



# KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

<b>Kohus</b>	Tallinna Ringkonnakohus
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Maret Altnurme, liikmed Janar Jäätma ja Virgo Saarmets
<b>Otsuse tegemise aeg ja koht</b>	22.02.2023, Tallinn
<b>Haldusasja number</b>	3-21-2428
<b>Haldusasi</b>	XX-i kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 18.08.2021 tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise otsuse nr 15.3-3.2/591-1 ja 18.10.2021 vaideotsuse nr 15.3-3.1/2118-3 tühistamiseks ning vastustaja kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi
<b>Menetlusosalised</b>	Kaebaja – XX; esindaja Irina Kadõševitš Vastustaja – Politsei- ja Piirivalveamet; esindajad Kristiina-Marita Alliksoo ja Juhannes Reisman Kaasatud haldusorgan – Siseministeerium; esindaja Merje Joll
<b>Vaidlustatud kohtulahend</b>	Tallinna Halduskohtu 03.03.2022 otsus
<b>Menetluse alus ringkonnakohtus</b>	XX-i apellatsioonkaebus
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalikus menetluses

## RESOLUTSIOON

- 1. Rahuldada XX-i apellatsioonkaebus.**
- 2. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata:**
  - 2.1. välismaalaste seadus osas, milles see ei võimalda anda välismaalasest täisealisele lapsele tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajavava vanema juurde;**
  - 2.2. 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“ 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.**

3. Tühistada Tallinna Halduskohtu 3. märtsi 2022. a otsus haldusasjas nr 3-21-2428 ning teha asjas uus otsus, millega rahuldada XX-i kaebus osaliselt.
4. Tühistada Politsei- ja Piirivalveameti 18. augusti 2021. a tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise otsus nr 15.3-3.2/591-1 ja 18. oktoobri 2021. a vaideotsus nr 15.3-3.1/2118-3. Kohustamislõikes jätta kaebus rahuldamata.
5. Mõista Politsei- ja Piirivalveametilt välja XX-i menetluskulud esimese ja teise astme kohtus kokku 35 (kolmkümmend viis) eurot. Ülejäänud osas jätta menetluskulud menetlusosaliste endi kanda.
6. Otsuse avaldamisel asendada kaebaja nimi tähemärgiga.

## EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kassatsioonkaebuse Riigikohtule 30 päeva jooksul, arvates ringkonnakohtu otsuse resolutsioonis põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud ja kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest (HKMS § 212 lg-d 1 ja 3).

Vastuseks esitatud kassatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastukassatsioonkaebuse 14 päeva jooksul kassatsioonkaebuse vastukassatsioonkaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates või ülejäänud kassatsioonitähaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 215 lg 3).

Kui kassaator soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb seda kassatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamiseks kirjalikus menetluses (HKMS § 213 lg 1 p 5). Sõltumata kohtuistungil soovi märkimisest võib Riigikohus kassatsioonkaebuse läbi vaadata kirjalikus menetluses, kui ta ei pea istungi korraldamist vajalikuks (HKMS § 223 lg 1).

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal Riigikohtule esitada vastavasisuline taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning kassatsioonitähaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingu, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama kassatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

## ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. XX on sündinud /.../ Kasahstanis ja ta on Venemaa Föderatsiooni kodanik, kes elab Moskvast.
2. XX esitas 18.03.2021 Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) taotluse tähtajalise elamisloa saamiseks välismaalaste seaduse (VMS) § 118 p 7 alusel.
3. PPA keeldus 18.08.2021 otsusega nr 15.3-3.2/591-1 XX-ile tähtajalise elamisloa andmisest.

Taotleja märkis taotluses välislepinguks, mille alusel ta elamisluba taotleb, ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti (MSKÕRP), tuues välja taasühinemise vajaduse emaga, kes vajab pärast insulti püsivat hooldust. XX viitas ka humaansetele kaalutlustele ning ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisele paktile (KPÕRP). Taotleja ema on püsivalt elanud Eestis ning omab Eestiga emotsionaalseid ja

majanduslikke seoseid, mistõttu ei ole tema elukeskkonda ja -korraldust enam võimalik muuta ega teda Venemaale viia või ka hooldekodusse paigutada, vaid XX-il on kohustus abivajava vanema eest hoolitseda.

Tähtajalise elamisloa andmisest tuleb keelduda VMS § 123 p-de 2 ja 3 alusel. Puudub VMS §s 201 nimetatud välisleping, mille alusel elamisluba anda. VMS § 118 p-s 7 ega §-s 201 ei peeta silmas taotleja viidatud pakte. Lisaks puudub VMS-s alus, et täiskasvanud laps saaks taotleda tähtajalist elamisluba oma hooldust vajava vanema juurde Eestisse asumiseks. XX külastas C-viisa alusel oma vanemaid aastatel 2014–2018 ja juba enne isa surma saanuks ta korraldada vanemate elama asumise Venemaale. XX teadis alates 27.11.2019, et puudub alus elamisloa saamiseks ema hooldusvajaduse põhjendusega, kuid ta pole tegutsenud selle nimel, et muul alusel elamisluba saada. Ka XX-i lapsel on kohustus oma vanavanemat abistada. XX-i emal on Venemaal sotsiaalsed garantiid. XX on teinud kõik selleks, et enda ema Venemaale mitte viia, kuigi seal on XX-il töökoht ja vajadusel pereliikmete toetus. Välismaalasel pole põhiõigust elada Eestis. XX-il on võimalik elada oma kodakondsusjärgses riigis, kus elavad tema abikaasa, täiskasvanud laps ja lapselapsed ning soovi korral võib taotleja viia enda ema Venemaale või alternatiivselt paigutada ta hooldekodusse.

