selle otsuse oma 11. juuli 2001. a otsuse nr 382 punktiga 2 kehtetuks, lõpetas halduskohus asjas menetluse.

Sama, 11. juuli 2001. a otsuse nr 382 punktis 1 leiti, et V. Fedtšenkol ei ole puuet, mis oleks vastavalt kodakondsuse seaduse (edaspidi *KodS*) § 35 lg 2 p-le 2 aluseks nimetatud seaduse § 6 punktides 3 ja 4 sätestatud tingimuste täitmisest vabastamiseks. Otsuse kohaselt oli sotsiaaltoetuste vaidluskomisjon seisukohal, et haigusest tingitud muutused ei põhjusta V. Fedtšenkole kõrvalabi vajadust.

2. Tallinna Halduskohtule esitatud kaebuses palus V. Fedtšenko tühistada sotsiaaltoetuste vaidluskomisjoni 11. juuli 2001. a otsuse nr 382 ja kohustada komisjoni tegema arstlikku ekspertiisi, selgitamaks, kas tal on KodS § 35 lg 2 punktile 2 vastav keskmine kuulmispuue. Kaebaja ei taotlenud kõrvalabi, vaid palus hinnata oma puude astet KodS § 35 lg 2 p 2 mõttes, et antaks hinnang selle kohta, kas tema oma kuulmispuudega on võimeline omandama eesti keele ja täitma selles osas kodakondsuse saamiseks esitatavaid nõudeid.

3. Tallinna Halduskohtu 1. veebruari 2002. a otsusega haldusasjas nr 3-236/2002 jäeti V. Fedtšenko kaebus rahuldamata. Tallinna Ringkonnakohtu 31. jaanuari 2003. a otsusega haldusasjas nr 2-3/31/2003 jäeti V. Fedtšenko apellatsioonkaebus rahuldamata.

4. V. Fedtšenko esitas kassatsioonkaebuse, milles palus tühistada Tallinna Ringkonnakohtu ja Tallinna Halduskohtu otsused ning saata asi uueks läbivaatamiseks esimese astme kohtule.

5. Riigikohtu halduskolleegiumi 13. juuni 2003. a määrusega haldusasjas nr 3-3-1-47-03 anti V. Fedtšenko kassatsioonkaebuse läbivaatamine Riigikohtu üldkogule, kuna kolleegiumi arvates võisid 10. juulist 2000. a kuni 9. novembrini 2002. a kehtinud KodS § 35 lg 2 p 2 ja lg 4 olla vastuolus PS §-dega 11, 12 ja 13.

Asjassepuutuvad sätted

6. 10. juulist 2000. a kuni 9. novembrini 2002. a kehtisid KodS § 35 lg 2 p 2 ja lg 4 järgmises sõnastuses (RT I 2000, 51, 323):

«Paragrahv 35. Eesti kodakondsuse saamise eritingimused

[...]

(2) Käesoleva seaduse § 6 punktides 3 ja 4 sätestatud tingimuste täitmisest on vabastatud:

[...]

2) keskmise puudega isik, kes nägemis-, kuulmis- või kõnepuude tõttu pole võimeline neid nõudeid täitma.

[...]

(4) Käesoleva paragrahvi 2. lõikes nimetatud raske, sügava või keskmise puudega isik esitab käesoleva seaduse § 12 2. lõike punktides 7 ja 8 nimetatud dokumentide asemel riikliku pensionikindlustuse seaduse (RT I 1998, 64/65, 1009; 2000, 36, 226) alusel määratud korras tehtud arstliku ekspertiisi otsuse raske, sügava või keskmise puude olemasolu kohta ja raviarsti teatise, mis kinnitab võimetust täita käesoleva seaduse § 6 punktides 3 ja 4 sätestatud nõudeid.»

7. KodS § 35 lg 2 p 2 kehtib samasuguses sõnastuses ka käesoleval ajal. KodS § 35 lõike 4 sõnastust on käesolevaks ajaks muudetud selliselt, et viide riikliku pensionikindlustuse seadusele (edaspidi *RPKS*) on asendatud viitega puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele. Ülejäänud osas on sätte sõnastus jäänud samaks.

8. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 2 lg 1 kehtis 1. jaanuarist 2001 kuni 31. detsembrini 2001. a järgmises sõnastuses (RT I 2001, 3, 10):

«Paragrahv 2. Mõisted

(1) Puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle. Käesoleva seaduse mõistes on puudel kolm raskusastet:

- 1) sügav puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik pidevat kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet ööpäevaringselt;
- 2) raske puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet igal ööpäeval;

3) keskmine puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik regulaarset kõrvalabi või juhendamist vähemalt kord kuus.»

Menetlusosaliste põhjendused

9. Õiguskantsler leiab, et ehkki KodS 10. juulist 2000. a kuni 9. novembrini 2002. a kehtinud redaktsiooni § 35 lõikes 4 sisaldunud viide riikliku pensionikindlustuse seadusele ei olnud korrektne, ei olnud see reaalseks takistuseks puude raskusastmete ning nende määramise alase regulatsiooni mõistmisel. Kuna ka praktikas toimus puudeastmete määramine puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel antud õigusaktis sätestatud korras, ei ole kodakondsuse seaduse vaidlustatud sätete teatav ebaselgus piisav, nentimaks, et need on vastuolus õiguselguse põhimõttega. Seaduses sisalduv ebaõige viide ei olnud inimestele sisuliseks takistuseks neile laienevatest õigustest ja kohustustest arusaamisel nii, nagu õiguselguse põhimõtte seda nõuab.

Õiguskantsleri arvates oli 10. juulist 2000. a kuni 9. novembrini 2002. a kehtinud KodS § 35 lg 2 p 2 ja lg 4 aga vastuolus PS § 12 lõikest 1 tuleneva ebavõrdsete võrdse kohtlemise keeluga koosmõjus PS § 28 lõikes 4 sätestatud puudega inimeste erilise kohtlemise kohustusega.

Isikud, kelle puue ei olnud piisav puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel puudeastme määramiseks, pidid kodakondsuse saamiseks sooritama eesti keele ning põhiseaduse ja kodakondsuse seaduse tundmise eksami võrdsetel alustel inimestega, kellel seesugune puue puudus. Seega koheldi ebavõrdseid inimesi kodakondsuse taotlemisel võrdset. Põhiseaduse § 28 lõike 4 kohaselt on lasterikkad pered ja puuetega inimesed riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all. Põhiseaduse § 28 lõige 4 koosmõjus § 12 lõikes 1 sisalduva võrdse kohtlemise printsiibiga esitab riigile nõude kohelda puuetega inimesi õiglasel viisil – arvestada seadusandluse kujundamisel puuetega inimestega nii, et neile oleks võimaldatud riigi pakutavatest hüvedest osasaamine vastavalt nende eripärale.

