

Villu Kõve
Riigikohus

Teie 03.04.2023 nr 5-23-6/3

Meie .04.2023 nr 2-8/23-11/2

Arvamus välismaalaste seaduse põhiseaduspärasuse kohta

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu esimehe poole kirjaga, milles palute avaldada arvamust välismaalaste seaduse põhiseaduspärasuse kohta osas, milles see ei võimalda anda välismaalasele täisealisele lapsele tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema juurde (PSJV nr 5-23-6).

Teie kiri suunati vastamiseks põhiseaduskomisjonile, kes arutas seda küsimust oma käesoleva aasta 25. aprilli istungil. Põhiseaduskomisjon märgib järgmist:

I Vaidlusalune regulatsioon

1. VMS § 150 lõige 1

§ 150. Lähedane sugulane

(1) Välismaalasele võib anda tähtajalise elamisloa elama asumiseks Eesti kodanikust või Eestis elava ja elamisluba omava välismaalasest lähedase sugulase juurde ühel järgmistest juhtudest:

- 1) alaealise lapse elama asumine Eestis elava vanema juurde;*
- 2) täisealise lapse elama asumine Eestis elava vanema juurde, kui laps ei ole tervises seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema;*
- 3) vanema või vanavanema elama asumine Eestis elava täisealise lapse või lapselapse juurde, kui vanem või vanavanem vajab hooldust ja tal ei ole võimalik seda saada oma asukohajärgses riigis või muus riigis ning tema või tema Eestis seaduslikult viibiva lapse või lapselapse püsiv legaalne sissetulek tagab tema ülalpidamise Eestis ja*
- 4) eestkostetava elama asumine Eestis elava eestkostja juurde, kui eestkostja püsiv legaalne sissetulek tagab eestkostetava ülalpidamise Eestis.*

[RT I, 03.01.2017, 1 - jõust. 18.01.2017]

2. Lähedase sugulase regulatsioon lisati välismaalaste seadusesse 17. veebruaril 1999. aastal vastu võetud ning sama aasta 1. oktoobril jõustunud välismaalaste seaduse muutmise ja täiendamise seadusega (955 SE). Paragrahv 12³, mis reguleerib elamisloa andmist elama asumiseks Eestis elava lähedase sugulase juurde lisati seadusesse muudatusettepanekuga. Tol ajal muudatuse selgitusi ja põhjendusi ettepaneku juurde ei esitatud.

3. 2002. aasta välismaalaste seaduse muudatustega lisati sättesse võimalus täisealisel lapsel

saada tähtajaline elamisluba elama asumiseks Eestis püsivalt elava vanema juurde, kui laps ei ole tervisliku seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema ning nähti ette täiendavad tingimused isikule, kelle juurde elama asumist taotletakse. 1028 SE seletuskirjas toodi muudatuse selgituses välja järgmist: /-/ Elamisloa andmiseks täisealisele lapsele elama asumiseks vanema juurde, vanemale või vanavanemale elama asumiseks täisealise lapse või lapselapse juurde ning eestkostetavale elama asumiseks eestkostja juurde kehtestatakse täiendava tingimuse, et isikul, kelle juurde elama asumiseks elamisluba taotletakse, peab olema registreeritud elukoht ja tegelik eluruum. Vältimaks olukorda, kus välismaalane, kellele antakse elamisluba elama asumiseks Eestis elava lapse, lapselapse või eestkostja juurde, muutuks koormavaks Eesti sotsiaalhoolekandesüsteemile, on eelnõus sätestatud täiendav tingimus, et lähedane sugulane, kelle juurde elama asumiseks elamisluba antakse, on kohustatud kandma välismaalase hooldus- ja ravikulud ning välismaalasel peab olema kindlustusleping, mis kataks tema haigusest või vigastusest tingitud ravikulude tasumise taotletava elamisloa kehtivusajal. Täiendavalt nähakse ette tingimus, et vanemale või vanavanemale, kellele anti elamisluba elama asumiseks täisealise lapse või lapselapse juurde ning eestkostetavale, kellele anti elamisluba elama asumiseks eestkostja juurde, võib anda alalise elamisloa viie aasta möödumisel esimese elamisloa andmisest arvates./-/ Lisaks märgiti seletuskirjas, et /-/ Seaduse eesmärgiks on tagada üksikisiku põhiõiguste ja vabaduste kaitse tulenevalt põhiseaduse paragrahvidest 26 ja 27 ja Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventiooni artiklitest 8 ja 12 tasakaalustatult Eesti riigi huvidega. Samuti harmoneeritakse, vastavalt Eesti Euroopa Liiduga liitumise läbirääkimistel võetud kohustusele, välismaalaste seaduse perekonna taasühendamist käsitlev osa Euroopa Liidu õigusaktidega Resolution of 4. December 1997 on marriages of convenience (OJ C 328 of 16 December 1997) ja Resolution of 1 June 1993 on harmonization of Family Reunification (WGI 1497 REV1)./-/

2. Euroopa Liidu õigus

4. 2003. aastast kehtib Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta. Direktiivi selgituspunkti 9 ja art 4 lg 1 kohaselt peavad liikmesriigid perekonna taasühinemist võimaldama perekonna tuumiku, st abikaasa ja alaealiste laste puhul.