4. XX esitas otsusele 18.10.2021 vaide, mis jäeti **PPA 18.10.2021 vaideotsusega nr 15.3-3.1/2118-3** rahuldamata. Elamisloa taotlemiseks välislepingu alusel peab olema välisleping, millega reguleeritakse elamisloa andmist. Välislepingu säte peab olema välismaalasele siduv ning sellest peab nähtuma elamisloa saamise võimalus. MSKÕRP ja KPÕRP ei ole välislepingud, millega reguleeritakse elamisloa andmist ja mis annaksid õiguse elamisluba saada. Elamisloa saamiseks sätestatud tingimused peavad olema täidetud. Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) ega perekonnaseadus (PKS) ei taga välismaalasele õigust viibida riigis, mille kodanik ta ei ole. XX on 16.07.2021 e-kirjas selgitanud, et pöördus migratsiooninõustaja poole ning talle soovitati tööle asuda, kuid XX jäi oma taotluse juurde. XX-ile on väljastatud D-viisa kehtivusega 11.05.2021–06.02.2022 ning elamisloa andmisest keeldumine ei tingi olukorda, kus isikul osutub võimatuks hoolitseda enda Eestis elava vanema eest.
5. **XX** esitas 25.10.2021 Tallinna Halduskohtule **kaebuse** (täiendatud 03.02.2022) PPA 18.08.2021 otsuse nr 15.3-3.2/591-1 ja 18.10.2021 vaideotsuse nr 15.3-3.1/2118-3 tühistamiseks ning vastustaja kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi.

EL põhiõiguste harta art 41 sätestab õiguse heale haldusele. Kaebaja ei nõustu, et VMS §-s 201 ei mõelda MSKÕRP-i ja KPÕRP-i, sest need on mõlemad Riigi Teatajas määratletud välislepingutena. PS § 123 kohaselt ei sõlmi Eesti Vabariik välislepinguid, mis on vastuolus PS-ga, ning juhul kui seadused või muud aktid on vastuolus ratifitseeritud välislepingutega, kohaldatakse välislepingu sätteid. Kaebaja seisukohta toetab Riigikohtu 20.12.2002 otsuse nr 3-3-1-58-02 p 11. Pakti tõlgendamisel tuleb arvestada ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee 1994. a üldkommentaariga nr 03, mille p 5 järgi on pakti osalisriikidel kohustus tagada igapäevale, kelle paktis märgitud ja osalisriigi poolt tunnustatud õigusi rikutakse, tõhusad vahendid enda kaitseks. Seega on alusetu PPA väide, et nimetatud paktid ei puuduta individuaalseid õigusi. Välisleping võib olla abiks Eesti õiguse tõlgendamisel. Kui VMS-s puudub alus elamisloa saamiseks hooldust vajava vanema juurde, siis tuleb lähtuda nimetatud paktidest, Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) art 8 lg-st 1 ning arvestada ka PS-st ja PKS-st tulenevaid norme, mis võimaldavad teatud juhtumitel ka erandi tegemist. Seaduse ja muu õigusakti vastuolu korral Riigikogu ratifitseeritud

välislepinguga on õigusakti kohaldamata jätma õigustatud ja kohustatud iga organ, kelle funktsiooniks on seaduse rakendamine. KPÕRP art 23, MSKÕRP art 10 ja EIÕK art 8 lg 1 kaitsevad perekonda. EIÕK art 8 annab kaebajale õiguse taotleda elamisluba (vt Riigikohtu 06.06.1997 määrus nr 3-3-1-16-97) ja selle kaitsealas on sõltuvussuhe täiskasvanud laste ja vanemate vahel. PS kaitseb samuti perekonda ja PKS sätestab ülalpidamiskohustuse.

Kaebaja ema elab Eestis seaduslikult ligi 40 aastat ja talle on määratud Sotsiaalkindlustusameti poolt alates 24.03.2020 sügav puue, mille kohaselt kõrvalabi, juhendamise või järelevalve vajadus on ööpäevaringne. Kaebaja ema on tänaseks sisuliselt lamav haige, millest tulenevalt ei ole võimalik tervislikest põhjustest lähtuvalt enam muuta tema elukeskkonda ja tavapärast elukorraldust. Mõeldamatu on samuti tema paigutamine alatiseks hooldekodusse. Keelduv otsus on ebaproportsionaalne ja arvestamata on jäetud kaebaja poolt välja toodud erandlikud asjaolud. PPA on eiranud rahvusvahelise õiguse alusel sõlmitud välislepingutest tulenevaid põhimõtteid ja PS-i ning PKS-i norme, mis kogumis võimaldavad teatud juhtumitel erandi tegemist. Kaebaja ei saa ema pideva hooldusvajaduse tõttu igapäevaselt tööl käia, st ei saa ka taotleda elamisluba töötamiseks. **6. PPA** palus jätta kaebuse rahuldamata.