10. Sotsiaalkindlustusameti vaidluskomisjoni arvates ei ole KodS § 35 lg 2 p 2 ja lg 4 olulisel määral rikkunud õiguselguse printsiipi. Erinevalt koheldakse aga kuulmispuudega kõrvalabi vajavaid inimesi ja kuulmispuudega kõrvalabi mittevajavaid inimesi, sest kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve hindamise kaudu ei ole võimalik hinnata isiku eesti keele õppimise võimet.

11. Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et kuigi 10. juulist 2000. a kuni 9. novembrini 2002. a kehtinud KodS § 35 lg-s 4 oli viiteviga, ei olnud tegu olulise õiguselguse põhimõtte rikkumisega. Keeleõppevõime sidumine isiku kõrvalabi vajamisega ei ole mõistlik ning riivab põhiseaduses sätestatud võrdse ja proportsionaalsuse põhimõtteid.

12. Justiitsminister leiab, et vaidlusalune regulatsioon, mis kehtis 10. juulist 2000. a kuni 9. novembrini 2002. a, oli vastuolus PS §-ga 12 (võrdse kohtlemise põhimõtte), §-ga 14 koosmõjus §-ga 11 (õiguse korraldusele ja menetlusele ebaproportsionaalne piirang) kui ka §-ga 13 lg 2 (õiguselguse põhimõtte). Arvamuses leitakse, et KodS § 35 lg 4 ei kohelnud kuulmispuudega isikuid võrdset, sest erinevalt koheldi abivajavaid ja ülejäänud kuulmispuudega isikuid. Kodakondsuse andmisel eesti keele oskuse nõude täitmisest vabastamise eesmärk on luua võimalused kodakondsuse omandamiseks neile isikutele, kes ei ole suutelised eesti keelt omandama, kuid kõrvalise abi vajamine ei oma seejuures tähtsust. PS §-d 11 ja 14 lubavad isikule seada haldusmenetluses vaid selliseid nõudeid, mis on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud. Õigus omandada kodakondsus keeleeksamita peaks olema kõigil isikutel, kes oma tervise tõttu ei ole suutelised keeleoskust omandama. KodS § 35 lg 4 varasemas sõnastuses olnud ekslik viide riikliku pensionikindlustuse seadusele, mis viidatud regulatsiooni ei sisaldanud, ei olnud kooskõlas õiguselguse ja õiguse arusaadavuse põhimõttega.

Üldkogu seisukoht

13. Riigikohtu üldkogu esitab kõigepealt oma seisukoha vaidlusaluse regulatsiooni asjassepuutuvuse (I) ning selle regulatsiooni kohaldamise küsimuses (II). Seejärel võetakse seisukoht vaidlustatud sätete põhiseaduspärasuse kohta (III–IV) ning antakse lõppjäreldused asjas (V). Viimasena lahendab üldkogu V. Fedtšenko kassatsioonikaebuse (VI).

I.

14. Haldusasjas ei ole kohtud tuvastanud, millise eesmärgiga pöördus V. Fedtšenko kõrva-nina-kurguarsti poole, kes palus oma 31. augusti 2000. a konsultatiivses otsuses VEK-l määrata V. Fedtšenko puude aste. Kuid halduskohtule esitatud kaebuses märkis V. Fedtšenko, et ta selgitas VEK otsuse peale sotsiaaltoetuste vaidluskomisjonile kaebuse esitamisel, et ta ei taotle invaliidsuse tuvastamist, vaid otsust, kas tema kuulmispuue vastab KodS § 35 lg 2 p-s 2 sätestatud. Samuti märkis ta kaebuses: “VEK ja sotsiaaltoetuste vaidluskomisjon ilmselt lähtusid kõrvalabi hindamisel sellest, kas minu puude aste on selline, et ma ei tule materiaalselt omadega toime ja kas mul on vaja puudega inimese sotsiaaltoetust. Mina aga palusin hinnata oma puude astet kodakondsuse seaduse § 35 lg 2 p 2 vaimus, et antaks hinnang selle kohta, kas mina oma kuulmispuudega olen võimeline ära õppima eesti keelt ja rahuldama selles osas kodakondsuse saamisel esitatavaid nõudeid.»

See lõik V. Fedtšenko kaebusest ning hilisemas kohtumenetluses poolte esitatud seisukohad võimaldavad järeldada, et vaidlus haldusajajas oli ajendatud sellest, et V. Fedtšenko soovis oma halva kuulmise tõttu saada Eesti kodakondsust keeleeksamit sooritamata. Eesti kodakondsuse saamisel keskmise kuulmispuude tõttu keeleeksamist vabastamise regulatsioon on sätestatud KodS § 35 lg 2 p-s 2 ja lg-s 4. Seega on nimetatud sätted käesoleva haldusaja lahendamisel asjassepuutuvad.

II.

15. 10. juulist 2000 kuni 9. novembrini 2002 kehtinud KodS § 35 lg 4 kohaselt tuli keeleeksamist vabastav raske, sügav või keskmine puue kindlaks teha riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel määratud korras. Nimetatud seadus ega selle seaduse alusel kehtestatud õigustloovad aktid ei sätestanud, kuidas mõista sügavat, rasket või keskmist puuet, ega määratlenud ka selliste puudeastmete tuvastamise korda.

16. Riikliku pensionikindlustuse seadus ei defineerinud sügava, raske või keskmise puude mõistet ega sisaldanud ka volitusnormi selliste puudeastmete tuvastamise korra kehtestamiseks. Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel oli küll kehtestatud mitmeid õigustloovaid akte, kuid ükski neist ei reguleerinud, kuidas mõista ja tuvastada keskmist puuet.

Vabariigi Valitsuse 27. märtsi 2000. a määrusega nr 94 kehtestatud «Püsiva töövõimetuse tekkimise aja, põhjuse ja kestuse arstliku töövõimetuse ekspertiisiga tuvastamise kord» reguleeris üksnes püsiva töövõimetuse tuvastamist VEK või ekspertarsti poolt. Kui VEK või ekspertarst tuvastas isikul püsiva töövõimetuse, siis väljendati selle korra § 10 lg 2 p 4 kohaselt töövõimetuse ulatus protsentides. Ka käesolevas asjas vaidlustatud haldusakti andmise ajal kehtinud RPKS § 11 lg-te 4¹–4³ kohaselt väljendati püsiva töövõimetuse ulatust töövõime kaotuse protsentides, kusjuures täielikule töövõimetusele vastas 100-protsendiline töövõime kaotus, osalisele töövõimetusele aga 10–90-protsendiline töövõime kaotus. Kuna riikliku pensionikindlustuse seadus ja eelmainitud kord ei selgitanud, kuidas on võimalik ühildada protsentides väljendatud täielikkude ja osalist töövõimetust ning sügavat, rasket või keskmist puuet, siis ei olnud riikliku pensionikindlustuse seaduse või selle alusel kehtestatud korra kasutamine KodS § 35 lg-s 4 märgitud puute kindlakstegemiseks võimalik.

17. Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel kehtestatud korra kohaldamine KodS § 35 lg-s 4 sätestatud puude tuvastamiseks ei olnud võimalik, mistõttu VEK ja vaidluskomisjon kohaldasid sellist õigustloovat akti, mis ei olnud küll kehtestatud Riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel, kuid mis sisaldas sügava, raske või keskmise puude mõiste definitsiooni ja puudeastmete tuvastamise korda.

V. Fedtšenko vaidlustatud vaidluskomisjoni otsuse tegemise ajal oli puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel sotsiaalministri 7. märtsi 2001. a määrusega nr 32 kehtestatud «Lapse puude raskusastme ja tekkimise aja määramise ning 16-aastase ja vanema inimese puude raskusastme määramise ja lisakulude vajaduse tuvastamise kord». Nimetatud kord kasutas mõisteid sügav, raske ja keskmine puue, andis puudeastmete definitsioonid ning reguleeris ka nende tuvastamise korda.

Puude raskusastmed olid ja on seaduse tasemel sätestatud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses. Kodakondsuse seaduse vaidlusaluse regulatsiooni aluseks olnud seaduseelnõu varasema versiooni seletuskiri viitas samuti puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele. Samuti märgiti selle seaduseelnõu (319 SE) esimesel lugemisel 2. mail 2000. a Riigikogus: «Kodakondsuse seaduse § 34 lõigete 2, 3 ja 4 kehtetuks tunnistamise vajadus tuleneb ka muudatustest sotsiaaltoetusi ja sotsiaalkindlustust reguleerivates seadustes. Kehtivast õigusest kaovad ära mõisted «esimese grupi invaliid» ja «teise grupi invaliid». 1999. aasta 27. jaanuaril vastuvõetud puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus kasutab mõisteid «sügav puue», «raske puue» ja «keskmine puue»».

18. Seetõttu järeldab üldkogu, et seadusandja eesmärk oligi, hoolimata ekslikust viitest riikliku pensionikindlustuse seadusele, määratleda KodS § 35 lg-s 4 sätestatud puudeastmed puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses nimetatud puudeastmete kaudu. Seda kinnitab ka asjaolu, et alates 10. novembrist 2002 asendati KodS § 35 lg-s 4 antud viide riiklikule pensionikindlustuse seadusele viitega puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele. Selle muudatuse aluseks olnud seaduseelnõu seletuskirjas märgiti muuhulgas, et KodS § 35 lõikes 4 toodud viide riikliku pensionikindlustuse seadusele on ebaõige, kuna puude raskusastet saab määrata üksnes puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel määratud korras.

19. Eeltoodut arvestades on mõistetav, miks lähtusid VEK ja sotsiaaltoetuste vaidluskomisjon V. Fedtšenko taotluse lahendamisel puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusest ja selle alusel kehtestatud korrast. Kuna seadusandja tahe oli sisustada KodS § 35 lg-tes 2 ja 4 nimetatud puudeastmed puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses sätestatud puudeastmete kaudu, siis tuleb üldkogul hinnata KodS § 35 lg 2 p 2 ja lg 4 ning puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel kehtestatud korra põhiseaduspärasust nende koostoimes. Üldkogu ei anna aga hinnangut puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses sätestatud puudeastmete tuvastamise regulatsiooni põhiseaduspärasusele.

20. Järgnevalt vaatleb üldkogu, milline regulatsioon tulenes puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusest ja selle alusel kehtestatud õigusaktidest.

V. Fedtšenko vaidlustatud Sotsiaalkindlustusameti vaidluskomisjoni 11. juuli 2001. a otsuse tegemise ajal kehtinud PISTS § 2 lg 1 redaktsiooni terviktekst on esitatud käesoleva otsuse punktis 8. Samal ajal kehtinud sotsiaalministri 7. märtsi 2001. a määrusega nr 32 kehtestatud «Lapse puude raskusastme ja tekkimise aja

määramise ning 16-aastase ja vanema inimese puude raskusastme määramise ja lisakulude vajaduse tuvastamise korra» § 5 sätestas:

«Puude raskusastme määramisel lähtutakse järgmistest kriteeriumidest:

- 1) sügava puude korral vajab inimene ööpäevaringselt pidevat kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet;
- 2) raske puude korral vajab inimene igal ööpäeval kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet;
- 3) keskmise puude korral vajab inimene vähemalt kord kuus regulaarset kõrvalabi või juhendamist;
- 4) inimene vajab kõrvalabi või juhendamist, kui ta ei tule iseseisvalt toime söömisega, hügieenitoimingutega, riietumisega või liikumisega või vajab suhtlemisel viipekeele tõlki;
- 5) inimene vajab järelevalvet, kui ta oma tegevusega või tegevusetusega võib tekitada kahju iseenda või teiste inimeste elule, tervisele või varale;
- 6) arvestatakse kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadust, mille võrra on ekspertiisi taotlenud inimese kõrvalabi vajadus suurem inimese vanusest tingitud kõrvalabi vajadusest;
- 7) arvestatakse kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadust, mis inimesel esineb tehniliste abivahendite kasutamisele vaatamata.»

21.Eelnevast nähtub, et KodS § 35 lg 2 p-st 2 ja 10. juulist 2000 kuni 9. novembrini 2002 kehtinud KodS § 35 lg-st 4 tulenevalt oli isiku keeleeksamist vabastamise eelduseks asjaolu, et isik vajab kõrvalabi või juhendamist vähemalt kord kuus.

III.

22.Järgnevalt hindab üldkogu KodS § 35 lg 2 p 2 ja 10. juulist 2000 kuni 9. novembrini 2002 kehtinud KodS § 35 lg 4 vastavust põhiseadusele.

23.Üldkogu märgib kõigepealt, et rahvusvaheline õigus jätab üldjuhul iga riigi otsustada kodakondsuse saamise täpsed tingimused. Naturalisatsiooni korras kodakondsuse omandamise tingimused määrab riigi kodakondsuspoliitika, mille kujundamine on Riigikogu pädevuses.

Põhiseadus ei näe põhiõigusena ette subjektiivset õigust omandada kodakondsus naturalisatsiooni teel. Kodakondsuse omandamist ja kaotamist reguleerivate normide kehtestamisel peab aga seadusandja arvestama põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabadustega. Olulisteks põhiõigusteks, mida seadusandja kodakondsuse reguleerimisel peab arvestama, on võrdsuspõhiõigus ja diskrimineerimise keeld.

24.Võrdsuspõhiõigus tuleneb PS § 12 lg 1 esimesest lausest, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Selle sätte järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Nimetatud sätte tähendab ka õigusloome võrdsust, mis nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. aprilli 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-2-02 – RT III 2002, 11, 108).

