



RIIGIKOHUS

**Välismaalaste asjad Riigikohtu
halduskollegiumi praktikas 2020:
õiguste tõhusam kaitse**

Artikkel kohtute aastaraamatus

Mariliis Toomiste
analüütik

Tartu
2021

SISSEJUHATUS	3
1. RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJALT EI TOHI KERGEKÄELISELT VABADUST VÕTTA.....	4
2. SEKSUAALNE SÄTTUMUS TULEB VÄLJA SELGITADA PÕHIÕIGUSI AUSTAVAL MOEL	6
3. LAHKUMISETTEKIRJUTUSE TÄITMINE TULEB KOHTUMENETLUSE AJAKS PEATADA.....	7
4. PIKAAJALISE ELANIKU JA TEMA ABIKAASA PEREKONNAELU EESTIS PEAB KAITSMA	8
5. REGISTREERITUD ELUKAASLASELE ELAMISLOA ANDMATA JÄTMINE PÕHJUSTAB KAHJU	10
KOKKUVÕTTEKS	12

SISSEJUHATUS

2020. aastal tegi Riigikohtu halduskolleegium viis lahendit, mis mõjutavad oluliselt välismaalaste Eestis viibimise õigusega seotud vaidluste edaspidist lahendamist. Need lahendid käsitlesid rahvusvahelise kaitse taotleja kinnipidamist, pagulasena tunnustamise aluste väljaselgitamist ja välismaalase õigust elada Eestis perekonnaelu oma siin elava abikaasa või registreeritud elukaaslasega.

1. RAHVUSVAHELISE KAITSE TAOTLEJALT EI TOHI KERGEKÄELISELT VABADUST VÕTTA

2020. aasta esimesel poolel esitati Euroopa Liidus (EL) ligikaudu 219 000 rahvusvahelise kaitse taotlust, millest 197 000 olid esmakordsed. Taotlusi oli 34% vähem kui 2019. aasta esimesel poolel. 56 000 isikule anti pagulasseisund, 21 000 said täiendava kaitse ja 31 000 humanitaarkaitse (tegemist on EL-i tasandil ühtlustamata kaitse andmise vormiga, mida mõned liikmesriigid kasutavad).¹ Eesti proportsioon selles statistikas on üliväike: 2020. aasta novembri keskpaiga seisuga esitati Eestis 37 rahvusvahelise kaitse taotlust.² Aastal 2019 oli rahvusvahelise kaitse taotlejaid siin 101.³

Iga Eestis rahvusvahelise kaitse taotluse esitanud välismaalane ei pruugi kaitset vajada. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) peab iga üksikjuhtumi asjaolud välja selgitama. Seejuures on PPA jaoks mõistagi oluline, et välismaalane oleks menetluse kestel kättesaadav ja aitaks asjaolude väljaselgitamisele kaasa. Ilmselt üks lihtsamaid viise selle tagamiseks on välismaalase kinnipidamine. Siiski tuleb arvesse võtta, et kinnipidamine riivab inimese põhiõigusi tugevalt ja seda ei tohi teha kergekäeliselt.

Seetõttu väärrib suurt tähelepanu halduskolleegiumi 17. aprilli 2020. a määrus [3-19-1068/39](#). Selle haldusasja asjaolud olid küllaltki iseäralikud. PPA tabas 66-aastase Armeenia Vabariigi kodaniku ebaseaduslikult Eesti piiri ületamas. Armeenlane esitas suuliselt rahvusvahelise kaitse taotluse, et olla koos oma Eestis elava elukaaslasega. Reisi eesmärgiks ütles ta olevat „Perekond. Sihtkoht Tallinn“. Rahvusvahelise kaitse taotlusi oli ta esitanud ennegi, lisaks oli ta Eestist juba varemgi tagasi Armeeniasse saadetud ja tema suhtes kehtis Eestisse sissesõidu keeld. PPA pidas välismaalase kinni [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) (VRKS) § 36¹ lg 2 p-de 5 ja 6 alusel, leides, et isik esitas rahvusvahelise kaitse taotluse lahkumiskohustuse edasilükkamiseks või väljasaatmise vältimiseks ning et ta tuli riigi julgeoleku või avaliku korra kaitsmise eesmärgil kinni pidada.