Kaebaja Eestis elaval emal on sügav puue, kuid kaebaja viidatud paktid ei ole välislepingud, mille alusel võiks välismaalasele anda tähtjalise elamisloa VMS § 201 alusel (vt Riigikohtu 09.11.2009 otsus nr 3-3-1-61-09, p 21). Viidatud sättes peetakse silmas lepinguid, millega reguleeritakse elamisloa andmist. Ei saa nõustuda, et MSKÕRP sätestab elamisloa andmise alused. Tegemist peab olema välislepinguga, millega reguleeritakse elamisloa andmist ja välislepingu säte peab olema välismaalasele, kes nimetatud alusel elamisluba taotleb, siduv. Sättest peab nähtuma elamisloa saamise võimalus. Ka direktiiv ei ole välisleping (vt Tallinna Halduskohtu otsus nr 3-19-338, p 12) ja see pole vahetult kohaldatav. Direktiiv 2003/83/EÜ on välismaalaste seadusesse üle võetud ning kaebaja viidatud põhimõte ei ole taotletud elamisloa aluse puhul kohaldatav, sest puudub kutsuja. Ka EIÕK pole välisleping VMS tähenduses (vrld Riigikohtu 18.06.2009 otsus nr 3-3-1-42-09, p 31).

Kaebajale on väljastatud D viisa kehtivusega 11.05.2021–06.02.2022 (272 päeva). Kaebaja on pöördunud migratsiooniinõustaja poole, saamaks teada, millised võimalused on tal oma ema puudutavas küsimuses. Kaebajale on soovitatud tööle asuda. VMS § 118 p 4 alusel võib anda välismaalasele tähtjalise elamisloa töötamiseks.

**7. Tallinna Halduskohus jättis 03.03.2022 otsusega** kaebuse rahuldamata ja menetluskulud poolte endi kanda.

Kohus nõustus PPA 18.08.2021 otsuses ja vaideotsuses esitatud põhjendustega neid kõiki kordamata (HKMS § 165 lg 2).

VMS § 118 p 7 võimaldab välismaalasele anda tähtjalise elamisloa välislepingu alusel. VMS § 201 kohaselt võib tähtjalise elamisloa välislepingu alusel anda välismaalasele, kelle elamisloa taotlus põhineb Eesti või Euroopa Liidu sõlmitud välislepingus sätestatud. VMS § 202 näeb ette, et elamisloa taotlemisel peab välismaalane viitama välislepingu sättele, millel tema elamisloa taotlus põhineb, ja esitama põhjenduse.

Kaebaja taotles tähtjalise elamisloa andmist välislepingu alusel. Välislepinguks märkis kaebaja MSKÕRP-i ning taotluse lisana 2 esitatud asjaolude selgituses palus välislepingu alusel humaansetel kaalutlustel tähtjalise elamisloa andmist, sest muud alused abivajava ema juurde elamisloa taotlemiseks puuduvad. Selgituses viitas kaebaja MSKÕRP-le (III osa, sh art 12; II osa, sh art-d 2 ja 5) ka KPÕRP-le (art 23). Menetluse käigus PPA küsimustele vastates selgitas

kaebaja, et ka PS §-d 26 ja 27 kaitsevad perekonda ja välismaalase õigus elada Eestis tuleneb mh PS-st ja EIÕK-st. Samu viiteid tegi kaebaja kaebuses.

Kaebaja viidatud KPÕRP ega EIÕK ei ole tähtajalise elamisloa taotlemise aluseks olevaks välislepinguks (vt Riigikohtu 18.06.2009 otsus nr 3-3-1-42-09, p 31; 09.11.2009 otsus nr 3-31-61-09, p 21). Sama kehtib ka MSKÕRP-i kohta, sest sarnaselt KPÕRP-i ja EIÕK-ga ei sätesta see elamisloa andmise aluseid. Asjaolu, et MSKÕRP ja KPÕRP on välislepingud ja sellisena Riigi Teatajas määratletud, ei tähenda, et need on VMS § 118 p-s 7 ja §-s 201 tähenduses välislepingud. Kaebaja viitab paktides sisalduvatele tervist ja perekonda kaitsvatele sätetele (MSKÕRP art-d 10 ja 12, KPÕRP art 23), kuid neis ei reguleerita isikute elamisõigust ega elamislube (vrld Euroopa Liidu toimimise lepingu (ELTL) art 20 lg 2 punkt a), kus nimetatakse õigust elada liikmesriigi territooriumil). Ka viited erinevatele õiguse põhimõtetele ja seaduste sätetele (õigus heale haldusele, PS-i ja PKS-i normid perekonna kaitse ja ülalpidamiskohustuse kohta) ei muuda MSKÕRP-i, KPÕRP-i ega EIÕK-d välislepinguks VMS § 118 p 7 tähenduses. Kuigi kaebaja viidatud 06.06.1997 otsuses nr 3-3-1-16-97 leidis Riigikohus, et välismaalase õigus elada Eestis tuleneb ka EIÕK-st, siis eespool osutatud 2009. a otsused nr 3-3-1-42-09 ja 3-3-1-61-09 kinnitavad, et EIÕK ei ole välisleping, mille alusel taotleda tähtajalist elamisluba. Kuna kaebaja viidatud välislepingud ei käsitle elamisloa andmist, puudub alus rääkida välislepingu vahetust kohaldamisest. Kaebaja viidatud Riigikohtu 20.12.2002 otsus nr 3-3-158-02 ei ole vaidluses VMS § 118 p 7 ja § 201 üle asjakohane ega lükka ümber hilisematest lahenditest nr 3-3-1-42-09 ja 3-3-1-61-09 tulenevaid järeldusi. Seega puudub välisleping, mille alusel oleks PPA saanud kaebajale elamisloa andmist kaaluda.