25.Võrdsuspõhiõiguse riive kontrollimiseks tuleb kõigepealt määratlada kõiki võrreldavaid isikuid iseloomustavad olulised tunnused. Nendeks on keeleõpet takistav halb kuulmine ning vajadus õppida kodakondsuse saamiseks eesti keelt. Nimetatud tunnustele vastavaid inimesi tuleb kohelda võrdselt. Võrdne kohtlemine eeldab seda, et sellistele inimestele loodaks kodakondsuse saamiseks võrdsed tingimused, mis arvestaksid nende keeleõpet takistava halva kuulmisega.

26.KodS § 35 lg 2 p 2 ja lg 4 ei lähtu aga keeleeksamist vabastamisel üksnes asjaolust, et isikute kuulmine on halb. Vaidlusalune regulatsioon seab keeleeksamist vabastamise sõltuvusse sellest, kas isikul on keskmine puue puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse tähenduses või mitte. Seega on isikuid, kes keeleõpet takistava halva kuulmise tõttu on võrdses olukorras, koheldud ebavõrdselt, sest halva kuulmisega ja keskmise puudega isikutele on tagatud võimalus saada Eesti kodakondsus keeleeksamit sooritamata, ilma keskmise puudeta halva kuulmisega isikutele aga mitte. Selliselt riivavad KodS § 35 lg 2 p 2 ja lg 4 võrdsuspõhiõiguse kaitseala.

Võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive avaldub ka selles, et kuna vaidlusalune regulatsioon ei võimalda kõrvalabi mittevajavaid ehk siis keskmise puudeta isikuid keeleeksamist vabastada, siis oleksid nad sunnitud kodakondsuse saamiseks keele omandama võrdsetel alustel normaalse kuulmisega isikutega. Selliselt on aga ebavõrdses olukorras olevaid isikuid koheldud võrdselt.

27.Kuna Riigikohtu üldkogu on tuvastanud võrdsuspõhiõiguse kaitseala riive, siis tuleb järgnevalt tuvastada, kas tegemist on ka nimetatud põhiõiguse rikkumisega. Tuleb selgitada, kas ebavõrdseks kohtlemiseks on olemas mõistlik põhjus. Kui ebavõrdseks kohtlemiseks mõistlikku põhjust pole, on tegemist meelevaldse ebavõrdse kohtlemisega, mis on vastuolus PS § 12 lg 1 esimese lausega.

28.Riigikohtu üldkogu leiab, et KodS § 35 lg 2 p 2 eesmärk on vabastada keeleeksami sooritamisest eelkõige isikud, kes oma halva tervisliku seisundi, täpsemalt nägemis-, kuulmis- või kõnehäire tõttu ei ole võimelised ära õppima eesti keelt. Seda kinnitab KodS § 35 lg 4, mille kohaselt on üheks keeleeksamist vabastamise aluseks raviarsti teatis, mis kinnitab «võimetust täita käesoleva seaduse § 6 punktides 3 ja 4 sätestatud nõudeid». Kuid KodS § 35 lg 2 p 2 eesmärk ei piirdu üksnes täielikult keeleõppevõimetute isikute keeleeksamist vabastamisega.

On selge, et nägemis-, kuulmis- või kõnehäire tõttu täielikult keeleõppevõimetute isikute hulk on väike, võrreldes isikutega, kes hoolimata nägemis-, kuulmis- või kõnehäirest on küll põhimõtteliselt võimelised keelt omandama, kuid üksnes väga suurte pingutustega. Seetõttu tuleb Riigikohtu üldkogu arvates KodS § 35 lg 2 p 2 eesmärgiks pidada ka selliste isikute keeleksamist vabastuse võimaldamist, kes ei ole nägemis-, kuulmis- või kõnehäire tõttu küll täielikult keeleõppevõimetud, kuid kelle jaoks on keeleõpe, võrreldes normaalses tervislikus seisundis olevate inimestega, oluliselt rohkem aega või pingutust nõudev või kulukam. KodS § 35 lg-s 4 sätestatud fraasi «võimetus täita käesoleva seaduse § 6 punktides 3 ja 4 sätestatud nõudeid» tuleb tõlgendada võimetusena täita neid nõudeid võrdsetel tingimustel normaalses tervislikus seisundis olevate inimestega.

29. Nagu eespool märgitud, sõltub kodakondsuse saamisest keeleksamist vabastamine sellest, kas isikul on puue puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse tähenduses. Puue määratakse isikule lähtuvalt kõrvalabi või juhendamise vajadusest.

Riigikohtu üldkogu leiab, et isiku keeleõppevõime seisukohalt ei ole tähtis, kas isik vajab igapäevaelus kõrvalabi või juhendamist. Halva kuulmisega isik võib igapäevases elus toime tulla kõrvalabi või juhendamise, kuid halva kuulmise tõttu ei ole ta keeleõppeks normaalse kuulmisega isikutega võrdsetel astel võimeline. Mõningatel juhtudel võiski keeleõpet takistava halva kuulmisega isik saada keeleksamist vabastuse – seda juhul, kui ta vajas kõrvalabi või juhendamist ja talle oli määratud puue puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse tähenduses. See aga ei tähenda, et seadusandja valitud kriteerium keeleksamist vabastamisel – kõrvalabi või juhendamise vajamine – oleks mõistlik. Keeleksamist vabastamise sõltuvusse seadmine kõrvalabi vajamisest ei arvesta piisavalt kõigi halva kuulmisega isikute tegeliku keeleõppevõimega. Seetõttu ei võimalda seadusandja valitud kriteerium realiseerida KodS § 35 lg 2 p 2 eesmärki tervikuna.

Eeltoodust nähtuvalt puudub mõistlik põhjus halva kuulmisega isikute eristamiseks keeleksamist vabastamisel sõltuvalt sellest, kas nad vajavad kõrvalabi või mitte. Seetõttu rikub kodakondsuse seaduse vaidlusalune regulatsioon PS § 12 lg 1 esimeses lauses sätestatud võrdsuspõhiõigust.

IV.

30. Järgnevalt peab Riigikohtu üldkogu vajalikuks anda ka hinnang, kas 10. juulist 2000 kuni 9. novembrini 2002 kehtinud KodS § 35 lg 4 oli kooskõlas PS §-st 10 tuleneva õigusselguse põhimõttega. Õiguselguse osas on vaja hinnang anda juba seepärast, et selgitada nimetatud põhimõtet ja seda, millal on õigustloova akti säte õiguselguse põhimõttega vastuolus. Sellise hinnangu andmist ei takista asjaolu, et üldkogu võttis eelnevalt (otsuse II osas) seisukoha, millist puude tuvastamise korda seadusandja kodakondsuse seaduse vaidlusaluses regulatsioonis tegelikult silmas pidas. Seadusandja kinnitas oma tahet 10. novembril 2002 jõustunud KodS § 35 lg 4 muutmise (vt käesoleva otsuse p 18). Seega polnud kohtumenetlusele eelnenud haldusmenetluses haldusorganitel ega V. Fedtšenkol võimalik sellest seadusemuudatusest lähtuda.

