



SISEMINISTEERIUM

Hr Villu Kõve
Riigikohus

Teie: 03.04.2023 nr 5-23-6/3

Meie: 26.04.2023 nr 2-10/945-7

Siseministri arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-23-6

Austatud Riigikohtu esimees

Tallinna Ringkonnakohtus tunnistas 22.02.2023 haldusasjas nr 3-21-2428 tehtud otsusega Eesti Vabariigi Põhiseadusega (edaspidi *PS*) vastuolus olevaks välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) osas, milles see ei võimalda anda välismaalasest täisealisele lapsele tähtjalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajavava vanema juurde ning siseministri 12. jaanuari 2017. a määruse nr 7 „Tähtjalise 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 tähtjalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema juurde.

03.04.2023 saadetud kirjas palute esitada Riigikohtule eelnimetatud taotluse alusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas arvamus 28. aprilliks 2023.

Alljärgnevalt esitan seisukoha põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, millega nõustub ka Politsei- ja Piirivalveamet, mistõttu Politsei- ja Piirivalveamet käesolevas asjas eraldi seisukohta ei esita.

1. VMS § 118 punkt 2 sätestab, et välismaalasele võib anda tähtjalise elamisloa elama asumiseks lähedase sugulase juurde ning VMS § 150 lõige 1 sätestab juhud, millal võib selle tähtjalise elamisloa anda. VMS § 150 lõike 1 punkti 3 kohaselt võib vanem või vanavanem asuda elama Eestis elava täisealise lapse või lapselapse juurde, kui vanem või vanavanem vajab hooldust ning tal ei ole seda võimalik oma asukohariigis saada. Alust, mis võimaldaks lapsel või lapselapsel asuda elama Eestis elava ja hooldust vajava vanema või vanavanema juurde, ei ole VMS-is sätestatud. Kuigi Tallinna Ringkonnakohtus leidis, et see riivab isikute põhiõigusi ebaproportsionaalselt, Siseministeerium sellesisulise seisukohaga ei nõustu ja leiab, et **isikute põhiõigusi riivatakse kooskõlas PS-ga avaliku korra ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.**
2. Perekonna- ja eraelu puutumatus põhimõte on sätestatud PS §-des 26 ja 27. PS § 26 sätestab igäihe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusle. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. PS § 27

kohaselt on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. PS §-s 26 sätestatud õigusele vastandub riigivõimu kohustus mitte sekkuda perekonnaellu ning § 27 lõige 1 puudutab perekonnaelu välist kaitset ja annab isikule õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu. PS § 27 lõige 5 sätestab, et perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest.

3. PS § 11 lubab põhiõigusi piirata üksnes kooskõlas PS-ga, seades tingimuseks, et piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. See tähendab, et põhiõiguse riivel peab olema PS-ga kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning see riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab mingil moel kaasa eesmärgi saavutamisele.¹ PS §-dest 26 ja 27 tulenevat perekonnapõhiõigust on võimalik piirata PS § 26 teises lauses nimetatud eesmärkidel või mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks. Seega ei tohi riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.
4. Riigikohus on varasemalt märkinud, et VMS-ist tulenevat perekonnapõhiõiguse piirangut õigustavad PS preambulis väljendatud väärtused. PS-i preambul nõuab muu hulgas, et Eesti riik tagaks sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimise. Riigikohus on asunud seisukohale, et neid eesmarke saab riik saavutada siis, kui tal on õigus otsustada selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi.² Sisemise rahu ja rahvuse säilimise tagamiseks on võimalik seadustes ette näha reeglid. Antud juhul ongi põhiõiguse riive eesmärgiks piirata uue rändekanali avamist ja selle võimalikku väärkasutust. Tallinna Ringkonnakohtu hinnangul on vaidluse all olev põhiõigusi riivav abinõu (VMS-s õigusliku aluse puudumine) selle eesmärgi saavutamiseks küll sobiv, kuid mitte vajalik abinõu, kuna samu eesmarke on võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivavate vahenditega. Siseministerium nõustub, et konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat spetsiifilist ohtu avalikule korrale või sisejulgeolekule tuleb hinnata, kuid seejuures on oluline ka arvesse võtta, et üksikjuhtumite menetlemise taustal on veelgi olulisem, et seaduses sätestatud regulatsioon võimaldaks vastavaid ohte ka ennetavalt maandada, määrates sihtgrupid, kellel on ja kellel ei ole võimalik esitada elamisloa saamise taotlust. Riigi sisejulgeoleku ja rändega seotud tegevuste korraldamine on Siseministeriumi ülesanne ning leiame, et eesmärki, hoida ära välismaalasest lähtuvat võimalikku ohtu, ei ole alati võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivavate vahenditega. Antud juhul oleks uus võimalik tähtajalise elamisloa andmise alus selline, mis tooks Eestisse täiesti elujõulised inimesed, kellest lähtuv oht on juba seetõttu eelduslikult suurem. VMS § 118 punkti 2 ja VMS § 150 lõike 1 punkti 3 alusel antava tähtajalise elamisloa puhul on võimalik isikust lähtuv oht juba olematu, kuivõrd selles olukorras taotlevad tähtajalist elamisloa Eestisse elama asumiseks hooldust vajavad välismaalased. Seega on lisaks abinõu sobivusele tegemist ka eesmärgi saavutamiseks vajaliku abinõuga.
5. VMS-is vastava regulatsiooni kehtestamisel tekib vaidlusaluses asjas toodud tingimustele vastavatel välismaalastel subjektiivne õigus elamisloa saamiseks ning see avaks täiendava rändeliigi. Täiendava pererände regulatsiooni loomisel peaksid elamisloa andmisest keeldumiseks esinema kaalukad põhjused nagu näiteks varem mainitud spetsiifiline oht avalikule korrale või julgeolekule, kuid sellist spetsiifilist ohtu ei ole võimalik riigil