Riigikohtu halduskolleegium selgitas esiteks, et [VRKS](#) § 36¹ lg 2 p 5 tuleb tõlgendada kooskõlas Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi [2013/33/EL](#) art 8 lg 3 p-ga d nii, et selle sätte alusel võib rahvusvahelise kaitse taotleja kinni pidada üksnes juhul, kui ta on [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse](#) (VSS) kohaselt lahkumiskohustuse sundtäitmise tagamiseks juba kinni peetud. Taotluse esitamise ajal ei peetud välismaalast veel sel eesmärgil kinni. Kolleegium rõhutas, et riigisisese õiguses ei saa kinnipidamise aluseid laiendada ja juhtis seadusandja tähelepanu sellele, et [VRKS](#) § 36¹ lg 2 p 5 tuleks täpsustada.⁴

Teiseks rõhutas halduskolleegium, et **avalik kord** [VRKS](#) § 36¹ lg 2 p 6 tähenduses on **EL-i õiguse autonoomne mõiste**, mida ei saa sisustada üksnes [korrakaitse seaduse](#) alusel. Ainuüksi ebaseaduslikult riiki sisenemine ja sissesõidukeelu eiramine, millele PPA ja kohtud viitasid, ei ole kellegi kinnipidamiseks piisavad põhjused. Tuleb põhjendada, miks kujutab isiku õigusvastane käitumine endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist mõnda ühiskonna põhihuvi kahjustavat ohtu, mis muudab tema kinnipidamise vältimatult vajalikuks.⁵

PPA viitas välismaalast kinni pidades ka [VRKS](#) § 36¹ lg 2 p-le 4, mille kohaselt võib rahvusvahelise kaitse taotleja vältimatu vajaduse korral kinni pidada taotluse menetlemisel

¹ Vt Euroopa Komisjoni veebilehel avaldatud ülevaadet „[Euroopa-suunalise rände statistika](#)“.

² L. Lillemäe. [Koroona-aastal on märgatavalt vähenenud asüülitootlemine](#). – ERR-i uudisteportaal, 16.11.2020.

³ Vt Siseministeriumi ja Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti koostatud „[Rändestatistika ülevaadet 2015–2019](#)“.

⁴ RKHKo 17.04.2020, [3-19-1068/39](#), p-d 15, 16, 19.

⁵ RKHKo 17.04.2020, [3-19-1068/39](#), p 23.

tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamiseks, seda eelkõige juhul, kui on oht, et ta võib põgeneda. [VRKS](#) § 36¹ lg 2 p 4 kohta selgitas halduskolleegium, et rahvusvahelise kaitse taotlejalt asjaolude väljaselgitamise eesmärgil vabaduse võtmist peab õigustama konkreetne ja pakiline vajadus. Sellest jääb väheks, kui PPA märgib loataotluses üldsõnaliselt, et menetluses on vaja välja selgitada tõesed asjaolud ning isiku Eestisse saabumise tegelikud motiivid, jättes selgitamata, milliseid andmeid on vaja kontrollida ja kuidas need rahvusvahelise kaitse menetlusega seotud on.⁶

⁶ RKHKo 17.04.2020, [3-19-1068/39](#), p 25. Vt VRKS § 36¹ lg 2 p-s 4 nimetatud põgenemisohu väljaselgitamise kohta ka RKHKo 19.06.2019, [3-19-415/44](#), p 11 jj.

2. SEKSUAALNE SÄTTUMUS TULEB VÄLJA SELGITADA PÕHI-ÕIGUSI AUSTAVAL MOEL

Välismaalast tunnustatakse pagulasena, kui tal on põhjendatud alus karta tagakiusamist, tagakiusamiseks esineb vähemalt üks [VRKS § 4 lg-s 1](#) ja Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivi [2011/95/EL art 10 lg 1 p-s d](#) nimetatud viiest põhjusest ning tagakiusamise (või tagakiusamise vastu puuduva kaitse) ja põhjuse vahel on põhjuslik seos. Tagakiusamise põhjuseks võib olla rass, usk, rahvus, poliitilised veendumused või sotsiaalsesse gruppi kuulumine.⁷ Nagu eespool öeldud, ei pruugi iga rahvusvahelise kaitse taotleja neid tingimusi täita. Asjaolusid, mis toovad endaga kaasa vajaduse rahvusvahelise kaitse järele, on erinevat laadi. Mõned neist on ilmsemad ning kergemini tajutavad ja tõendatavad kui teised.