31. Riigikohus on varasemas praktikas pidanud õiguselguse põhimõttega vastuolus olevaks sätet, mis kohustas eri- või ainuõigusi või loomulikkude monopolid omavat ettevõtjat järgima riigihangete seaduses sätestatud korda, kuid samal ajal ei olnud Riigihangete ametil ega ka Konkurentsiametil volitusi teha riigihangete seaduses sätestatud korra järgseid toiminguid ettevõtja suhtes Riigikohtu arvates tekitas selline olukord ettevõtjas kindlusetuse oma käitumisviisi määramisel, sest riigihangete teostamise korda ei olnud võimalik täies mahus järgida ja oli ebaselge, milline käitumisviis on õiguspärane (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. oktoobri 2000. a otsus asjas nr 3-4-1-8-2000 – RT III 2000, 21, 232).

32. Nagu ülalpool märgitud, nägi 10. juulist 2000 kuni 9. novembrini 2002 kehtinud KodS § 35 lg 4 ette, et keeleksamist vabastamiseks vajalik puue tuvastatakse riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel sätestatud korras. Eespool jõudis üldkogu ka järeldusele, et selline viide oli ekslik, kuna riikliku pensionikindlustuse seaduse ega selle alusel antud õigustloovate aktide alusel ei olnud sügava, raske või keskmise puude tuvastamine tegelikult võimalik.

Eksliku viitega blanketse normi otsene järgimine on võimatu, sest normi täielikuks mõistmiseks ei piisa üksnes viite järgimisest. Isik peab sellisest normist arusaamiseks kõigepealt mõistma, et selles tehtud viide on vale. Seejärel peab ta aga suutma kehtivast õiguskorrast leida vajaliku õigustloova akti, mida saaks koos blanketse normiga kohaldada. Seega on sellisest regulatsioonist arusaamine ja selle järgimine oluliselt keerulisem, kui õige viitega blanketse normi järgimine. Riigikohtu üldkogu leiab, et 10. juulist 2000 kuni 9. novembrini 2002 kehtinud KodS § 35 lg-s 4 sisaldunud viide ja ülejäänud sõnastus ei olnud omavahel sisulises kooskõlas ja ei vastanud seetõttu õiguselguse põhimõttele.

33. Õiguskantsler on käesolevas asjas leidnud, et ehkki KodS § 35 lg-s 4 sisaldunud viide ei olnud korrektne, ei olnud see reaalseks takistuseks puude raskusastmete ning nende määramise regulatsiooni mõistmisel, mistõttu vaidlustatud sätete teatav ebaselgus ei ole piisav, et nentida nende vastuolu õiguselguse põhimõttega. Seaduses sisalduv ebaõige viide ei olnud sisuliseks takistuseks, et adressaadid saaksid aru neile laienevatest õigustest ja kohustustest. Põhimõtteliselt sarnastele seisukohtadele asusid ka Sotsiaalkindlustusameti vaidluskomisjon ja Riigikohtu põhiseaduskomisjon.

Üldkogu osundab haldusasja toimikus olevale Tallinna Ringkonnakohtule esitatud apellatsioonkaebusele, milles V. Fedtšenko ei nõustunud halduskohtu seisukohaga, et riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel ei ole kehtestatud korda puude olemasolu ja raskusastme tuvastamiseks. Apellatsioonkaebuses märgiti: «Apellant on vastupidisel arvamusel – see kord on olemas. RPKS § 11 lg 5 sätestab, et püsiva töövõimetus (analoogselt – kuulmiskao tõttu eesti keele püsiva õppimisvõimetus) tekkimise aeg, põhjus ja kestus tuvastatakse arstliku

töövõimetuse ekspertiisiga kehtestatud korras.» V. Fedtšenko pidas apellatsioonkaebuses silmas Vabariigi Valitsuse 27. märtsi 2000. a määrusega nr 94 kehtestatud «Püsiva töövõimetuse tekkimise aja, põhjuse ja kestuse arstliku töövõimetuse ekspertiisiga tuvastamise korda».

Seega nähtub asja materjalidest, et KodS § 35 lg 4 eksitav viide on põhjustanud segadust ning arusaamatusi. See kinnitab seisukohta, et KodS § 35 lg 4 oli õigusselguse põhimõttega vastuolus.

V.

34. PS § 15 teisest lausest tulenevalt saab konkreetse normikontrolli raames kontrollida üksnes kohtuasja lahendamisel asjassepuutuva sätte põhiseaduspärasust. V. Fedtšenko poolt algatatud haldusasja lahendamisel olid asjassepuutuvad kehtiv KodS § 35 lg 2 p 2 ja 10. juulist 2000 kuni 9. novembrini 2002 kehtinud KodS § 35 lg 4 osades, milles käsitleti keskmise kuulumispuudega isikut. Seetõttu võtab ka üldkogu seisukoha üksnes nende sätete selle osa suhtes, milles puudutati keskmise kuulumispuudega isikut.

35. KodS § 35 lg 2 p 2 kehtib seniajani muutumatul kujul, mistõttu tuleb see sätte põhiseadusega vastuolus olevas osas kehtetuks tunnistada. Üldkogu ei pea võimalikuks tunnistada see sätte tervikuna kehtetuks, kuna sellisel juhul ei oleks enam võimalik kodakondsuse saamisel vabastada keeleeksamist neid halva kuulmisega isikuid, kellele on määratud keskmine puue puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse tähenduses. Seetõttu tuleb see sätte tunnistada kehtetuks osas, milles see ei võimalda KodS § 6 punktides 3 ja 4 sätestatud nõuete täitmisest vabastada isikuid, kes halva kuulmise tõttu ei ole võimelised neid nõudeid täitma.

KodS § 35 lg 4 redaktsioon, mis kehtis 10. juulist 2000 kuni 9. novembrini 2002, oli põhiseadusega vastuolus osas, milles nõuti, et KodS § 6 punktides 3 ja 4 sätestatud nõuete täitmisest vabastamiseks pidi isik, kes halva kuulmise tõttu ei olnud võimeline neid nõudeid täitma, olema keskmise puudega ja et keskmise puude olemasolu tuli kindlaks teha arstliku ekspertiisi otsusega riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel määratud korras.

36. Kuivõrd KodS § 35 lg 4 kehtiv redaktsioon ei ole käesoleva kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv, siis ei võta üldkogu selle sätte põhiseaduspärasuse osas seisukohta.

VI.

37. Üldkogu tunnistab käesoleva otsusega KodS § 35 lg 2 punkti 2 osaliselt kehtetuks ja 10. juulist 2000 kuni 9. novembrini 2002 kehtinud KodS § 35 lg 4 osaliselt põhiseadusega vastuolus olevaks. Põhiseadusega vastuolus oleval regulatsioonil põhinev haldusakt on samuti põhiseadusega vastuolus. V. Fedtšenkol hakati puuet tuvastama selleks, et lahendada küsimust, kas teda saab kodakondsuse saamisel nõutavast keeleeksamist vabastada. Seega põhines V. Fedtšenko poolt vaidlustatud Sotsiaalkindlustusameti vaidluskomisjoni 11. juuli 2001. a otsus nr 382 ka kodakondsuse seaduse vaidlusalusel regulatsioonil. Seetõttu tuleb see otsus tühistada ja V. Fedtšenko kaebus selles osas rahuldada.

