

Justiitsministri arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-23-6

Austatud Riigikohtu esimees

Käesolevaga edastan arvamuse põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-23-6.

I Asjaolud

Tallinna Ringkonnakohtus tunnistas 22.02.2023. a otsusega haldusasjas nr 3-21-2428 põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse (edaspidi VMS) osas, milles see ei võimalda anda välismaalasest täisealisele lapsele tähtajalist elamisluba Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajavava vanema juurde elama asumiseks ning siseministri 12. jaanuari 2017. a määruse nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ osas, milles see ei sätesta taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu juhuks, kui välismaalasest täisealine laps taotleb tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema juurde.

Riigikohus palus justiitsministril esitada kirjeldatud põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-23-6 arvamuse.

II Vaidlusalune säte

VMS-s puudub alus, mille kohaselt saaks välisriigi kodanikust või kodakondsuseta täisealine laps taotleda tähtajalist elamisluba Eestis alaliselt elava hooldust vajava vanema juurde Eestisse elama asumiseks.

Sellest tulenevalt puudub ka siseministri 12. jaanuari 2017. a määruses nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu juhuks, kui välismaalasest täisealine laps taotleb tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema juurde.

III Taotluse lubatavus

Põhiseaduse § 15 lg 1 ja PSJKS § 9 lg 1 kohaselt on normikontrolli taotlus lubatav juhul, kui norm (õigustloov akt, selle säte või akti andmata jätmine), mille põhiseaduspärasuse kontrolli kohtult taotletakse, on kohtuasja lahendamisel asjasse puutuv. Normi asjasse puutumise hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte¹. Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega.² Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral³.

¹ RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13

² RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10

³ RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15

Kohtuasja nr 3-21-2428 otsusest nähtub, et Moskvas elav Venemaa föderatsiooni kodanik XX esitas Politsei- ja Piirivalveametile (edaspidi PPA) taotluse oma raske puudega ema hooldamiseks täheajalise elamisloa saamiseks VMS § 118 p 7 alusel, mille järgi võib välismaalasele anda tähtajalise elamisloa välislepingu alusel. PPA keeldus 18.08.2021 otsusega nr 15.3-3.2/591-1 tähtajalise elamisloa andmisest VMS § 123 punktide 2 ja 3 alusel, kuna puudub vastav väliseping, mille alusel elamisluba anda. PPA jättis 18.10.2021 vaideotsusega nr 15.3-3-1/2118-3 rahuldamata ka XX esitatud vaide. Tallinna Halduskohus nõustus PPA seisukohtadega ja jättis 03.03.2022 otsusega XX kaebuse rahuldamata. Ringkonnakohus otsustas, et XX apellatsioonikaebus on põhjendatud ja tuleb rahuldada ning tunnistada normi, mille puudumise tõttu ei ole võimalik täiskasvanud lapsel saada elamisluba oma hooldust vajava vanema hooldamiseks, puudumine põhiseadusega vastuolus olevaks.

Kaebuse lahendamine sõltub sellest, kas VMS-s tähtajalise elamisloa andmise õigusliku aluse puudumine on põhiseadusega kooskõlas või mitte. Niisiis on VMS asjakohase sätte puudumine asjassepuutuv ning põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.

IV Vaidlustatud sätte kooskõla põhiseadusega

Põhiseaduse § 27 lõike 5 järgi on perekond kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Sellisele kohustusele vastab abivajava pereliikme õigus saada pereliikmelt hoolitsust. Riigikohtu Üldkogu on oma 3.07.2012 otsuses 3-3-1-44-11 (p 62) olnud seisukohal, et hoolitsus põhiseaduse § 27 lg 5 tähenduses hõlmab nii pereliikme õigust saada ainelist abi kui ka õigust saada pereliikmetelt isiklikku hooldust.⁴

Perekond põhiseaduse § 26 tähenduses hõlmab üldjuhul perekonna tuumikut, vanemaid ja nende alaealisi lapsi, kelle vahel on sõltuvussuhe. Põhiseaduse § 27 lõikes 5 sätestatud hoolitsuskohustus hõlmab sõltuvalt asjaoludest ka täisealisi pereliikmeid.⁵

Põhiseaduse §-des 26 ja 27 tagatud perekonnapõhiõigus kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos. See annab igaühele õiguse eeldada, et riigiasutused ei sekku perekonnaellu muidu, kui põhiseaduses nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Lisaks sellele on isikul õigus riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu. Seadusandja peab kehtestama perekonnapõhiõiguse kasutamiseks vajaliku õigusliku raamistiku ja kohased menetlused.⁶

Tulenevalt põhiseaduse § 9 lõikest 1 on põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Kuna elamisloata ei saa välismaalane Eestisse alama asuda, takistab tähtajalise elamisloa andmise aluse puudumine täisealise lapse ja tema hooldust vajava vanema Eestis koos elamist ja vanema hoolitsusõiguse teostamist, kui hoolitust vajab Eestis püsivalt elav vanem.

Küll on aga VMS kohaselt võimalik taotleda elamisluba välismaalasest hooldust vajavale vanemale, kelle laps elab püsivalt Eestis ja seetõttu esineb vajadus oma hooldust vajav vanem enda juurde elama/hooldusele võtta, ja ka täisealisele lapsele elama asumiseks Eestis elava vanema juurde, kui laps ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema (VMS § 118 p 2, § 150 lg 1 p-d 2 ja 3). Niisiis riivab vaidlusaluse õigusliku aluse puudumine ka põhiseaduse §-st 12 tulenevat võrdsuspõhiõigust.

Perekonnapõhiõigus ega võrdsuspõhiõigus ei ole piiramatud. Põhiseaduse § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Need piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Abinõu on vajalik üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades.

Siseministeeriumi ja PPA 27.12.2022 asja kohta ühiselt esitatud arvamuse kohaselt on antud juhul põhiõiguse riive eesmärgiks piirata uue seadusliku rändekanalit avamist ja selle võimalikku väärkasutust.

⁴ RKÜKo 3.07.2012, 3-3-1-44-11 p 62

⁵ RKÜKo 3.07.2012, 3-3-1-44-11 p 63

⁶ RKPJKo 28.09.2021, 5-21-4, p 38

Nõustun Ringkonnakohtu hinnanguga, mille kohaselt on vaidluse all olev põhiõigusi riivav abinõu (VMS-s õigusliku aluse puudumine) selle eesmärgi saavutamiseks küll sobiv, kuid mitte vajalik abinõu, kuna samu eesmärgi on võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivavate vahenditega. Rändekanalit õiguspärase kasutamise tagamiseks on võimalik seadustes ette näha reeglid, mis võimaldavad hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat spetsiifilist ohtu, ning keelduda elamisloa andmisest isikule, kelle puhul vastav oht ilmneb (vrd ka Riigikohtu otsus asjas nr 5-21-4, p 45 ja 5-18-5/17, punkt 70).

V Justiitsministri seisukoht

Eeltoodust lähtuvalt nõustun Tallinna Ringkonnakohtuga, et VMS piirab ebaproportsionaalselt perekonnapõhiõigust ja võrdsuspõhiõigust osas, milles see ei võimalda anda välismaalasest täisealisele lapsele tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema juurde, ning on seetõttu vastuolus PS §-dega 11, 12, 26 ja 27. Samal põhusel on PS-ga vastuolus siseministri 12. jaanuari 2017. a määruse nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ osas, milles see ei sätesta taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu juhuks, kui välismaalasest täisealine laps taotleb tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema juurde.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Kalle Laanet
justiitsminister

Kaidi Meristo 715 3453
Kaidi.Meristo@just.ee