Üht asjaolu, mille tõendamine on põhjustanud erimeelsusi mujalgi kui Eestis, käsitles halduskolleegium 5. novembri 2020. a otsuses [3-19-990/30](#). Nimelt oli PPA lükanud tagasi Uganda Vabariigi kodaniku rahvusvahelise kaitse taotluse, leides, et tema väited oma homoseksuaalsuse ning tagakiusamisjuhtumite kohta ei olnud usutavad. Halduskohus pidas kaebaja selgitusi ja esitatud tõendeid rahvusvahelise kaitse andmiseks piisavaks, kuid ringkonnakohut need ei veennud.

Halduskolleegium selgitas Euroopa Liidu Kohtu praktikale toetudes rahvusvahelise kaitse taotleja seksuaalse sättumuse kohta tõendite kogumise ja nende hindamise reegleid. Eelkõige tuleb taotlust menetleval riigil **austada isiku era- ja perekonnaelu puutumatus**. Taotlejaga viiakse kohustusliku menetlustoiminguna läbi vestlus. Kui muud tõendid aga tema ütlusi ei toeta, tuleb lahendada küsimus, kas ja kuidas koguda lisatõendeid. Seksuaalse sättumuse hindamiseks võib vajaduse korral määrata ka ekspertiisi, mis peab aga samuti isiku põhiõigusi järgima. Ettevaatlik tuleb olla stereotüüpilistel mõistetel põhinevate küsitlustega, mis ei võta arvesse isiku individuaalset olukorda. Lisaks peab taotluse menetleja tegema rahvusvahelise kaitse taotlejaga koostööd, kui määrab kindlaks, millised asjaolud on tema seksuaalse sättumuse tõendamisel olulised. Isikule ei saa ette heita, et ta ei esitanud mõne asjaolu kohta piisavalt tõendeid, kui talle ei selgitatud, mille kohta täpselt üksikasjalikumalt infot soovitakse.⁸

Ugandalase ütluste hindamise kohta selgitas halduskolleegium, et tema seksuaalset sättumust puudutavaid ütlusi hinnates tulebki kohtul asja uuel arutamisel arvestada kultuuriliste eripärade ja sellega, kas ja mil määral põhineb PPA antud hinnang eneseaktsepteerimisele ja -tunnetusele stereotüüpsetel seisukohtadel. **Stereotüüpsed järeldused**, näiteks eeldus, et isik tunneb eneseaktsepteerimise protsessis sisemist konflikti ja näeb vastuolu kristluse ja homoseksuaalsuse vahel, ei pruugi arvestada päritoluriigi olusid ja kultuurilisi eripärasid. Samuti peaks kohus rahvusvahelise kaitse asjades tõsiselt kaaluma **istungikorraldamist**, et saada kaitse taotlejast vahetu mulje, sest kohtuasja tulemus sõltub suurel määral tema usaldusväärsest ja seletuste usutavusest.⁹

Lisaks meenutas halduskolleegium, et **kui homoseksuaalsetele isikutele on nende päritoluriigis suunatud karistusõiguslikke õigusnorme**, moodustavad nad sotsiaalse grupi **VRKS § 4 lg 1 ja direktiivi 2011/95/EL art 10 lg 1 p d mõttes**. Ugandas on homoseksuaalsus karistatav eluaegse vangistusega, kuid vastata tuleb ka küsimusele, kas karistust tegelikult kohaldatakse.¹⁰

⁷ Vt selle kohta RKKHo 01.10.2018, [3-17-1026/43](#), p 12 jj.

⁸ RKKHo 05.11.2020, [3-19-990/30](#), p-d 17–21.