PPA on täiendavalt täitnud ka selgitamiskohustust. Kaebajale selgitati, et ehkki VMS-s puudub alus täiskasvanud lapsele elamisloa andmiseks hooldust vajava vanema juurde Eestisse elama asumiseks, on tal võimalus taotleda elamisluba Eestis töötamiseks (VMS § 118 p 4). Sh selgitas migratsiooninõustaja kaebajale juba 2019. a-1 võimalust Eestis töötada, mida kaebaja ka kaalus. Kaebajale on nii varem kui ka praeguses menetluses arusaadavaks tehtud, et taotletud alusel (välisleping) ei õnnestu elamisluba saada, kuid siiski jäi ta selle juurde ega püüdnud muul alusel elamisloa saamise tingimusi täita. Eesti keele õppimine töö saamiseks on kaebaja enda teha. Kokkuvõtvalt lähtus vastustaja õigesti kaebaja märgitud alusest ja jättis kaebaja taotluse rahuldamata. Keeldumise alused – välismaalane ei vasta tähtajalise elamisloa andmise tingimustele (VMS § 123 p 2); tähtajalise elamisloa taotlus ei ole põhjendatud (VMS § 123 p 3) – on asjakohased.

Ka juhul, kui kaebaja oleks soovinud taotleda elamisluba elama asumiseks lähedase sugulase juurde (kuigi seadus kaebaja olukorras elamisloa andmise võimalust ette ei näe, vt VMS § 118 p 2 ja § 150 lg 1), oleks taotlus põhjendatu, arvestades PPA esitatud asjakohaste põhjendustega. Kaebajal on olnud aastaid võimalus transportida ema enda juurde Venemaale elama. Kuigi ema sügav puue on tuvastatud Sotsiaalkindlustusameti 24.03.2020 otsusega, vajas ta pidevat hoold ja kõrvalabi juba alates 2018. a-st pärast kaebaja isa surma. Ema vananemine, võimalikud terviserikked üldisemalt ning hooldusvajaduse suurenemine olid ettenähtavad. Vananeva vanema vajadus kõrvalabi järele kasvab, mitte ei kahane, ja sellega tuleb elukorraldusi tehes arvestada. Asjaolu, et ema oli elamisloa taotlemise ajal voodihaige, viitab pigem sellele, et pikaajaline seotus Eestiga ei takista ema viimist Venemaale. Kui kaebaja hinnangul on kõige olulisem pakkuda emale väärikat vanaduspõlve just poja hoolduse kaudu, siis pole määrav, kas seda tehakse Eestis või Venemaal. Tahtmise korral ja perekonna abiga on võimalik leida emale transport ja elukoht või hooldekodu ka Venemaal. Kui ema viimine Venemaale on tõepoolest ületamatult keeruline, on Eestis jätkuvalt võimalik kasutada

hooldekodu teenuseid, mida on kaebaja kinnitusel varasemaltki tehtud, ning kaebaja saab ema jätkuvalt viisade alusel külastada ja teda periooditi Narva kodus hooldada. Kaebaja argumenteerib, et ema pideva hooldusvajaduse tõttu ei saaks kaebaja Eestis tööl käia ja sel alusel elamisloba taotleda, kuid samas ei teinud kaebaja ka enne ema 2021. a insulti piisavaid samme, et töötamiseks elamisloba saada ehk see ei ole tegelik põhjus, miks kaebaja pole Eestis töötamiseks elamisloba taotlenud. Kaebajal on olnud aastaid aega mõelda läbi, kuidas oma ema vanaduspõlve veetmine korraldada ning asjaolu, et puuduvad alused ja võimalused kaebajale tähtajalise elamisloa andmiseks, ei too kaasa seda, et PPA-l tuleb leida mistahes võimalus lubada kaebajal Eestis elada.

## MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD APELLATSIOONIMENETLUSES

**8. XX** palub 04.04.2022 **apellatsioonkaebuses** tühistada Tallinna Halduskohtu 03.03.2022 otsuse resolutsiooni p 3 (kaebuse rahuldamata jätmine).