5. Selgituspunkti 10 ja art 4 lg 2 kohaselt on liikmesriikidel endal õigus otsustada, kas võimaldada perekonna taasühinemist ka:

- ülenevatel sugulastel, kui ülenevad sugulased on lähedase sugulase ülalpidamisel ja nad ei saa päritolumaal oma sugulastelt piisavat tuge;
- täiskasvanud vallalistel lastel, kui täiskasvanud lapsed ei ole oma terviseseisundist tulenevatel põhjustel võimelised enda eest hoolitsema;
- elukaaslastel;
- polügaamse abielu korral teise abikaasa alaealistel lastel.

6. Direktiivis ei ole liikmesriikide otsustusõigusega hõlmatud täiskasvanud lapsed, kes taotlevad perekonna taasühinemist hooldust vajava vanemaga.

II Arvamus

7. Rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt on riigil suveräänne õigus kontrollida välismaalaste riiki saabumist, riigis viibimist ja vajadusel tagada nende riigist lahkumine sunni kohaldamisega. Inimesel puudub eeldusena subjektiivne õigus, seda enam põhiõigus mittekodakondsusjärgse riigi territooriumile sisenemiseks ja seal viibimiseks.

8. Riigi suveräänne õigus kontrollida sisserännet läbi ebasoovitavate välismaalaste riiki sisenemise takistamise on kantud eesmärgist kaitsta riigi julgeolekut ja avalikku korda. Nimetatud eesmärk on sätestatud PS preambula viiendas lõigus, mille kohaselt Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule. Sisserännet puudutavate õigusnormide kehtestamisel tuleb arvestada kõikide PS-s sätestatud riigi kohustustega, nt riik peab tagama rahvuse säilimise ja riigi abi vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Riik peab tagama, et sisserände poliitika ei muutuks koormaks sotsiaalabisüsteemile.

9. VMS-s kehtestatud lähedase sugulase juurde elama asumise regulatsiooni üldine loogika lähtub põhimõttest, et abivajaja liigub abipakkuja juurde ning seda põhjusel, et abipakkuja peab tagama abivajaja ülalpidamise ja hakkamasaamise. VMS-s on lähedasel sugulasel, kelle juurde elama asutakse kutsuja kohustused, st et lähedane sugulane peab tagama välismaalase majutamise ning kandma välismaalase Eestis viibimise ja Eestist lahkumise kulud. Olukorras, kus abivajaja ise vajab ülalpidamist ja hooldust, on võimatu abivajajalt nõuda välismaalase ülalpidamist. Kogu VMS regulatsiooni üldine loogika on, et isik, kelle juurde välismaalane Eestisse tuleb, vastutab nimetatud välismaalase eest. Seda põhjusel, et sisserändajad ei muutuks koormaks Eesti sotsiaalabisüsteemile ega halvendaks Eesti elanike toimetulekut.

10. PS § 27 lg 5 sätestab, et perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. PS § 9 lg 1 kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. VMS §-s 150 loetletud juhud, mil välismaalane on õigustatud saama tähtjalist elamisluba elama asumiseks Eestis elava lähedase sugulase juurde, arvestavad PS § 27 lg-st 5 tuleneva kohustuse täitmise vajadusega. Seetõttu ongi ette nähtud, et alaealisel lapsel; täisealisel lapsel, kes ei ole tervises seisundi või puude tõttu võimeline ise toime tulema; vanemal või vanavanemal, kes vajab hooldust ja kellel ei ole võimalik seda saada asukohajärgses riigis, on õigus taotleda tähtjalist elamisluba Eestisse elama asumiseks Eestis elava lähedase sugulase juurde, kes talle pakub vajalikku tuge. Seega välismaalane, kellele laienevad Eesti põhiseadusest tulenevad õigused ja kohustused (sh kohustus hoolitseda abivajavate pereliikmete eest), elab Eestis. Täisealisele lapsele, kes ei ole abivajaja ja kes ei viibi Eestis, ei tulene PS § 27 lg-st 5 subjektiivset õigust Eestisse siseneda. Siinjuures tekib küsimus, kas põhiseaduses sätestatud kohustust tuleb laiendada välisriigis elavale välismaalasele. Seadusandja on lähedase sugulase isikute ringi sätestamisel leidnud tasakaalu perekonnapõhiõiguse, riigi julgeoleku ja toimiva sotsiaalabisüsteemi tagamisel. Regulatsiooni eesmärk on ühelt poolt võimaldada Eestis elaval välismaalasel teostada PS § 27 lg-st 5 tulenevat kohustust hoolitseda abivajaja pereliikme eest ja teisalt mitte soodustada seeläbi sisserännet, vaid piirata nõ laiali valguva rändekanaliga avamist ja sellega kaasnevat võivat elamislubade väärkasutust.