⁹ RKKHo 05.11.2020, [3-19-990/30](#), p-d 25.1–25.4, 26.5.

¹⁰ Samas, p-d 13, 14.

3. LAHKUMISETTEKIRJUTUSE TÄITMINE TULEB KOHTUMENETLUSE AJAKS PEATADA

Kui PPA on veendunud, et välismaalase rahvusvahelise kaitse taotlus on põhjendamatu, tehakse välismaalasele sageli [VSS](#)-i 2. peatükis kirjeldatud lahkumisettekirjutus.

Nii juhtus ka ebaseaduslikult Eestisse saabunud Kuuba Vabariigi kodanikuga, kelle esialgse õiguskaitse küsimust käsitles halduskolleegium 13. novembri 2020. a määruses [3-20-349/51](#). PPA pidas kuubalase rahvusvahelise kaitse taotlust põhjendamatuks, lükkas selle tagasi ja tegi talle sama otsusega kohe sundtäidetava lahkumisettekirjutuse Eestist lahkumiseks koos sisseõidukeeluga. Seega sisaldas üks otsus sisuliselt kolme erinevat haldusakti. Välismaalane esitas selle otsuse peale kaebuse. Halduskohus leidis, et PPA otsus on õiguspärane. Seda ringkonna kohtus vaidlustades esitas välismaalane ka esialgse õiguskaitse taotluse, et PPA otsuse kehtivus peatataks kuni asjas sisulise lahendi jõustumiseni. Ringkonnakohtus rahuldaski selle taotluse ja peatas kogu PPA otsuse kehtivuse.

PPA juhtis halduskolleegiumi tähelepanu sellele, et välismaalase väljasaatmist ettevalmistavate toimingute tegemisega ei saa viivitada: Kuuba seaduste kohaselt võib kodanik viibida kuni kaks aastat riigist eemal ilma kodanikuõigusi kaotamata, pärast selle tähtaja möödumist ei pruugi Kuuba võimud väljasaadetavale naasmiseks enam luba anda. Halduskolleegium pidas seda usutavaks ja selgitas, et **eristada tuleb lahkumisettekirjutuse kehtivust ja täitmist**. Seejuures rõhutas halduskolleegium, et otsustamisel, kas ja kuidas kohaldada esialgse õiguskaitse abinõu, tuleb kohtul silmas pidada, et tehtav valik oleks proportsionaalne kõigi protsessiosaliste suhtes. Arvestada tuleb ka sellega, et tõhus tagasisaatmine on juba EL-i õigusest tulenevalt oluline avalik huvi. Selleks et PPA saaks teha väljasaatmiseks vajalikke toiminguid, eeskätt hankida välismaalasele reisedokumente, peab lahkumisettekirjutus olema kehtiv. Seetõttu asendas halduskolleegium ringkonna kohtu valitud abinõu, PPA otsuse kehtivuse peatamise, **hoopis lahkumisettekirjutuse sundtäitmise keeluga**. Nii sai korrigeeritud nii välismaalase õigus käimasoleva kohtumenetluse ajal Eestis viibida kui ka PPA võimalus teha lahkumisettekirjutuse täitmiseks ettevalmistavaid toiminguid. Ajutiselt Eestis viibival välismaalasel on õigus saada ka vajalikku minimaalset sotsiaalabi.¹¹

¹¹ RKHKm 13.11.2020, [3-20-349/51](#), p-d 10–13. Vt kohtumenetluse ajaks lahkumisettekirjutuse sunniviisilise täitmise peatamise kohta ka RKHKm 08.02.2021, [3-20-915/35](#), p 21 jj.

4. PIKAAJALISE ELANIKU JA TEMA ABIKAASA PEREKONNAELU EESTIS PEAB KAITSMA

Lahkumisettekirjutuse tegemine võib järgneda ka sellele, kui PPA keeldub pikendamast välismaalase tähtjalist elamisluba Eestis.

