



Õiguskantsler

Villu Kõve
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 03.04.2023 nr 5-23-6/3

Meie 27.04.2023 nr 9-2/230589/2302295

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-23-6 kohta

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, milles Tallinna Ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse osas, milles see ei võimalda anda välismaalasele tähtajalist elamisloa oma hooldust vajava vanema juurde elama asumiseks. Kohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ka siseministri 12.01.2017 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 välismaalane taotleb tähtajalist elamisloa elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava hooldust vajava vanema juurde.

Leian, et mõlemad õigusaktid on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse §-ga 11, § 26 ja § 27 lõigetega 1 ja 5 osas, milles need ei võimalda anda elamisloa täisealisele välismaalasele, kes soovib asuda Eestisse elama hooldust vajava vanema juurde.

Asjaolude lühiülevaade

1. Elamisloa taotleja on sündinud Kasahstanis ja ta on Venemaa Föderatsiooni kodanik. Ta taotles elamisloa, et asuda elama Eestisse oma ema juurde, kes vajab pärast insulti pidevat hooldust. Taotluse esitamise ajal oli taotleja ema 90-aastane, tal oli tuvastatud sügav puue ja ta vajab ööpäev läbi hooldust. Taotleja ema elas Eestis pikaajalise elaniku elamisloa alusel. Eestisse asus ta elama 1978. aastal (nõukogude ajal elas ta kümme aastat ka Kasahstanis). Taotleja ema suri apellatsioonimenetluse ajal. Taotleja isa oli surnud 2018. aastal.
2. Taotleja oli käinud viisa alusel regulaarselt Eestis vanemaid külastamas. Alates 2020. aasta kevadest viibis ta Eestis pikaajalise viisa alusel ja hooldas ema. Sel ajal, kui tal ei olnud viisa alusel võimalik Eestis viibida, oli ta sunnitud ema hooldushaiglasse viima. Eestis elab ka taotleja poeg, kuid pojalt puudus võimekus ja valmisolek vanaema hooldada, kuna ta peab hoolitsema oma kolme alaealise lapse eest.
3. Taotleja märkis elamisloa taotlemise aluseks välislepingu. Seejuures pidas ta silmas välislepinguid, mis puudutavad perekonna taasühendamise õigust.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

4. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) keeldus 18.08.2021 kaebajale elamisluba andmast. PPA leidis, et ei ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt ega ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt ei ole välislepingud välismaalaste seaduse tähenduses. Välismaalaste seaduses puudub alus, mis võimaldaks täiskasvanul taotleda tähtajalist elamisluba oma hooldust vajava vanema juurde elama asumiseks. PPA tõi ühtlasi välja, et taotlejal oleks olnud võimalik viia ema elama Venemaa Föderatsiooni või paigutada ta hooldekodusse. Samuti soovitati tal taotleda elamisluba muul alusel (töötamiseks). PPA leidis, et ka taotleja Eestis elaval täisealisel pojal on kohustus hoolitseda oma vanavanemate eest. Peale selle oli taotlejal ajavahemikus 11.05.2021–06.02.2022 pikaajaline viisa, mille alusel ta võis riigis viibida. Aastatel 2014–2018 elas taotleja Eestis lühiajalise viisa alusel.

5. Siseministerium ja PPA leidsid 27.12.2022 esitatud arvamuses, et sellekohase elamisloa taotlemise aluse kehtestamine avaks uue seadusliku rändekanali, mis oleks vastuolus seni kehtinud põhimõtetega ja suurendaks rändekanalite väärkasutuse riske. Ministeriumi ja PPA hinnangul saab Eestis elavale ja hooldust vajavale kolmanda riigi kodanikule 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.

6. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et välismaalaste seadus piirab ebaproportsionaalselt perekonnapõhiõigust ja võrdsuspõhiõigust osas, milles see ei võimalda anda välismaalasest täisealisele lapsele elamisluba, et ta saaks asuda elama oma hooldust vajava vanema juurde. Ringkonnakohtu hinnangul oli antud juhul õigustloova akti andmata jätmise vastuolus põhiseaduse § 26, § 27 lõigetega 1 ja 5, § 12 lõikega 1 ja §-ga 11. Kohtu hinnangul oli samadel kaalutlustel põhiseadusega vastuolus ka siseministri määrus.