¹ RKÜKo 21.06.2019, nr 5-18-5, p 65.

² RKÜKo 21.06.2019, nr 5-18-5, p 67.

põhistada, sest üldjuhul piirdub teave kolmandas riigis elava välismaalase kohta sellega, mis on esitatud taotlusankeedil. Elamisloa menetlus erineb oluliselt näiteks viisamenetlusest, kus selliseid kaalukaid põhjuseid nagu elamisloa menetluses, viisa andmisest keeldumiseks esinema ei pea. Seega ei ole eesmärgi saavutamiseks muid sobivad vahendeid ning sama eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne muu, põhiõigusi vähem riivava vahendiga.

6. VMS-i võimaliku muudatuse peamist sihtgruppi silmas pidades, tuleb käesoleval juhul arvestada ka muutunud julgeolekuolukorraga. Riigi eesmärk on tagada Eesti julgeolek ja hoida ära välisriigi kodanikest tuleneda võiv julgeolekuoht Eesti suveräänsusele ja põhiseaduslikule korrale. Leiame, et muutunud julgeolekuolukord ilmestab selgelt, et on vaja vältida uute rändeteede võimaldamist ja et isikute põhiõigusi vähem piiravad meetmed ei aita piisavalt ennetada uue rändekanali avamisest tulenevat julgeolekuriski. Venemaa Föderatsiooni kodanike puhul tuleb alates 24.02.2022 kui Venemaa alustas provotseerimata ja põhjendamatu sõjalist agressiooni Ukraina vastu, arvestada, et Venemaa konstitutsiooni kohaselt on isamaa kaitse iga Venemaa Föderatsiooni kodaniku kohus ja kohustus. Avalike allikate kohaselt toetab valdav osa Venemaa Föderatsiooni elanikest sõda ja selle laiendamist. Venemaa Föderatsiooni valitsev režiim võib kasutada ära enda kodanikest erasikuid, et pääseda mööda Venemaa Föderatsioonile kehtestatud sanktsioonidest ja/või muude tegude toimepanemiseks, mis kahjustaksid oluliselt Eesti rahvusvahelist mainet ning majandust. Riik ei saa välja selgitada iga Eestisse elama asuda sooviva isiku maailmavaadet, sest ei ole objektiivselt kontrollitav, kas isiku väljendatu vastab tema tegelikele tõekspidamistele. Seega leiab Siseministerium, et olukorras, kus PS-i preambuli kohaselt peab Eesti riik tagama sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimise piiratakse perekonnapõhiõigust ka teise põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks. Nimetatud põhjusel on vaidluse all olev põhiõigusi riivav abinõu sobiv ja vajalik.
7. Ka võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigus, mille riive on põhiseadusega vastuolus juhul, kui ebavõrdseks kohtlemiseks puudub mõistlik ja asjakohane põhjus. Hindamaks riive põhiseaduspärasust tuleb kaaluda ebavõrdse kohtlemise eesmärki ja tekitatud ebavõrdse olukorra raskust.³ Antud juhul on võrreldavateks gruppideks välismaalastest hooldajad ja hooldatavad. Kui kehtiva õiguse kohaselt võib tähtajalise elamisloa anda elama asumiseks Eesti kodanikust või Eestis elava ja elamisloa omava välismaalase lähedase sugulase juurde juhul, 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, siis vastupidist olukorda, kus tähtajalist elamisloa soovib saada isik, kes tahab tulla Eestis oma abivajavat lähedast sugulast hooldama, VMS ei reguleeri. Seega võib väita, et tegemist on olukorraga, kus võrreldavaid grupe koheldakse ebavõrdsest. Selgitame, et selline võrdsuspõhiõiguse riive on tingitud teise põhiseadusliku õigusväärtuse – tagada riigi sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimine -kaitse vajadusest.