Sellist olukorda lahendas halduskolleegium 18. novembri 2020. a otsuses [3-19-92/20](#). Valgevene Vabariigi kodanik, kelle elamisluba PPA ei pikendanud, on abielus määratlemata kodakondsusega isikuga, kel on Eestis pikaajalise elaniku elamisluba. Neil on ka ühine 2017. aastal sündinud laps, kel on samuti Eesti elamisluba. PPA keeldus valgevenelasele abikaasa juurde elama asumiseks antud elamisluba pikendamast [välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 123 p 3 ja § 124 lg 1 p-de 1 ja 5 alusel. Nimelt oli teda karistatud liiklussüütegude eest nii rahatrahvide kui ka vangistusega, mida küll täitmisele ei pööratud. PPA hinnangul kaalus välismaalasest tulenev oht üles tema õiguse Eestis perekonnaelu elada. Halduskohus ei pidanud isikust lähtuvat ohtu siiski suureks ja leidis, et tema abikaasa ja nende lapse huvid jäid haldusmenetluses piisava põhjalikkusega kaalumata. Ringkonnakohus seevastu ei pidanud abikaasa kaasamist vajalikuks ega leidnud PPA otsuses kaalutlusvigu.

Halduskolleegium rõhutas, et kõnealune välismaalane, tema abikaasa ja nende laps on perekondade taasühinemist käsitleva Euroopa Liidu nõukogu direktiivi [2003/86/EÜ](#) toimealas. Välismaalase abikaasa ja laps on ka pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuset käsitleva Nõukogu direktiivi [2003/109/EÜ](#) toimealas.¹²

Halduskolleegium selgitas esimest korda [VMS](#) § 142 lg 2 kohaldamist elamisloa andmisel ja pikendamisel. Selle sätte kohaselt loetakse elamisloa taotlus Eestis elava välismaalase abikaasa juurde elama asumiseks põhjendamatuks, kui elamisluba taotleb välismaalane ja abikaasa, kelle juurde elama asumiseks elamisluba taotletakse, ei tõenda, et neil ei ole võimalik elama asuda ühisesse kodakondsusjärgsesse riiki ega elamisluba taotleva välismaalase kodakondsusjärgsesse riiki või asukohariiki. Seega pidanuks PPA andma Valgevene kodaniku **abikaasale võimaluse tõendada, et ta ei saa Valgevene Vabariiki elama asuda**. Abikaasa poole pöördumata jätmine on uurimispõhimõtte rikkumine.¹³

Halduskolleegium juhtis tähelepanu ka sellele, et [VMS](#) § 142 lg 2 nõuab koostõhus [VMS](#) § 131 lg-ga 1, et mõlemad abikaasad tõendaksid abikaasa juurde elama asumiseks antud elamisloa pikendamise menetluses, et neil pole võimalik kolmandasse riiki elama asuda. See ei ole kooskõlas direktiiviga [2003/86/EÜ](#). Ei saa lubada inimesel abikaasa juurde elama asumiseks siseneda riiki ja seejärel, kui pärast abikaasa juurde elama asumiseks elamisloa saamist ilmneb või tekib mõlema abikaasa võimalus asuda elama kolmandasse riiki, nõuda elamisloa pikendamisel, et abikaasad tõendaksid, et neil pole võimalik elada teise abikaasa päritoluriigis, ilma et esineks mõni direktiivis sätestatud keeldumisasutus. **Perekonnaelu tuleb kaitsta selles liikmesriigis, kuhu kolmanda riigi kodanik abikaasa juurde elama on asunud.**¹⁴

Lisaks sellele tuleb tähele panna, et [VMS](#) § 142 lg 2 kohaldamise tagajärjed võivad Eestis pikaajalise elaniku elamisluba omava abikaasa jaoks olla rasked: kui ta ei suuda tõendada, et tal on abikaasa päritolumaal võimatu elada, siis peab ta tegema valiku, kas jääda koos lapsega Eestisse või lahkuda perega abikaasa päritoluriiki. Kui ta otsustab Eestist lahkuda, peab ta kord aastast Eestisse naasma, et siin pikaajalise elaniku staatus säilitada. Selline olukord ei tohi viia

¹² RKHKo 18.11.2020, [3-19-92/20](#), p 10.

¹³ Samas, p 12.