Halduskohtu otsus ei ole olulises ulatuses põhjendatud. Kohus on tuginenud ulatuslikult vastustaja seisukohtadele ning on jätnud kaebaja esile toodud asjaolud tähelepanuta. Euroopa Inimõiguste Kohtu (EIK) praktika arvestamine siseriiklike õigusnormide sisustamisel ja toimingute õiguspärasuse hindamisel ei ole lubamatu. Kuna VMS-s puudub selline elamisloa andmise alus, mis käsitleks täisealise lapse Eestisse elama asumist hooldust vajava vanema hooldamise eesmärgil, tuleb lähtuda EIÕK art 8 lg-st 1, võttes arvesse ka PS-st ja PKS-st tulenevaid norme, mis võimaldavad teatud juhtumitel erandi tegemist. EIK arvestab EIÕK art 8 kaitseala sisustades ka sõltuvussuhet täiskasvanud laste ja vanemate vahel (EIK 15.06.2006 otsus Shevanova vs Läti, p 67). PS § 27 lg-s 5 sätestatud kohustus hõlmab sõltuvalt asjaoludest ka täisealisi pereliikmeid (Riigikohtu 03.06.2011 otsus nr 3-3-1-44-11, p-d 62 ja 63). Vastustaja ja kohtu hinnang, et lamavale voodihaigele on võimalik hooldust saada ja osutada erineval viisil nii Eestis kui kodakondsusjärgses riigis, on paljasõnaline. Järeldus, et pikaajaline seotus Eestiga ei takista ema viimist Venemaale, on abstraktne.

**9. PPA** palub 09.05.2022 **vastuses** jätta appellatsioonkaebus rahuldamata.

VMS kontekstis on oluline eristada välislepinguid, mis reguleerivad õigusi ja kohustusi migratsioonivaldkonnas, sh mis reguleerivad elamisloa andmist. Sellele viitab ka VMS § 202 ning Riigikohtu praktika (18.06.2009 otsus nr 3-3-1-42-09, p 31; 24.10.2002 otsus nr 3-3-1-4302, p 16). Kaebaja viidatud välislepingud ei sätesta elamisloa andmise aluseid. Kehtiv õigus näeb üheselt ette, et VMS § 118 p 7 alusel elamisloa taotleja peab viitama välislepingu sättele, millel tema elamisloa taotlus põhineb, ehk kust nähtub elamisloa andmise alus (VMS § 201). EIÕK-st ega PKS-st ei tulene riigile kohustust elamisloa andmiseks välislepingu alusel. Kaebaja seisukoht, et PPA peaks tegema erandi ja andma elamisloa tema viidatud välislepingu alusel, on väär ega ole kooskõlas seadusandja tahtega.

Arvestades kaebaja ema vanust ja tema varasemaid terviseiga seonduvaid asjaolusid, pidanuks kaebaja juba 2018. a-l möönma, et tulevikus tuleb tal endal oma vananeva abivajavast vanema eest suuremal määral hoolitseda. Kaebaja tegevusetus oma Eestis elava abivajava ema eest hoolitsemise planeerimisel on etteheidetav isikule endale ega ole talle välislepingu alusel elamisloa andmise aluseks.

**10. Siseministerium** ja **PPA** esitasid 27.12.2022 ühise **arvamuse**. Eesti on võtnud kohustuse võimaldada perekonna taasühinemist ning Siseministeriumi hinnangul on VMS § 150 kooskõlas Nõukogu 22.09.2003 direktiiviga 2003/86/EÜ. Siseriiklikus õiguses ei ole

lähedase sugulase juurde antava tähtajalise elamisloa kategooriate osas tehtud direktiivist soodsamaid sätteid, sest see avaks uue seadusliku rändekanal, mis oleks vastuolus seni kehtinud põhimõtetega ja suurendaks rändekanalite väärkasutuse riske. Direktiivi 2003/86/EÜ art 4 lg 2 p-i a järgi on perekonna taasühinemise eeldus, et hooldust vajav kolmanda riigi kodanik ei saa oma päritolumaal pereliikmetelt piisavat tuge ehk teda saab aidata ainult oma liikmesriigi territooriumil elav pereliige (vahetult alaneja lähisugulane). Antud juhul on päritolumaal olemas pereliige, kes on valmis pakkuma tuge Eestis ja ilmselt saaks seda pakkuda ka mõlema pereliikme kodakondsusjärgses riigis. EIK ei ole perekonnaeluna tunnustanud täiskasvanud lapse ja tema vanema vahelisi suhteid, kui täiendavalt ei ole tõendatud nende vaheline sõltuvussuhe (EIK 09.10.2003 otsus Slivenko vs Läti, p 97; 18.11.2014 otsus Senchishak vs Soome, p-d 54–55). Seega on seaduseandja vaheteo eesmärk vältida uue seadusliku rändekanal avamist ning seeläbi rändekanal väärkasutuse riski maandamine. VMS § 150 ei ole vastuolus PS § 27 lg 5 kohase abistamiskohustusega. Õigus saada perekonnalt hoolt ei pane riigile kohustust anda kolmanda riigi kodanikust pereliikmele elamisloa, see ei ole PS § 27 lg 5 mõte. Kolmanda riigi kodanikul on rahvusvahelise õiguse kohaselt põhiõigus elada oma kodakondsusjärgses riigis. Eestis elavale ja hooldust vajavale kolmanda riigi kodanikule saab tema kolmanda riigi kodanikust pereliige Eestis viibimiseks seadusliku aluse puudumisel pakkuda rahalist abi vajaliku hoolduse korraldamiseks või korraldada oma hooldust vajava pereliikme hooldus mõlema pereliikme ühises kodakondsusjärgses riigis. Samuti on võimalik taotleda ajutist viibimisloa (pikaajalist viisat on võimalik anda kehtivusega kuni 12 kuud), et hooldatavat Eestis külastada ja korraldada tema hooldamist Eestis või kodakondsusjärgses riigis.