38. V. Fedtšenko palus kaebuses halduskohtule teha ka arstlik ekspertiis selgitamaks, kas tal on KodS § 35 lg 2 p-le 2 vastav puue, mis võimaldaks taotleda kodakondsust keeleksamit sooritamata.

Hoolimata sellest, et üldkogu tunnistab KodS § 35 lg 2 p 2 osaliselt kehtetuks ja lg 4 osaliselt põhiseadusevastaseks, ei saa üldkogu antud asjas kohustada täitevvõimu lahendama V. Fedtšenko keeleõppevõime küsimust. Käesoleval ajal puudub niisugune regulatsioon, mis annaks täitevvõimu organeile pädevuse ja sätestaks menetluse isiku keeleõppevõime hindamiseks. Kuna selline regulatsioon puudub, siis ei saa ka Riigikohus kohustada täitevvõimu hindama V. Fedtšenko keeleõppevõimet. Seda tehes sekkuks kohus õigusvastaselt täitevvõimu tegevusse.

39. Olukord laheneb, kui seadusandja kehtestab korra, mis võimaldaks halva kuulmisega isikuid kodakondsuse saamisel keeleeksamist vabastada lähtuvalt sellest, kas kuulmispuue takistab neil keele omandamist või mitte. Riigikohtu üldkogu märgib, et kodakondsuse seadus on konstitutsiooniline seadus, mille olemuslikku reguleerimisesemesse kuuluvat ei saa reguleerida lihtseadusega.

40. Tallinna Halduskohtu ja Tallinna Ringkonnakohtu otsused selles haldusasjas tuleb tühistada. Riigikohus teeb uue otsuse, millega tühistab Sotsiaalkindlustusameti vaidluskomisjoni 11. juuli 2001. a otsuse nr 382, kuid jätab rahuldamata V. Fedtšenko kaebuse tema suhtes arstliku ekspertiisi teostamiseks kohustamise osas.

Uno LÕHMUS

Tõnu ANTON

Jüri ILVEST

Henn JÕKS

Ott JÄRVESAAR

Eerik KERGANBERG

Hannes KIRIS

Lea KIVI

Indrek KOOLMEISTER

Ants KULL

Villu KÕVE

Lea LAARMAA

Jaak LUIK

Jaano ODAR

Jüri PÕLD

Harri SALMANN

Tambet TAMPUU

Peeter VAHER

Kohtunik Uno Lõhmuse eriarvamus

Soostun üldkogu enamuse arvamusel, et KodS § 35 lg 2 p 2 ja lg 4 on vastuolus põhiseaduse §-ga 12, kuid ma ei nõustu otsuse resolutsiooni punktides 1 ja 2 väljendatud Riigikohtu enamuse seisukohaga. Riigikohtu lahend on minu arvates poolik, raskesti mõistetav ja formalistlik. Allpool selgitan oma arvamust.

1. Kohtutoimiku materjalidest nähtub, et kodakondsuseta Viktor Fedtšenko (sünd 1932. aastal) oli 2000. aasta augustis kõrva-, nina- ja kurguarsti vastuvõtul. Arsti külastamine oli ajendatud soovist taotlema Eesti kodakondsust keeleeksamit sooritamata.

V. Fedtšenkol on oluline kuulmispuue. Arst tuvastas, et patsiendil on kuulmiskadu ühe kõrvaga 100% ja teise kõrvaga 99% ja et teda ei aita ka kuulmisaparaat. Kuulmispuude tuvastanud arst suunas V. Fedtšenko puude astme määramiseks vaegurluse ekspertiisi komisjoni. Komisjon otsustas, et V. Fedtšenkol ei ole puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse mõttes sügavat, rasket ega keskmist puuet, sest ta ei vaja regulaarset kõrvalabi või juhendamist väljaspool oma elukohta vähemalt korra nädalas. Ekspertiisikomisjoni otsust V. Fedtšenko kaebuse alusel kontrollinud sotsiaaltoetuste vaidluskomisjon leidis, et kaebuse esitajal ei ole puuet, mille alusel võiks ta KodS § 35 lg 1 p 2 järgi keeleoskusest vabastada.

2. Tingimused Eesti kodakondsuse saamiseks naturalisatsiooni korras on sätestatud kodakondsuse seaduse §-s 6. Muu hulgas peab kodakondsust taotlev välismaalane oskama eesti üldkeelt igapäevaeluks vajalikul määral, tundma Eesti Vabariigi põhiseadust ja kodakondsuse seadust. Seaduses on ette nähtud ka kodakondsuse saamise eritingimused. Kodakondsuse seaduse §-s 35 sätestatud eritingimused peavad silmas eesmärki lihtsustada kodakondsuse saamist neile isikutele, kes anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise puude tõttu ei ole võimelised täitma kõiki seaduse §-s 6 loetletud tingimusi. Kodakondsuse seaduse § 35 lõiked 2 ja 4 käsitlevad neid isikuid, kelle puue ei võimalda omandada eesti keelt ja õppida tundma põhiseadust ja kodakondsuse seadust.

Keele ja põhiseaduse tundmise nõudest vabastamine on sõltuvusse seatud puude astmest ja iseloomust. Raske ja sügava puudega isik on neist nõuetest vabastatud, kui ta tervisliku seisundi tõttu pole võimeline nõudeid täitma (KodS § 35 lg 2 p 1). Nõuetest on vabastatud ka selline keskmise puudega isik, kellel on nägemis-, kuulmis- või kõnepuue, mis ei võimalda tal neid nõudeid täita (KodS § 35 lg 2 p 2). Kodakondsuse seaduse § 35 lg 4 täpsustab, kuidas määratakse kindlaks keele ja põhiseaduse tundmisest vabastav puue. Puude astme määrab kindlaks arstliku ekspertiisi komisjon, raviarst aga peab kinnitama, et puue teeb võimatuks keele omandamise ja põhiseaduse tundmise.

3. Kodakondsuse seadus ei selgita, mida mõista raske, sügava või keskmise puude all ja milliste tunnuste abil puude aste kindlaks teha. 10. juulist 2000. a kuni 9. novembrini 2002. a kehtinud kodakondsuse seaduse § 35 lg 4 redaktsiooni järgi tuli puude aste kindlaks teha riikliku pensionikindlustuse seaduse alusel määratud korras, lõike hilisema redaktsiooni järgi tehakse puue kindlaks puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel määratud korras. Riikliku pensionikindlustuse seadus ei kirjeldanud puude astmete tunnuseid ega määramise korda. Üldkogu järeldas, et tegelikult oligi seadusandja eesmärk määratleda puudeastmed puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse abil. Viide riikliku pensionikindlustuse seadusele oli ekslik (vt otsuse p 18).