Seisuga 11.04.2023 elas Eestis kehtiva elamisloa alusel üle 75-aastaseid välismaalasi rohkem kui 23 000, nendest ligi 16 000 on Venemaa Föderatsiooni kodanikud. Antud juhul ei ole võimalik hinnata, kui paljud sellistest välismaalastest vajaksid hooldust praegu või lähiviimase või kaugemas tulevikus. Küll aga tuleb arvestada, et kui võimaldataks täisealise lapse elama asumist hooldust vajava teise riigi kodanikust Eestis elava vanema juurde, tuleb arvestada ka samas suurusjärgus kolmanda riigi kodanike Eesti Vabariiki elama asumise võimalusega. Lisaks peab arvestama, et koos täisealise lapse või lapselapsega peab,

³ RKPJKo 18.12.2019, nr 5-19-42, p 56

tulenevalt direktiivist 2003/86/EÜ, võimaldama Eestisse elama asuda ka tema perekonnaliikmetel, mistõttu võib prognoosida, et potentsiaalsete Eestisse elama asuda soovivate välismaalaste ring on veelgi suurem. Uue võimaliku tähtajalise elamisloa aluse puhul sätestab seadusandja tingimused, mis peavad olema täidetud tähtajalise elamisloa andmiseks. Siiski vajab rõhutamist, et juba eelduslikult oleks selle tähtajalise elamisloa saamine lihtsalt realiseeritav. Eelnevat saab põhjendada sellega, et hooldusvajaduse olemasoluks, sarnaselt VMS § 118 punkti 2 ja VMS § 150 lõike 1 punktiga 3, ei pea Eestis elaval vanemal või vanavanemal esinema midagi erakorralist, vaid hooldusvajadus võib olla tingitud ainult vanusest. Seega oleks sellel alusel tähtajalise elamisloa andmise tingimuste täitmine lihtne, kuid hoopis selleks, et ennetada ohte, on pea olematud. Arvestades eelnevalt välja toodud suurusjärku, kui palju võib olla neid välismaalasi, kes praegu, lähi- või kaugemas tulevikus abi vajaksid, siis võib Eestisse elama asuvate isikute ring olla hoomamatu ja seetõttu oleks uus rändekanal reaalne ohuallikas. Nagu eelnevalt ka viidatud, siis üldjuhul piirdub teave kolmandas riigis elava välismaalase kohta sellega, mis on esitatud taotluse ankeedil, mistõttu tuleks haldusorganil kujundada seisukoht isikust lähtuva ohu osas piiratud teabe alusel.

Veel märgime, et arvestades sisserände kasvutrendi, suureneb tulevikus vastavalt ka Eestis vanaduspõlve veetvate välismaalaste arv riikidest, kus perekonda kuulub oluliselt rohkem liikmeid kui on tavapärase Eestile, mistõttu on kõnealuse rändekanaliga avamisega oodata ka Eestisse elama asuda soovivate välismaalaste veelgi suuremat kasvu. See võib aga lõppkokkuvõttes hakata oluliselt mõjutama Eesti rahvastiku koosseisu. Juba täna on pereränne rahvusvahelise kaitse saamise järel peamine Eestisse elama asumise põhjus. Arvestama peab ka asjaoluga, et täisealine laps või lapselaps, kes asub elama Eestisse vanema või vanavanema juurde, võib jääda koormaks Eesti sotsiaalsüsteemile, sest vanemat või vanavanemat pidevalt hooldades ei ole tal võimalik töötada enda ja oma perekonnaliikmete ülalpidamiseks. Temaga kaasa tulevad pereliikmed võivad veelgi tõsta koormust sotsiaalsüsteemile ja Eesti riigi suutlikkusele tagada teenuseid oma kodanikele ja elanikele. Arvestama peab, et elamisloa andmisega saab välisriigi kodanik Eesti elanikuks ja seeläbi kõik Eesti elaniku õigused ilma, et ta oleks eelnevalt Eesti ühiskonda panustanud või et tal oleks kohustus seda Eestis elades teha (nagu on see nt töötamiseks antava elamisloa puhul). Lisaks avaneb välisriigi kodanikule võimalus rände tingimusi väärkasutades saada kõik Eesti elaniku hüved ilma kohustuseta midagi Eesti ühiskonnale tagasi anda või Eesti ühiskonda panustada.

8. Eeltoodust lähtuvalt on VMS-i regulatsioon, mis välistab lapse või lapselapse elama asumise Eestis elava ja hooldust vajava vanema või vanavanema juurde, põhiseadusega kooskõlas. Sellest tulenevalt on põhiseadusega kooskõlas ka siseministri 12. jaanuari 2017. a määrus nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Lauri Läänemets
siseminister