## **RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED**

- 11.** Ringkonnakohus leiab, et apellatsioonkaebus on põhjendatud ja tuleb rahuldada.
- 12.** Ehkki menetlusosalised ei ole kohtule sellekohast teavet ega tõendit esitanud, nähtub rahvastikuregistri andmetest, et kaebaja ema on surnud /.../. Asjas on esitatud tühistamisnõuded ja kohustamisnõue. Kohus kontrollib kaebeõigust kaebuse esitamise aja seisuga (nt Riigikohtu 13.02.2023 määrus nr 3-21-1360, p 12.1) ning teeb otsuse tegemisel asjaolud kindlaks otsuse tegemise aja seisuga. Haldusakti õiguspärasust hindab kohus haldusakti andmise aja seisuga (HKMS § 158 lg 2). Kaebaja ei ole väljendanud ringkonnakohtule tahet kaebusest loobuda. Et kaebaja ema on apellatsioonimenetluse kestel surnud, ei ole tulenevalt muutunud asjaoludest võimalik enam kohustamisnõuet rahuldada. Erinevalt aga Riigikohtu ülalviidatud asjast ei saa praeguse vaidluse puhul asuda seisukohale, et vaidlus oleks ammendunud, kaebuse eesmärki ei oleks võimalik saavutada ja kaebus tuleks tühistamisnõuetes jätta läbi vaatamata HKMS § 151 lg 2 p 1 ja § 121 lg 2 p 2 alusel. Kaebaja õigusi rikkuv õigusvastane haldusakt on kaebuse rahuldamisel võimalik tühistada sõltumata sellest, et kaebaja ema on surnud. Niisiis lahendab ringkonnakohus esitatud tühistamiskaebused sisuliselt.
- 13.** Ringkonnakohus nõustub PPA ja halduskohtu seisukohaga, et KPÕRP, MSKÕRP ega EIÕK ei ole rahvusvahelised lepingud, mis annaks välismaalasele aluse taotleda Eestis tähtajalist elamisloa VMS § 118 p 7 ja § 201 alusel, kuna need ei reguleeri elamisloa andmist (Riigikohtu otsus nr 3-3-1-42-09, p 31 ja 3-3-1-61-09, p 21). Ringkonnakohus

nõustub halduskohtu otsuse põhjendustega selles küsimuses ega korda neid (HKMS § 201 lg 4).

- 14.** Asja materjalidest nähtub aga, et XX on tähtajalist elamisluba taotledes õigusliku alusena märkinud välislepingu (VMS § 118 p 7 ja § 201) üksnes seetõttu, et muud alused abivajava ema juurde elamisloa taotlemiseks puuduvad. Nii on ta PPA-le eraldi selgitanud (dtl 92, 95, 96, 111 jj, 137 jj), et vajab Eestis elamisluba, et hoolitseda oma abivajava 90-aastase ema eest, kellel on tuvastatud sügav puue ja kes vajab ööpäevaringset hooldust, ning ta on ainus lähisugulane, kellel on võimalik hooldada oma ema. PPA on 18.03.2021 keelduvas otsuses mh selgitanud, et VMS-s puudub alus, mille kohaselt saaks täisealine laps taotleda tähtajalist elamisluba hooldust vajava vanema juurde Eestisse. Samas sätestab VMS võimaluse tähtajalise elamisloa saamiseks hooldust vajavale vanemale, kelle laps elab püsivalt Eestis ja seetõttu esineb vajadus oma hooldust vajav vanem enda juurde elama/hooldusele võtta, ja ka täisealise 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). Nõukogu

22.09.2003 direktiiv 2003/86/EÜ on jätnud vastava küsimuse siseriiklikuks otsustamiseks (selgituste p 10) ning vastustaja viidatud art 4 lg 2 p a ei välista täisealise lapse õigust ühineda oma hooldust vajava vanemaga. Seega sõltub kaebaja tühistamiskaebuse lahendamine sellest, kas VMS-s tähtajalise elamisloa andmise õigusliku aluse puudumine on PS-ga kooskõlas või mitte ning järelikult tuleb ringkonnakohtul kontrollida vastavas osas õigustloova akti andmata jätmise põhiseaduspärasust.