Vaidlustatud sätete asjassepuutuvus

7. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) § 14 lõike 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus kohtu taotlusel hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. See tähendab, et kohus peaks asja lahendades asjassepuutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.¹

8. Vaidlustatud õigusaktid on asjassepuutuvad. Kaebuse esitaja soovis elamisluba selleks, et ta saaks Eestis oma ema hooldada. Välismaalaste seaduses pole ette nähtud alust, mis annaks võimaluse taotleda elamisluba hooldust vajava vanema juurde elama asumiseks. Seda küsimust ei reguleeri ka ministri määrus.

9. Taotleja esitas kohtule nii kohustamiskaebuse kui ka tühistamiskaebuse. Tallinna Ringkonnakohus jättis kohustamiskaebuse rahuldamata, kuna taotleja ema suri kohtumenetluse ajal. Tühistamiskaebuse lahendamisel on keskne küsimus selles, kas välismaalaste seadus ning ministri määrus on põhiseadusega kooskõlas. Seetõttu on vaidlustatud õigusaktid asjassepuutuvad.

Elamisloa taotlemine hooldust vajava vanema juurde elama asumiseks

10. [Välismaalaste seadus](#) (VMS) ei näe ette sellist õiguslikku alust, mis annaks täiskasvanule õiguse taotleda elamisluba oma vanema juurde elama asumiseks, kui vanem vajab hooldust. Sellise õigusliku aluse puudumine piirab nii elamisluba taotleva välismaalase kui ka Eestis elava hooldust vajava vanema perekonnapõhiõigust.

¹ RKPJKo 03.07.2008, nr [3-4-1-9-08](#), p 16.

11. Perekonnapõhiõigus tuleneb [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) §-dest 26 ja 27. Põhiseaduse § 26 esimese lause kohaselt on igapäev õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Põhiseaduse § 27 lõike 1 järgi on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Põhiseaduse § 27 lõikes 5 on öeldud, et perekond on kohustatud hoolitsema oma abivajavate liikmete eest.

12. Perekonnapõhiõigus laieneb asjaoludest sõltuvalt ka vanemate ja täisealiste laste vahelistele suhetele, eriti juhul, kui pereliikmed vajavad hooldust.² Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on öelnud, et õigus perekonnaelu puutumatusel laieneb täisealiste laste ja vanemate vahelistele suhetele, kui nad on üksteisest sõltuvad.³

13. Perekonnapõhiõigus kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos.⁴ Riigikohus on leidnud, et „põhiseaduse § 27 lg 5 on erisäte põhiseaduse §-s 26 sätestatud perekonnaelu puutumatuses suhtes, sätestades perekonnaliikme põhikohustuse hoolitseda abivajava pereliikme eest. Sellisele kohustusele vastab abivajava pereliikme õigus saada pereliikmelt hoolitsust. Üldkogu on seisukohal, et hoolitsus põhiseaduse § 27 lg 5 tähenduses hõlmab nii pereliikme õigust saada ainelist abi, kui ka õigust saada pereliikmetelt isiklikku hooldust“.⁵

14. Niisiis kuuluvad perekonnapõhiõiguse kaitsealasse ka olukorrad, kus vanem vajab vanuse ja tervise seisundi tõttu hooldust. See hõlmab ka õiguse isiklikule hooldusele pereliikme poolt.

15. Inimesel on õigus riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu. Riigikogu peab kehtestama perekonnapõhiõiguse kasutamiseks vajaliku õigusliku raamistiku ja kohased menetlused.⁶

16. Riigikohus on leidnud, et põhiseaduse § 27 lõikest 5 tulenevat põhiõigust piirab see, kui riik takistab abivajava pereliikme eest hoolitsemist. Riigikohus märkis, et põhiseaduse § 27 lõikest 5 ei tulene õigust asuda Eestisse elama. Kui aga otsustatakse elamisloa andmise üle, peab olema võimalik arvesse võtta põhiseaduse § 27 lõikes 5 sätestatud põhiõigust. Elamisloa andmisest keeldumine ei tohi põhiõigusi ebaproportsionaalselt piirata.⁷

17. Põhiseaduse § 9 lõike 1 kohaselt laienevad põhiseaduses loetletud kõigi ja igapäev õigused, vabadused ja kohustused nii Eesti kodanikele kui ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta inimestele.