¹⁴ Samas, p-d 13, 14.

vastuoluni direktiiviga [2003/109/EÜ](#). Riik ei tohi panna pikaajalist elanikku sundvaliku või mitme halva valiku ette.¹⁵

Välismaalase süütegude raskus ega laad ei tinginud halduskolleegiumi hinnangul üldse vajadust tema Eestis viibimine välistada. **Oht avalikule korrale** on ainus alus, mis on direktiivi [2003/86/EÜ](#) art 6 lg 2 järgi sellisel juhul kohaldatav, kuid PPA ei põhjendanud ohu olemasolu piisavalt. Halduskolleegium leidis, et [VMS](#) § 124 lg 1 p 5, mille kohaselt võib avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamise ning rahva tervise kaitse kaalutlustel tähtajalise elamisloa andmisest keelduda, kui välismaalast on karistatud süüteo eest, on **kohaldatav erandlikel juhtudel, kui kuriteo toime pannud isikust lähtuvat ohtu avalikule korrale polegi vaja põhjendada**. Praegusel juhul ei peetud välismaalase rikkumisi kriminaalmenetluses aga isegi sedavõrd ohtlikuks, et ta tulnuks vabaduse võtmise abil liiklusest kõrvaldada või allutada käitumiskontrollile.¹⁶

Lisaks eeltoodule pani halduskolleegium PPA-le südamele, et sellistes asjades tuleb hinnata ka peresuhteid ja lapse sidet oma vanematega. **Kõigis lapsi puudutavates ettevõtmistes tuleb kindlaks määrata ja esikohale seada lapse huvid.**¹⁷

¹⁵ RKHKo 18.11.2020, [3-19-92/20](#), p-d 15–17.

¹⁶ Samas, p-d 21, 25.

¹⁷ Samas, p 26.

5. REGISTREERITUD ELUKAASLASELE ELAMISLOA ANDMATA JÄTMINE PÕHJUSTAB KAHJU

2019. aastal tunnistas Riigikohtu üldkogu otsusega [5-18-5/17](#) põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks [VMS](#)-i osas, milles see välistas välismaalasele tema Eesti kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise, sest see piiras ebaproportsionaalselt välismaalase ja Eesti kodaniku perekonnapõhiõigust.¹⁸ 2016. aastal jõustunud [kooseluseaduse](#) rakendusaktid on seni vastu võtmata.

Üldkogus lahendatud põhiseaduslikkuse järelevalve asi sai alguse haldusasjast, milles halduskolleegium tegi nüüd lõpliku lahendi. Halduskolleegium lahendas oma 18. juuni 2020. a otsuses [3-16-1903/69](#) küsimust, kuidas tuleb hüvitada kahju, mis tekkis sellest, et PPA jättis Eesti kodaniku registreeritud elukaaslasele elamisloa õigusvastaselt andmata, kuid juba seadusandja oli tegelikult põhiseaduse vastu eksinud. Nimelt tegi PPA 2016. aastal pärast umbes pool aastat kestnud menetlust otsuse jätta Eesti kodanikuga kooselulepingu sõlminud Sri Lanka kodaniku elamisloataotlus läbi vaatamata, sest [VMS](#)-i kohaselt võis tähtajalise elamisloa anda üksnes abikaasa juurde elama asumiseks. Halduskohus nõustus 2017. aastal PPA-ga, kuid 2018. aastal kohustas ringkonnakohus PPA-d taotlust uuesti läbi vaatama ja algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse. Kahju hüvitamise võimalust ringkonnakohus siiski ei näinud. Välismaalane sai viisa ja ringkonnakohtu antud esialgse õiguskaitse alusel Eestis registreeritud elukaaslase juures viibida.