Üldkogu oli õigustatult arvamusel, et praktikas on kodakondsuse seaduse § 35 lõiget 4 sisustatud kogu aeg ühtviisi – keeleoskusest ja põhiseaduse tundmisest vabastav puue määrati sel ajal, kui sotsiaaltoetuste vaidluskomisjon kontrollis V. Fedtšenko kohta tehtud arstliku ekspertiisi komisjoni otsust (2. märts 2001), ja määratakse ka praegu puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses kasutatud mõistete abil. Selle tõdemuse tõttu ei saa ma nõustuda otsuse punktis 36 väljendatuga, mis ilmselgelt mõjutas otsuse resolutsiooni teise punkti sõnastust, et KodS § 35 lg 4 kehtiv redaktsioon ei ole asjassepuutuv, mistõttu üldkogu ei võta seisukohta selle põhiseaduspärasuse kohta. Ma mõistan, kuid ei jaga üldkogu enamuse kartust anda hinnang normile, mis kehtib täna teises sõnastuses kui kohtus vaidlustatud haldusakti tegemise ajal. Praktikas sisustati vaidlusalust lõiget kogu aeg ühtviisi ja seadusemuudatusega õiendati vaid ekslik viide seadusele, mistõttu formalistlik enesepiirang ei ole õigustatud. Riigikohus täidab talle põhiseadusega antud põhiseaduse valvuri rolli vaid siis, kui tema otsused tõhusalt tagavad õiguskorra vastavuse põhiseadusele.

4. Üldkogu märgib õigesti, et rahvusvaheline õigus jätab üldjuhul iga riigi otsustada, kes on tema kodanikud. Täna ei kirjuta rahvusvaheline õigus riigile ette kriteeriume kodakondsuse omandamiseks ja kaotamiseks, kuigi riikide vabadus reguleerida kodakondsust võib olla piiratud rahvusvahelise lepingu või tavaga. Ka ei tunnista põhiseadus põhiõiguseks subjektiivset õigust saada naturalisatsiooni teel kodakondsus. Hoolimata vabadusest määrata kodakondsuspoliitika, seob seadusandjat kohustus arvestada kodakondsuse omandamist ja

kaotamist reguleerivate normide sõnastamisel põhiseaduses sätestatud põhiõiguste ja -vabadustega. Üldkogu leidis, et KodS § 35 lg 2 p 2 ja lg 4 riivavad võrdsuspõhiõigust. Nõustun järeldusega, et need sätted rikuvad põhiseaduse § 12 esimese lõike esimeses lauses sätestatud võrdsuspõhiõigust, ehkki kõne alla võiks tulla rikkumise ulatumine diskrimineerimiseni.

5.Ma ei nõustu aga otsuse resolutsiooni punktidega 1 ja 2 nende praeguses sõnastuses. Olen arvamusel, et kodakondsuse seaduse ülalnimetatud sätteid tuleb hinnata koos. Kodakondsuse seaduse § 35 eesmärk kergendada nendel inimestel kodakondsuse omandamist, kes anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise puude tõttu ei ole võimelised täitma kõiki sama seaduse §-s 6 loetletud tingimusi, on kooskõlas nõudega kohelda ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Selle eesmärgi saavutamiseks on valitud ebasobiv moodus. Seadus eristab puude astmeid ja kohustab need kindlaks määrata teise seaduse normidega. Võrdsusõigus on tagatud, kui keeleoskusest ja põhiseaduse tundmisest vabastatakse isik, kes ei ole tal esineva puude iseloomu tõttu võimeline keelt omandama ja põhiseadust tundma. Seega oluliseks kriteeriumiks peaks olema puude iseloom. Mulle tundub ebatäpsena üldkogu arutluse, et «halva kuulmisega ja keskmise puudega isikutele on tagatud võimalus saada Eesti kodakondsus keeleksamit sooritamata, ilma keskmise puudeta halva kuulmisega isikutele aga mitte» (vt p 26).

Kui piirduda kuulmispuudega inimestega, siis seadus kohtleb erinevalt puudega inimesi, kelle puue takistab keelt omandada ja põhiseadust tundma õppida. Isikud, kelle puue ei küüni keskmise puudeni, ei saa arvestada kodakondsuse omandamise tingimuste kergendamisega, ehkki puue teeb võimatuks keele ja põhiseaduse õppimise.

6.Puude raskusastme määramine teenib puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses hoopis teist eesmärki. Eesmärki, mis pole ühildatav kodakondsuse seaduse eesmärgiga. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus sõnastab seaduse eesmärgiks puuetega inimeste iseseisva sissetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamise puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu (§ 1 lg 2). Probleeme ei tekita puude mõiste – inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri kaotus või kõrvalekalle –, mida on defineeritud meditsiiniliste kriteeriumite abil, vaid raskusastmete määramise kriteeriumid, mis seaduse eesmärki silmas pidades on suures osas sotsiaalse iseloomuga (kõrvalabi, juhendamise ja järelevalve vajadus, puudest tingitud lisakulud jne). Puude raskusastmest sõltub puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse järgi toetuse (nt puudega lapse toetus, puudega täiskasvanu toetus, hooldajatoetus) suurus. Kodakondsuse seaduse eesmärki silmas pidades on oluline välja selgitada puue, mis takistab keelt omandada ja põhiseadust tundma õppida. Suure tõenäosusega ei saa tumma vabastada keeleksamist, sest ta ei vaja regulaarset kõrvalabi või juhendamist väljaspool oma elukohta vähemalt korra nädalas, kuigi ta pole oma puude iseloomu tõttu suuteline vestlema ega jutustama eesti keeles, nagu seda nõuab KodS § 8 lg 2.

7.Puuetega inimeste meelevaldne kohtlemine kodakondsuse saamisel naturalisatsiooni korras on programmeeritud kodakondsuse seaduse § 35 2. ja 4. lõike sõnastusse. Liiasi saab neid lõike kohaldada vaid koos, sest 4. lõige sätestab, kuidas toimub 2. lõikes nimetatud puude astmete kindlakstegemine. Ka seetõttu on ühe lõike osaliselt kehtetuks ja teise osaliselt põhiseadusevastaseks tunnistamine poolik lahendus, mis pealegi võib tõstatada küsimuse sätete õigusselgusest üldkogu otsuse jõustumisel.

8.Olen arvamusel, et üldkogu pidanuks tunnistama kodakondsuse seaduse § 35 lg 2 ja lg 4 põhiseadusevastaseks osas, milles need sätted ei võimalda kodakondsuse seaduse § 6 punktides 3 ja 4 loetletud nõuetest vabastada isikut, kes pole tal esineva puude tõttu võimeline neid nõudeid täitma.