- 15.** PS §-des 26 ja 27 tagatud perekonnapõhiõigus kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos. See annab igäihele õiguse eeldada, et riigiasutused ei sekku perekonnaellu muidu, kui PS-s 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 (Riigikohtu otsus nr 5-21-4, p 38). Perekonnapõhiõigus laieneb ka Eestis viibivatele välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele (PS § 9 lg 1), samuti nende perekonnaliikmetele. Perekond PS § 26 tähenduses hõlmab üldjuhul perekonna tuumikut, vanemaid ja nende alaealisi lapsi, kelle vahel on sõltuvussuhe. Samas arvestab EIK EIÕK art 8 kaitseala sisustades ka sõltuvussuhet täiskasvanud laste ja vanemate vahel (vt nt EIK otsus Shevanova vs. Läti, p 67; Senchisnak vs. Soome, p 55; Riigikohtu otsus nr 3-3-1-44-11, p 63). Kuigi erinevalt Eesti kodanikust ei ole välismaalasel PS-st tulenevat õigust Eestis elada (PS § 36 lg 1), võib välismaalase õigus elada Eestis tuleneda seaduse alusel välja antud elamisloast (vt ka VMS § 43), nagu see oli ka praegusel juhul kaebaja Eestis elava ema puhul. Kuna elamisloata ei saa välismaalane Eestisse elama asuda, takistab tähtajalise elamisloa andmise aluse puudumine täisealise lapse ja hooldust vajava ema Eestis koos elamist. Seetõttu võib ka Eestis õiguspäraselt elav välismaalane olla sunnitud Eestist lahkuma. Perekonnapõhiõiguse riivet ei muuda olematuks see, et kaebaja kui Eestisse elama asuda sooviv välismaalane võib taotleda elamisluba mõnel muul alusel, mis ei ole ette nähtud pererände võimaldamiseks. Elamisloa väljastamine muudel alustel või ajutiselt Eestis viibimine muul seaduslikul alusel (nt viisa) ei taga perekonnapõhiõiguse kandjale piisavat kindlust, et ta saab elada perekonnaellu Eestis, ega pruugi kaitsta riigi meelevaldse sekkumise eest tema perekonnaellu (vt Riigikohtu otsused nr 518-5, p 60 ja 5-21-4, p 39). Lisaks sellele riivab vaidlusaluse õigusliku aluse puudumine võrdsuspõhiõigust (PS § 12



lg 1), sest hooldust vajaval vanemal ja täisealisel lapsel on VMS kohaselt võimalik taotleda elamisluba oma püsivalt Eestis elava lapse või vanema juurde, kuid täisealisel lapsel oma hooldust vajava vanema juurde mitte.

- 16.** PS § 27 lg 5 sätestab, et perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest. Sellisele kohustusele vastab abivajava pereliikme õigus saada pereliikmelt hoolitsust. Hoolitsus PS § 27 lg 5 tähenduses hõlmab nii pereliikme õigust saada ainelist abi kui ka õigust saada pereliikmetelt isiklikku hooldust. PS § 27 lg-s 5 sätestatud kohustus hõlmab sõltuvalt asjaoludest ka täisealisi pereliikmeid (Riigikohtu otsus nr 3-3-1-44-11, p-d 62–63). Praeguses asjas on ringkonnakohtu hinnangul esitatud piisavalt tõendeid, et jaatada kaebaja ja tema ema vahelist sõltuvussuhet. Vaidlus puudub selles, et kaebaja ema oli elamisloa taotluse esitamise ajaks 90-aastane ja omas pikaajalise elaniku elamisluba (dtl 77). Kaebaja on selgitanud, et ema asus Eestisse elama 1978. a-l, siis töötas 10 aastat Kasahstanis ning alates 1989. a-st elas alaliselt Narvas (dtl 138). Vaidlus puudub ka selles, et kaebaja ema tervis oli väga halb, talle oli alates

24.03.2020 määratud sügav puue (dtl 90), ta oli voodihaige ning vajas ööpäevaringset hooldust (dtl 84, 88, 304). Kaebaja on selgitanud, et alates insuldist 2018. a-l tekkis emal lisaks vasaku külje halvatusse nägemisekaotus, ainult perifeerne nägemine ja ta iseseisev orienteerumine ümbritsevas keskkonnas oli vaevaline. Kuulmispuue koos nägemise kaotusega viis teiste inimestega suhtlemise olematuks ja ema ei suutnud ennast enam iseseisvalt teenindada (dtl 139). Ka kaebaja isa suri 2018. a-l, pärast mida vajab kaebaja ema pidevat hoolt ja kõrvalabi.

27.02.2021 oli emal uus terviserike (dtl 117), mille tulemusena ei saanud ta enam rääkida ega käsi ja jalgu liigutada (dtl 112). Vaidlust ei ole, et 2018. a-l enne isa surma ja ema tervise halvenemist kinkisid vanemad oma Narva korteri kaebajale. Kaebaja piiriületusandmetest (dtl 63 jj) nähtuvalt on ta käinud viisa alusel pidevalt ja regulaarselt Eestis vanemaid külastamas (sama on kinnitanud ka PPA) ning alates 2020. a kevadest viibis siin pikaajalise viisa alusel ja hooldas ema (dtl 95). Kaebaja on olnud sunnitud panema oma ema hooldushaiglasse perioodideks, kui tal ei ole viisa alusel olnud võimalik Eestis viibida (dtl 113–114). Kaebaja soovis hooldada oma ema viimase kodus, st Narvas. Kaebaja on enda poja osas selgitanud (dtl 139), et pojalt puudus võimekus ja tahe vanaema hooldada, kuna tal on 3 alaealist last, kelle eest ta peab hoolitsema.

- 17.** Perekonnapõhiõigus ega võrdsuspõhiõigus ei ole piiramatud. PS §-st 11 tulenevalt peab põhiõiguse riivel olema PS-ga kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas) abinõu. Põhiõigust riivav abinõu on sobiv siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Abinõu on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust. Ringkonnakohus kontrollib võrdsuspõhiõiguse riivet koosmõjus perekonnapõhiõiguse riivega.