18. Põhiseaduse §-st 26 ning Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklist 8 tulenev õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel hõlmab ka riigis pikaajaliselt elanud inimese õigust riigis elada.⁸ Tegemist on subjektiivse õigusega.

² RKÜKo 03.07.2012, nr [3-3-1-44-11](#), p 63, 68.

³ EIKo Slivenko vs Läti, 09.10.2003, nr [48321/99](#), p 97; Shevanova vs Läti, 15.06.2006 (koja otsus), nr [58822/00](#), p 67; Senchishak vs Soome, 18.11.2014, [5049/12](#), p 55.

⁴ RKPJKo 04.04.2011, nr [3-4-1-9-10](#), p 43; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 47.

⁵ RKÜKo 03.07.2012, nr [3-3-1-44-11](#), p 62.

⁶ RKPJKo 05.03.2001, nr [3-4-1-2-01](#), p 14; RKPJKo 28.09.2021, [5-21-4/13](#), p 38.

⁷ RKÜKo 03.07.2012, nr [3-3-1-44-11](#), p 68-69.

⁸ RKÜKo 03.07.2012, nr [3-3-1-44-11](#), p 61; EIK Slivenko vs Läti, 09.10.2003, nr [48321/99](#), p 95-96; Shevanova vs Läti, 15.06.2006 (koja otsus), nr [58822/00](#), p 66. K. Jaanimägi jt. [Kommentaariid §-le 27](#), p 23. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, Tartu, Sihtasutus Iuridicum, 2020.

19. Kõnealusel juhul piiratakse põhiõigusi, millel on erinevad piiranguklauslid. Sellisel juhul on kohus lähtunud piirangu põhiseaduslikkuse kontrollimisel kõrgema kaitsestandardiga põhiõiguse piiramise legitiimsetest eesmärkidest.⁹ Põhiseaduse § 27 lõiked 1 ja 5 on ilma seadusereservatsioonita põhiõigused, mida saab piirata teiste põhiõiguste või muude põhiseaduslikku järku väärtuste kaitseks.¹⁰

20. Riigikohus on leidnud, et välismaalaste seadusest tulenevat perekonnapõhiõiguse piirangut õigustavad põhiseaduse preambulis väljendatud väärtused, nagu sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimine. Neid eesmärke saab riik saavutada siis, kui tal on õigus otsustada selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi.¹¹ Riigikohus märkis, et kontroll sisserände üle on üks sisemise rahu tagamise viise.¹² Niisiis on piirangul legitiimne eesmärk.

21. Põhiseaduse § 11 kohaselt peavad põhiõiguste piirangud olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. Piirang on proportsionaalne, kui see on sobiv, vajalik ja mõõdukas. Selleks et otsustada abinõu mõõdukuse üle, tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.¹³

22. Kõnealusel juhul on piirang põhiseadusega vastuolus, sest järgitud ei ole proportsionaalsuse nõuet. Mõõdukuse nõudega on vastuolus see, et välismaalaste seadus ei näe ette õiguslikku alust, mis võimaldaks taotleda elamisloa hooldust vajava vanema juures elamiseks. See tähendab, et seaduse kohaselt ei ole võimalik üldse hinnata konkreetse juhtumi asjaolude valguses elamisloa andmise põhjendatust.