9.Teine võimalus on tunnistada need sätted osaliselt kehtetuks. Põhiseadus annab Riigikohtule erinevalt teistest kohtutest pädevuse tunnistada seadus või selle säte kehtetuks. Kehtetuks ei saa tunnistada sellist seadust, mis kohtuotsuse tegemise ajaks on juba kehtivuse kaotanud. Taolisel juhtumil piirdub Riigikohus seaduse põhiseadusevastasuse tuvastamisega. Variandi valiku probleem tõusetub seetõttu, et kehtetuks ei saa tunnistada vaidlusaluste lõigete teksti või tekstiosa, sest siis kaoks võimalus taotleda kodakondsust lihtsustatud korras ka keskmise, raske ja sügava puudega inimesel. Sellest ka küsimus: kas kohus on pädev tunnistama kehtetuks normi või seaduse teksti, mis normi sõnaliselt edasi annab? Kui kehtetuks tunnistada seadus või selle struktuuri element (paragrahv, lõige, punkt), siis koos tekstiga kaob ka norm. Näiteks sõnastas põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 3. aprilli 2002. a otsuse asjas nr 3-4-1-2-02 (RT III 2002, 11, 108) järgmiselt: «Tunnistada kriminaalkoodeksi § 40 lg 3 osaliselt kehtetuks, jättes välja sõnad «ärakandmata osa».» Teise otsuses (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. veebruari 2003. a otsus asjas nr 3-4-1-1-03 – RT III 2003, 5, 48) tunnistas kohus kehtetuks õigusakti ühe lause osas, milles see kohustas korraldada igal juhul uus enampakkumine, kui enampakkumise tulemus jäetakse kinnitamata. Ka kõneksolevas kohtuasjas ei tunnistanud üldkogu enam kehtetuks normi, vaid osa ühe lõike punktist. Mõnel juhul ei saagi sätet kehtetuks tunnistada, sest selle tagajärjeks oleks poliitiline otsus, mida kohus pole pädev vastu võtma (vt Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-5-02 – RT III 2002, 28, 308). Sõandan arvata, et neil juhtudel, kui norm ei ole kooskõlas põhiseadusega, kuid normi väljendav säte tervikuna ei ole põhiseadusega vastuolus, tuleks normi sisaldav säte tunnistada põhiseadusevastaseks.

10.Sõltumata sellest, kas kodakondsuse seaduse sätted tunnistada osaliselt kehtetuks või põhiseadusevastaseks, eeldab KodS § 35 lg-te 2 ja 4 põhiseaduspäraseks muutmine seadusandja sekkumist. Seadusandja peab

määrama, kes teeb kindlaks puude ja otsustab, kas puue takistab keelt ja põhiseadust õppida kodakondsuse saamiseks nõutaval määral.

U. LÕHMUS

Kohtunike Jüri Ilvesti, Henn Jõksi, Lea Kivi, Villu Kõve, Lea Laarmaa ja Tambet Tampuu eriarvamus

1.Me ei nõustu otsuse IV osas toodud põhjendustega.

Leiame, et KodS § 35 lg 4 10. juulist 2000. a kuni 9. novembrini 2002. a kehtinud redaktsioon oli küll eksitav ega olnud üheselt arusaadav, kuid oli tõlgendamise teel siiski mõistetav ja rakendatav. Ka V. Fedtšenko käitumine kinnitab, et ta sai õigesti aru sellest, et KodS § 35 lg 4 kohaselt peab ta taotlema keskmise puude kindlakstegemist puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse alusel määratud korras tehtud arstliku ekspertiisiga. Samuti lähtusid VEK ja sotsiaaltoetuste vaidluskomisjon V. Fedtšenko taotluse lahendamisel puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusest ja selle alusel kehtestatud korras (vt otsuse p 19). Nad lähtusid puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusest, nagu ka Tallinna Halduskohus N. Fedtšenko kaebust lahendades, juba enne KodS § 35 lg 4 muutmist (vt otsuse p 30). Järelikult oli kassaatorile ja varasematele seaduse rakendajatele KodS § 35 lg 4 piisavalt arusaadav.

Seega leiame, et KodS § 35 lg 4 ei olnud nii ebaselge, et õigusselgusetuse tõttu tuleks see säte tunnistada põhiseadusevastaseks PS § 10 rikkumise tõttu.

2.Lisaks on otsus vastuoluline. Nimelt on otsuse II osas tõlgendatud KodS § 35 lg 4 ja leitud, et sätte eesmärk oli, hoolimata ekslikust viitest, arusaadav ja sellest tulenevad nõuded selged (vt otsuse p-d 18–21). Otsuse III osas on just II osas toodud tõlgendusele tuginedes leitud, et KodS § 35 lg 2 p 2 ja § 35 lg 4 on vastuolus PS § 12 lg 1 esimese lausega. Ometi on otsuse IV osas leitud, et seadusandja regulatsioon ei ole piisavalt selge ning on seetõttu vastuolus PS §-s 10 sätestatud õigusselguse põhimõttega. Meie arvates ei saa säte olla samaaegselt põhiseadusevastane oma ebaselguse tõttu ja teisalt piisavalt arusaadav, et näha selles omakorda vastuolu PS § 12 lg 1 esimese lausega. PS § 12 alusel saab kontrollida vaid normi, millest tulenev regulatsioon on (vajadusel erinevaid tõlgendamismeetodeid ja analoogiat appi võttes) arusaadav. Kui norm ei ole piisavalt arusaadav, ei saa seda sisuliselt kontrollida ega hinnata selle materiaalsel põhiseaduspärasust.

Jüri ILVEST

Henn JÕKS

Lea KIVI

Villu KÕVE

Lea LAARMAA

Tambet TAMPUU

Kohtunik Jüri Põllu eriarvamus

Olen nõus üldkogu enamusega nii kohtuotsuse resolutsiooni kui ka enamiku motiivide osas. Ma ei nõustu üldkogu enamusega aga selles, et vaatlusalune regulatsioon on põhiseadusevastane õigusselgusetuse tõttu (otsuse punktid 30–33). Teatav selgusetus regulatsioonis minu arvates küll on, kuid see ei takistanud V. Fedtšenko asja menetlemist. Ka sai üldkogu anda hinnangu regulatsiooni põhiseaduspärasusele, hinnates selle kooskõla võrdse kohtlemise põhimõttega. Vaatlusaluse regulatsiooni ähmasus on ületatav tõlgendamisega. Seepärast pole minu arvates tegemist regulatsiooni õigusselgusetusega ega regulatsiooni põhiseadusevastasusega õigusselgusetuse tõttu.

Jüri PÕLD

Kohtunike Lea Kivi ja Tambet Tampuu eriarvamus

Me ühineme kohtunik Uno Lõhmuse eriarvamus p-des 7–10 väljendatud seisukohtadega ja avaldame, et üldkogu otsuse resolutiivosa punkt 1 ei lahenda ei kassaatori ega ka teiste inimeste kodakondsuse saamist, kes anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise puude tõttu pole võimelised omandama eesti keelt nõutavas ulatuses.

Lea KIVI

Tambet TAMPUU