11. Riigikohus on oma 3. juuli 2012. aasta otsuses sedastanud: /-/ Põhiseaduse § 27 lg-st 5 ei tulene õigust asuda Eestisse elama. Olukorras, kus abivajav pereliige ei ela Eestis, tuleb arvesse võtta ka riigi õigust otsustada selle üle, kellele anda riigis elamiseks õigus. Samas tuleb elamisloa taotluse läbivaatamisel arvestada põhiõigustega, sealhulgas põhiseaduse § 27 lg-st 5 tuleneva põhiõigusega. Elamisloa andmisest keeldumine ei tohi põhiõigusi ebaproportsionaalselt riivata. Hindamaks langetatava otsuse vastavust proportsionaalsuse põhimõttele, tuleb arvesse võtta konkreetseid asjaolusid (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 21. juuni 2004. aasta otsus kohtuasjas nr 3-4-1-9-04, p 16). Riigi õigus takistada põhiseaduse § 27 lg-s 5 sätestatud kohustuse täitmiseks või õiguse realiseerimiseks Eestisse elama asumist sõltub juhtumi asjaoludest, eelkõige abi vajalikkusest ja selle osutamise võimalikkusest väljaspool Eestit./-/.

12. Abivajavale vanemale on abi ja hoolduse saamine paremini tagatud täisealise lapse asukohariigis, kus täisealine laps on end sisse seadnud ja kus ta eeldatavasti töötab. Eestis ei

pruugi tal töökohta olla ja abipakkuja sissetuleku puudumise tõttu ei ole vanema ülalpidamine ja hooldamine Eestis tagatud. PS § 27 lg 5 ei keela abi osutamist väljaspool Eestit, eriti olukorras kus abi osutamine on väljaspool Eestit tõhusam.

13. Kui laiendada lähedaste sugulaste ringi hooldust mitte vajava täisealise lapsega, kellel omakorda võivad olla pereliikmed (nt abikaasa, alaealised lapsed ja hooldust vajavad täisealised lapsed) ja kellel seeläbi tekib omakorda õigus elamisluba taotleda, võib sisseränne muutuda prognoosimatuks. Lisaks võib hooldust vajaval vanemal olla mitu täisealist last, kes kõik soovivad sellel alusel elamisluba taotleda. Seadusandjal on väga keeruline, kui mitte võimatu ette näha juhud, mil üks täisealine laps on õigustatud ja teine ei ole õigustatud saama elamisluba Eestis hooldust vajava vanema juurde elama asumiseks. Kui lähtuda eeldusest, et VMS-s õigusliku aluse puudumise puhul on tegemist põhiõiguse riivega, siis seda saab pidada proportsionaalseks abinõuks, kuivõrd muude meetmetega ei ole võimalik ohjata sisserännet, mis võib muutuda koormaks sotsiaalsüsteemile. Lisaks ei saa praeguses julgeolekuolukorras pidada eesmärgipäraseks uute rändekanalite avamist, mis võib muutuda ohuks avalikule korrale ja riigi julgeolekule.

14. Eeltoodust tulenevalt leidsid enamus põhiseaduskomisjoni liikmed, et VMS-s õigusliku aluse puudumine on põhiseaduspärane.

15. Komisjoni liige Andrei Korobeinik leidis, et põhiõiguse riive on piisavalt intensiivne ja selle otstarbekust ei ole piisavalt põhjendatud. Iga taotleja puhul teostab PPA taustakontrolli ning selliste taotlejate arv (kes soovivad Eestisse tulla oma hooldust vajavat vanemat hooldama) ei tohiks olla väga suur. Andrei Korobeinik märkis, et lauskeelu asemel võiks kaaluda muid abinõusid, mis täidavad sama eesmärgi, kuid ei riiva inimeste põhiõigusi.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro
esimees