Halduskolleegium selgitas, et üldkogu 2019. aasta otsusel on tagasiulatuv jõud ka PPA 2016. aasta otsuse suhtes. Seetõttu oli PPA otsus õigusvastane. Perioode, mil tekkinud võimalikku kahju vaadelda, oli kolleegiumi hinnangul **kaks**: PPA 2016. aasta sügisel tehtud läbi vaatamata jätmise otsuse eelne ja sellele järgnev aeg. **Enne PPA otsust** tekkinud mittevarelise kahju hüvitamist tuleb analüüsida [riigivastutuse seaduses](#) (RVastS) § 14 lg 1 alusel **õigustloova akti või selle andmata jätmisega tekitatud kahju hüvitamise nõudena**. Elamisloa taotluse läbi vaatamata jätmisele järgnenud ajal oli välismaalase üleelamiste vahetuks põhjuseks PPA otsus, mitte seadus. Selle otsusega välistas riik isiku õiguse koos registreeritud elukaaslasega Eestis elada ja rikkus tema õigust perekonnaelu puutumatusse. Selles osas oli tegemist [RVastS](#) § 14 lg-s 2 nimetatud **kahjuga, mis on tekitatud õigustloova akti alusel antud haldusaktiga** ja mis hüvitatakse [RVastS](#) §-des 7 ja 9 sätestatud tingimustel.¹⁹

Esimese perioodi puhul jättis halduskolleegium välismaalase nõude rahuldamata, sest tal ei tekkinud kooselulepingu sõlmimisest kuni PPA otsuse tegemiseni kahju. Nimelt kaasneb õigusnormide kui abstraktsete käitumisjuhustega paratamatult teatav ebakindlus, mis tuleb haldusõigussuhtes kõrvaldada haldusaktiga. Sellise ebakindluse põhjustatud üleelamised peavad ületama teatud lävendi, et olla käsitatavad kahjuna, kuid pool aastat ei olnud pikk aeg ja välismaalasel oli Eesti viisa olemas.²⁰

PPA otsus aga rikkus välismaalase perekonnapõhiõigust ja tekitas märkimisväärseid hingelisi üleelamisi ning halduskolleegium mõistis talle selle heastamiseks välja 500 euro suuruse hüvitise.²¹

¹⁸ RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 71. See üldkogu asi oli oluline teiseski aspektis: nimelt asus üldkogu seisukohale, et põhimõtteliselt on konkreetse normikontrolli menetlusosalise vajalikud ja põhjendatud õigusabikulud riigieelarvest hüvitatavad (vt RKÜKm 09.04.2020, 5-18-5/33, p 16).

¹⁹ RKHKo 18.06.2020, [3-16-1903/69](#), p-d 22, 23.

²⁰ Samas, p 26.

²¹ Samas, p-d 30–35.

Kolleegium rõhutas olukorda piiritledes siiski, et kahju hüvitamise nõude lahendamine kahju vahetust tekitajast lähtudes ei või viia ebaõiglase tulemuseni – **isiku seisukohalt toimib avalik võim ühtsena**.²² Sellisele ühtsusele rõhusid ka kolm eriarvamusele jäänud riigikohtunikku, kelle hinnangul tulnuks välismaalase üleelamistest põhjustatud kahju hüvitada tervikuna seadusandja tegevusetusega tekitatud mittevaralise kahjuna. Nad ei pidanud oluliseks seda, kes oli kahju põhjustamisel „viimane lüli“, vaid seda, et kahju tekkis seadusandja kohustuse olulise rikkumise tagajärjel.²³

²² RKHKo 18.06.2020, [3-16-1903/69](#), p 23.

²³ Riigikohtunik Nele Parresti eriarvamus Riigikohtu halduskolleegiumi 18. juuni 2020. a otsuse kohta haldusasjas 3-16-1903, millega on ühinenud riigikohtunikud Julia Laffranque ja Jüri Pöld, [3-16-1903/70](#).

KOKKUVÕTTEKS

Riigikohtu halduskolleegiumi 2020. aasta praktika välismaalaste asjades annab Eestis perekonnaelu elavatele või rahvusvahelist kaitset soovivatele kolmandate riikide kodanikele rohkem kindlustunnet. Kolleegiumil olid vaatluse all suure kaaluga väärtused: õigus olla vabaduses ja koos oma lähedastega. Kuigi tegemist oli juba COVID-19 pandeemia eelsete eluliste probleemidega, on liikumis- ja koos olemise vabaduse ootamatu ahenemine puudutanud paljusid. See praktika võib omandada erilise tähtsuse ka nende jaoks, kes võisid oma vabadusi varem ehk iseenesestmõistetavaks pidada.