- 18.** PPA ja Siseministerium on ringkonnakohtule selgitanud, et põhiõiguse riive eesmärgiks on praegusel juhul piirata uue rändekanalil avamist ja selle võimalikku väärkasutust. Ringkonnakohtu hinnangul on praeguses asjas vaidluse all olev põhiõigusi riivav abinõu (VMSs õigusliku aluse puudumine) selle eesmärgi saavutamiseks küll sobiv, kuid mitte vajalik abinõu, kuna samu eesmärke on võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivavate vahenditega. Rändekanalil 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 (Riigikohtu otsus nr 5-21-4, p 45). Arvestades, et sellist elamisluba saama õigustatud isikute ring pole usutavalt eriti suur ning lisaks on seadusandjal võimalik sätestada konkreetset tingimused, millele isik peab vastama, ei saa põhiõigusi niivõrd intensiivselt riivavat abinõu pidada vajalikuks.

- 19.** Halduskohtu ja PPA täiendavalt toodud põhjendused: kaebaja oleks pidanud juba varem oma ema tervisele mõtlema ja vastavalt reageerima; kaebaja oleks pidanud oma ema transportima hoopis Venemaale, et teda saaks seal hooldada; kaebaja oleks pidanud oma ema panema Eestis hooldekodusse või siin elamisloa saamiseks tööle asumata – on valdavalt asjakohatud. Tõsiasi on, et kaebaja ema oli elamisloa taotluse esitamise ajal väga haige ja vajab ööpäevast hooldust kohe ning PS § 27 lg 5 kaitsealas on ka perekonnaliikmelt isikliku hoolitsuse saamise õigus. Riik ei tohiks seada viimati nimetatud õiguse kasutamiseks ülemääraseid takistusi (sh nõuda, et Eestis pikka aega seaduslikult elanud välismaalane peaks lähedaselt hoolduse saamiseks Eestist lahkuma). See, mida kaebaja oleks või poleks pidanud varem tegema, ei oma asja lahendamisel tähtsust. Viisa alusel Eestis käimine ja ema hooldamine tõi kaasa vanainimese asjatu ja kurnava pendeldamise hooldekodude ja oma päris kodu vahel.
- 20.** Eeltoodust lähtudes leiab ringkonnakohus, et VMS piirab ebaproportsionaalselt perekonnapõhiõigust ja võrdsuspõhiõigust osas, milles see ei võimalda anda välismaalasest täisealisele lapsele elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema juurde. Kuna õigusliku aluse puudumine riivab põhiõigusi ebaproportsionaalselt, tuleneb PS-st seadusandja kohustus kehtestada PS-ga kooskõlas olev õiguslik alus tähtajalise elamisloa andmiseks. Selle kohustuse täitmata jätmiseks õigustloova akti andmata jätmise on vastuolus PS §-ga 26, § 27 lg-tega 1 ja 5, § 12 lg-ga 1 ja §-ga 11. Samadel kaalutlustel on PSga vastuolus siseministri 12.01.2017 määrus 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 juhaks, kui Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema välismaalasest täisealine laps taotleb Eestisse elama asumiseks tähtajalist elamisluba.
- 21.** Eelneva põhjal ja HKMS § 200 p 3 alusel tuleb XX-i apellatsioonkaebus rahuldada. Ringkonnakohus tühistab Tallinna Halduskohtu 03.03.2022 otsuse ja teeb asjas ise uue otsuse, millega rahuldab XX-i kaebuse osaliselt ning tühistab PPA 18.08.2021 tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise otsuse nr 15.3-3.2/591-1 ja 18.10.2021 vaideotsuse nr 15.3-3.1/2118-3. Kuna kaebaja ema on praeguseks surnud, ei ole kohustamisnõude rahuldamine võimalik. Tühistamiskaebuse rahuldamise eeldusena tunnistab ringkonnakohus PS-ga vastuolus olevaks ja jätab kohaldamata VMS-i osas, milles see ei võimalda anda välismaalasest täisealisele lapsele tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema juurde, ning siseministri 12.01.2017 määruse nr 7 osas, milles see ei sätesta sellises taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu.
- 22.** HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. HKMS § 109 lg 1 järgi tuleb menetluskulude väljamõistmiseks kohtule esitada menetluskulude nimekiri ja kuludokumendid, mille esitamata jätmise korral menetluskulusid välja ei

mõisteta. Kui kõrgema astme kohus muudab alama astme kohtu lahendit või teeb lahendi asja uueks arutamiseks saatmata, muudab ta kohtukulude jaotust (HKMS § 109 lg 4). Kaebaja on tasunud halduskohtus ja ringkonnakohtus kokku riigilõivu 35 eurot, mis tuleb vastustajalt kaebaja kasuks välja mõista. Muid menetluskulusid ei ole kaebaja kohtule esitanud. Et ringkonnakohtus rahuldab kaebuse ja PPA ei ole menetluskulude kandmise kohta andmeid esitanud, siis jäävad vastustaja võimalikud menetluskulud HKMS § 108 lg 1 ja § 109 lg 1 alusel tema enda kanda.

- 23.** Kuna otsus kajastab kaebaja ja tema ema eraelulisi andmeid, tuleb otsuse avaldamisel kaebaja nimi asendada tähemärgiga (HKMS § 175 lg 3).
- 24.** Otsus tuleb saata põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse läbiviimiseks Riigikohtule.

(allkirjastatud digitaalselt)