23. Riigi kontroll riigi rahvastiku kujunemise üle on üldjuhul kaalukas eesmärk. Täitevvõimu esindajad on selgitanud, et konkreetsemalt on kõnealusel juhul eesmärgiks hoida ära uue rändekanali avamist ning võimalikke väärkasutuse juhtusid. Statistikaameti 2022. aasta andmete kohaselt elas Eestis 114 523 kolmandate riikide (v.a Euroopa Liidu) kodanikku, mis on 8,6% rahvastikust. Eestis elas ka veel 66 583 määratlemata kodakondsusega inimest ehk ligi 5% elanikkonnast. Paljud nõukogude okupatsiooni ajal Eestisse asunud inimesed on nüüdseks üsna kõrges eas. Kolmandate riikide kodakondsusega inimeste osakaal on eakate inimeste hulgas küllaltki kõrge, moodustades ligikaudu 10–16% sellest vanuserühmast.¹⁴

24. Eakad inimesed võivad suurema tõenäosusega vajada oma tervises seisundi tõttu kõrvalabi ja hooldust. Seetõttu on tõenäoline, et kui välismaalaste seadus näeks ette aluse, mis võimaldab taotleda elamisloa hooldust vajava vanema juurde elama asumiseks, võib see teatud määral sisserännet suurendada. Võib siiski pidada tõenäoliseks, et paljud nende eakate inimeste järeלטulijatest juba elavad Eestis ning võivad olla omandanud ka Eesti kodakondsuse. Ka välisriigis elavatel ja välisriigi kodakondsust omavatel järeלטulijatel on tõenäoliselt eelnevalt juba olemas

⁹ RKPJKo 16.11.2021, nr [5-21-10/18](#), p 53.

¹⁰ RKÜKo 03.07.2012, nr [3-3-1-44-11](#), p 72.

¹¹ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 67; RKPJKo 28.09.2021, nr [5-21-4/13](#), p 44; RKPJKo 16.11.2021, nr [5-21-10/18](#), p 55.

¹² RKPJKo 16.11.2021, nr [5-21-10/18](#), p 56.

¹³ RKPJKo 06.03.2002, nr [3-4-1-1-02](#), p 15.

¹⁴ Statistikaameti andmetel elas 2022. aastal Eestis 1 331 796 inimest. (Vt tabelit https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV069U, 25.04.2023). Kogu elanikkonnast oli kolmandate riikide kodanikke erinevates vanusegruppides järgmiselt: 85-aastased ja vanemad – 14,2% (5156), 80–84-aastased – 16% (7013), 75–79-aastased – 9,9% (4444), 70–74-aastased – 13% (8893), 65–69-aastased – 12,9% (10227), 60–64-aastased – 11,7% (10146). Määratlemata kodakondsusega inimesi oli samades vanusegruppides vastavalt 5% (1837), 5,8% (2544), 5% (2234), 7,9% (5385), 9,1% (7227) ja 9,4% (8175).

teatud sidemed Eesti riigiga, kui nende vanem elab Eestis (nt on nad ise Eestis sündinud ja kasvanud, külastanud vanemaid viisa alusel jms).

25. Riigikohus on leidnud, et olukord, kus ei ole võimalik üldse kaaluda perekonnapõhiõiguse kaitsealasse kuuluvale rühmale elamisloa andmist, piirab väga intensiivselt põhiõigusi.¹⁵

26. Riigikohtu hinnangul nõuab proportsionaalsuse põhimõtte seda, et otsust tehes tuleb võtta arvesse konkreetseid asjaolusid. Riigikohus märkis, et riigi õigus takistada põhiseaduse § 27 lõikes 5 sätestatud kohustuse täitmiseks või õiguse realiseerimiseks Eestisse elama asumist sõltub juhtumi asjaoludest, eelkõige abi vajalikkusest ja selle osutamise võimalikkusest väljaspool Eestit.¹⁶

27. Riigil on võimalik seadusega reguleerida elamisloa taotlemise tingimusi. See tähendab, et nende tingimuste kaudu on võimalik määrata, mida tuleks arvestada, kui otsustatakse hooldust vajava vanema juurde asumiseks elamisloa andmise üle.

28. Samuti on võimalik hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat ohtu ning keelduda elamisluba andmast inimestele, kes kujutavad ohtu üldistele hüvedele. See on ka välismaalaste seaduse elamislubade regulatsiooni üldine loogika.¹⁷ Otsust tehes tuleb mõistagi kinni pidada kaalutusotsuse tegemise reeglitest ja arvestada proportsionaalsuse põhimõtet. Elamisloa taotlemise väärkasutamist on võimalik ära hoida kohase menetluse läbiviimisega.

29. Riigi otsustusruum teatud eesmärgil sisserände lubamisel või välistamisel on avar juhtudel, kui elamisloa taotlemine ei ole otseselt seotud põhiõigustega. Kui elamisloa taotlemise aluseks on põhiõiguste teostamine, muutuksid põhiõigused sisuliselt tähendusetuks, kui riik võiks rahvastiku kontrolli eesmärgile toetudes ikkagi vabalt määrata, mis eesmärkidel on elamisloa taotlemine üldse võimalik. Sellisel juhul kujuneks olukord, kus riik võib lubada välismaalasi lihtsasti riiki näiteks töötamise (s.h lühiajalise töötamise registreerimise teel, mille suhtes ei kehti sisserände piirarv), ettevõtluse või õpirände eesmärgil, kuid välistada elamisloa taotlemise siis, kui elamisluba soovitakse kaalukate põhiõiguste teostamiseks ning sügavalt inimlikel asjaoludel.

30. Põhiseadusega ei ole kooskõlas ka see, kui perekonnapõhiõiguse kaitsealasse kuuluval juhul soovitavad haldusorganid inimesel taotleda viisat või elamisluba mõnel muul alusel (nt töötamiseks). Riigikohus on korduvalt sedastanud, et võimalus väljastada inimesele elamisluba muudel alustel ei taga piisavat kindlust, et ta saab elada perekonnaelu Eestis.¹⁸ Erinevate elamisloa taotlemise aluste puhul kehtivad elamisloa taotlemisele erinevad tingimused, mida inimesel ei pruugi olla võimalik täita. Samuti ei taga viisa taotlemise võimalus kohaselt põhiõigusi.

31. PPA on kõnealuse menetluse raames (Riigikohtu praktikale tuginedes) leidnud, et ei ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt ega Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ei ole välislepingud, mille alusel saab välismaalaste seaduse kohaselt anda elamisloa. Samas on õiguskantsleri töös tulnud esile, et praktikas on PPA väljastanud elamislube, mille aluseks on märkinud „välislepingu“, kui seaduses puudub muu alus elamisloa andmiseks, kuid PPA hinnangul on elamisloa andmine põhjendatud. See viib aga olukorrani, kus haldusorgan hindab oma äranägemise järgi, millistel juhtudel on elamisloa andmine põhjendatud, kuigi seadus

¹⁵ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 70.

¹⁶ RKÜKo 03.06.2012, nr [3-3-1-44-11](#), p 69.

¹⁷ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 70.

¹⁸ Samas, p 60.

ei näe ette konkreetset alust elamisloa andmiseks. Selle vältimiseks on väga oluline, et kohus tunnistaks seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see vajalikku alust ette ei näe.

32. Eeltoodust tulenevalt leian, et välismaalaste seadus on vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei näe ette alust, mis võimaldaks anda elamisloa täisealisele välismaalasele, kelle Eestis elav vanem vajab hooldust.

Dokumentide esitamine

33. Siseministri 12.01.2017 [määruse nr 7](#) „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ § 2 lõige 1 sätestab, et elamisloa taotleja peab esitama vormikohase taotluse, millele on lisatud samas määruses loetletud dokumendid.

34. Määruse § 2 lõikes 3 on öeldud, et kui taotleja jätab nõutud andmed esitamata, ei esita kõiki nõutud dokumente, kui tema taotlus ei vasta määruse nõuetele või taotluses on muid puudusi, peab PPA taotlejale määrama puuduste kõrvaldamiseks mõistliku tähtaja. Kui puudusi ei kõrvaldata, jäetakse taotlus läbi vaatamata.

35. Kuna seaduses puudub alus, mis annaks võimaluse taotleda elamisluba hooldust vajava vanema juurde elama asumiseks, ei ole määruses reguleeritud seda, mis dokumendid tuleb sellisel juhul esitada.

36. Kuna kõnealune määrus sätestab üksikasjalikult elamisloa taotlemise korra ja nõuded ega reguleeri hooldusvajadusega vanema juurde elamisloa taotlemiseks andmete esitamise küsimusi, on määrus selles osas vastuolus põhiseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise