



Õiguskantsler

Elmar Vaher
peadirektor
Politsei- ja Piirivalveamet
ppa@politsei.ee

Teie nr
Meie 24.05.2022 nr 7-4/220402/2202790

Elamisloa taotlemine abikaasa juurde elama asumiseks

Austatud Elmar Vaher

Õiguskantsleri poole pöördus [] esindaja kaebusega, et Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) keeldus väljastamast talle elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks. Samas asjas pöördus õiguskantsleri poole ka avaldaja abikaasa.

Tegemist on [] kodanikuga, kes soovib saada elamisluba oma abikaasa ja lastega koos elamiseks. Keegi ei kahtlusta, et abielu oleks fiktiivne – abikaasad suhtlevad omavahel tihedalt elektroonilisi vahendeid kasutades ja neil on kolm ühist last. Tema abikaasa elab alates 2016. aastast Eestis ja talle on korduvalt antud tähtajaline elamisluba (õppimiseks, töötamiseks ning viimane kord Eestisse püsivalt elama asumiseks 2020–2025). Ka kõigil lastel on Eesti elamisluba 2025. aastani. Avaldaja taotles esimest korda tähtajalist elamisluba 2018. aastal. PPA venitas menetlusega kuni abikaasa elamisloa lõppemiseni oli jäänud kaks kuud ning keeldus siis abikaasa elamisloa lõppemisele viidates elamisloa andmisest. Uue taotluse esitas avaldaja 2021. aastal. PPA teatas, et keeldub elamisluba andmast, kuna inimesed on ise endale sellise n-ö visiitabielu valinud ning abikaasadel on võimalik kohtuda viisa alusel. Samas on PPA teadlik, et avaldajale on korduvalt keeldutud viisa väljastamisest. Seega on inimene sisuliselt suletud ringis. Meie poole on korduvalt pöördunud ka avaldaja abikaasa, kes on olukorra pärast mures. Samuti igatsevad lapsed oma isa.

Leian, et PPA on rikkunud elamisloa andmisest keeldumisel seaduse nõudeid.

Välismaalaste seaduse (VMS) § 211 lõikes 1 on sätestatud, et tähtajalise elamisloa andmise või andmisest keeldumise, pikendamise või pikendamisest keeldumise otsustab PPA. Tegemist on pädevusnormiga, mille mõtte on reguleerida, milline asutus asja lahendamise eest vastutab. VMS § 211 lõikest 1 ei tulene PPA-le kaalutusõigust elamisloa andmiseks või sellest keeldumiseks. Need alused on kirjas VäMS teistes sätetes.

Tähtajalise elamisloa võib anda välismaalasele, kui ta soovib asuda elama Eesti kodanikust või eesti rahvusest abikaasa juurde või elamisloa alusel Eestis elava välismaalase abikaasa juurde (VMS § 137 lg 1). Abikaasa juurde elama asumiseks võib anda elamisloa siis, kui abikaasade vahel on tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond on püsiv ja abielu ei ole fiktiivne (VMS § 138 lg 1). Abielu on fiktiivne, kui see on sõlmitud eesmärgiga elamisluba saada ning isikute vahel puudub tegelik perekonnaelu (VMS § 138 lg 2). Lisaks peavad olema täidetud elamisloa taotlemise üldtingimused (VMS § 117).

Õiguskantsleri Kantselei

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

PPA ei esitanud elamisloa andmisest keeldumise otsuses ühtegi põhjendust, mille kohaselt taotleja ei vasta seadusega sätestatud tingimustele abikaasa juurde elama asumiseks.

PPA ei saa keelduda elamisloa andmisest, viidates ebamäärastele menetluses kogutud andmetele. Seaduses on sätestatud, millal võib elamisloa andmisest keelduda taotleja isikust lähtuvatel asjaoludel. Elamisloa andmisest võib keelduda siis, kui inimene võib ohustada avalikku korda, riigi julgeolekut või rahvatervist (VMS §-d 124-125). Kui PPA tuvastab asjaolud, mille tõttu inimene võib kujutada ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, siis tuleb need asjaolud otsuses välja tuua ning otsust põhjendada.

Niisiis on elamisloa andmisest keeldumise otsuses tehtud ilmselgeid hindamis- ja kaalumisvigu. PPA võib keelduda elamisloa andmisest ainult seaduses sätestatud alustel. Elamisloa andmisest ei saa keelduda põhjendusega, et inimene, kes soovib asuda elama oma abikaasa juurde, võib taotleda viisat või elamisluba muul alusel. Samuti ei või PPA keelduda elamisloa andmisest selle tõttu, et inimesele on varem keeldutud elamisloa või viisa andmisest. Sisuliselt on PPA inimest jooksutanud, suunates teda elamisloa andmise asemel viisat taotlema.

Õiguspärasuse ja hea halduse tagamiseks palun PPA-l [] elamisloa taotlus uuesti läbi vaadata. Kui PPA hinnangul esineb oht avalikule korrale või julgeolekule või on elamisloa andmisest keeldumiseks mu alus, tuleb see mõistetavalt ja vajadusel kohtulikult kontrollitavalt kirja panna.

Palun siinses kirjas esitatud seisukohti võtta arvesse PPA edasises halduspraktikas.

Asjaolud

1. [] on [] kodanik, kes elab []. Ta on abielus []. Neil on kolm last (sündinud []). Abielu sõlmiti [].

2. Avaldaja abikaasa [] elab Eestis alates 2016. aastast. Talle on antud korduvalt tähtajaline elamisluba: õppimiseks 11.11.2016–10.11.2017 ja 11.11.2017–30.06.2019, töötamiseks 05.09.2019–05.09.2024 ning püsivalt Eestisse elama asumiseks 01.09.2020–01.09.2025.

3. PPA on väljastanud kõigile kolmele lapsele Eesti elamisloa, mis kehtib kuni 01.09.2025. Kaks last asusid Eestisse elama 2019. aastal, kolmas laps 2020. aastal.

4. Avaldaja esitas esmakordselt tähtajalise elamisloa taotluse 24.07.2018. PPA võttis elamisloa menetluse 10.08.2018 (seejuures teavitas PPA avaldajat taotluses esinenud puudusest alles 16.10.2018, s.o enam kui kaks kuud pärast taotluse menetluse võtmist). PPA tegi otsuse elamisloa andmisest keeldumise kohta 12.04.2019. Keeldumist põhjendati sellega, et tolleks ajaks oli jäänud kutsuja (avaldaja abikaasa) elamisloa kehtivusaja lõppemiseni vähe aega (kuni 30.06.2019). PPA põhjendas elamisloa andmisest keeldumist asjaoluga, et nii lühikeseks ajaks on avaldajal võimalik taotleda viisat. PPA tõi otsuses ka välja, et avaldaja ja kutsuja olid elanud eraldi juba kaks aastat.

5. Praeguse menetluse kohta teatas PPA ametnik õiguskantsleri nõunikule, et 2019. aastal keelduti avaldajale elamisluba andmast, sest PPA ei väljastanud tollal elamislubasid [] õppijate perekonnaliikmetele.

6. Avaldaja esitas uue tähtajalise elamisloa taotluse abikaasa juurde elama asumiseks 17.06.2021.

7. PPA teatas 12.10.2021 avaldajale, et kavatseb elamisloa andmisest keelduda. Ainsa põhjendusena toodi välja asjaolu, et avaldajale oli varem keeldutud elamisluba ja viisat väljastamast. PPA teatas kirjas, et sel põhjusel ei olnud avaldajale elamisloa andmine põhjendatud [välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 123 punkti 3 alusel.

8. PPA otsustas 14.12.2021, et keeldub tähtajalist elamisluba andmast VMS § 123 punkti 3 alusel, sest PPA hinnangul ei olnud elamisloa andmine põhjendatud. PPA põhjendas keeldumist järgmiselt.

- PPA leidis, et elamisloataotluse põhjendatuse hindamisel ei võeta arvesse üksnes seda, kas elamisloa andmiseks vajalikud tingimused on täidetud, vaid hinnatakse taotluse menetluse käigus inimese kohta teadaolevaid andmeid.
- Iga otsuse tegemisel peab PPA hindama proportsionaalsust. PPA leidis, et kutsuja tähtajaline elamisluba kehtib kuni 01.09.2025 ning „perekonna kooselamise soov kuni kutsuja Eesti tähtajalise elamisloa lõpuni on viibimisalusena realiseeritav pikaajalise viisaga“.
- PPA leidis, et tähtajalise elamisloa andmisest keeldumisega ei sekkuta oluliselt taotleja ja kutsuja perekonnaellu, kuna taotleja ja kutsuja on ise endale sellise elu valinud. PPA hinnangul võib taotleja elada edasi [] ja külastada Eestit viisa alusel. PPA põhjendas, et kuna taotleja ja kutsuja on üle viie aasta elanud eraldi, on PPA otsus põhjendatud. Taotleja võib taotleda viisat või elamisluba muul alusel.

9. Avaldaja esindaja esitas PPA otsuse peale vaide 27.12.2021.

10. PPA tegi 24.01.2022 otsuse, et jätab vaide rahuldamata (15.3-3.2/735-5) ja tõi välja järgmised asjaolud.

- PPA osutas avaldaja esitatud andmete usaldusväärsusele, kuna avaldaja oli taotlenud viisat sugulaste külastamiseks, kuid oli vestluse käigus öelnud, et plaanib jääda pere juurde elama. PPA arvestas seda elamisloa andmisest keeldumisel, leides, et taotlus ei olnud põhjendatud.
- Kutsuja elab Eestis alates 2016. aastast, kuid avaldaja taotles elamisluba alles 2021. aastal. PPA on sellest järeldanud, et vaide esitaja ei soovinud oma abikaasa juurde elama asuda ja vaide esitaja ja kutsuja otsustasid enne elamisloa taotlemist elada pikka aega eri riikides.
- On tõendamata taotleja väide, et nad suhtlevad abikaasaga igapäevaselt. Taotleja esitas tõendid vaid teatud ajaperioodide kohta. Vaide esitaja abikaasa on käinud viie aasta jooksul [] vaid kolm korda ja needki külastused olid lühiajalised – paari nädala pikkused. Kuna kutsuja on vaide esitajat viie aasta jooksul külastanud vaid kolm korda ja vaide esitaja kutsujat mitte kordagi, ei saa selliselt korraldatud perekonnaelu puhul elamisloa andmisest keeldumise puhul olla tegemist perekonnaelu õiguse rikkumisega, kuna abikaasad on ise sellise elustiili valinud ja viimase viie aasta jooksul niimoodi ka elanud.
- Taotleja ja tema abikaasa on öelnud, et taotleja on andnud abikaasale rahalist toetust sularahas. PPA leidis, et kuna rahaülekandeid pole tehtud, ei ole ka abikaasade omavaheline toetus tõendatud ning raha saatmise väide on paljasõnaline.
- Taotleja abikaasa külastas abikaasat [] ilma lasteta, kuna lastega reisimine on kulukas. PPA leidis, et selline raha kokkuhoidmine seab kahtluse alla ka abikaasade väidetava teineteise rahalise toetamise.
- Euroopa Liidu direktiivid ei ole otsekohalduvad. Perekonna taasühinemise direktiiv on üle võetud välismaalaste seadusesse ning elamisloa taotluse menetlemisel lähtub PPA välismaalaste seaduses sätestatust. Välismaalaste seaduses on väga täpselt reguleeritud, millal on välismaalasel võimalus saada Eesti elamisluba.
- Vaide esitajale keelduti elamisluba andmast, kuna PPA hinnangul ei olnud elamisloa taotlus põhjendatud, mitte sellepärast, et elamisloa taotlemise tingimused oleksid olnud täitmata.

11. Avaldaja taotles seejärel Schengeni viisat Belgia riigilt. Belgia keeldus viisat väljastamast 05.04.2022 (otsus toimetati kätte 22.04.2022). Keelduti selle tõttu, et taotleja ei tõendanud piisavate elatusvahendite olemasolu ning kaheldi, kas ta lahkub riigist, sest Eestis elavad tema pereliikmed.

12. PPA töi vastuses õiguskantsleri nõuniku päringule välja järgmised põhjendused.

12.1. Elamisloa andmine on PPA kaalutusotsus (VMS § 211 lg 1). Kõnealusel juhul esinesid asjaolud, mis töid kaasa elamisloa andmisest keeldumise (nt korduv viisa andmisest keeldumine). Elamisloa andmisest keeldumise alused on sätestatud VMS §-s 123 jj. Selle seaduse kohaselt ei ole keeldumise ainus alus see, et taotleja ei vasta tingimustele, vaid PPA hindab menetluse käigus ka muid taotleja kohta teada olevaid andmeid.

12.2. Abikaasa juurde elama asumiseks antakse elamisluba, kui on täidetud perekonnaelule esitatavad nõuded (VMS § 138). VMS § 138 lg-s 1 on sätestatud perekonnale esitatavad nõuded – majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus. Taotleja esitatud andmete põhjal ei saa järeldada, et abikaasade vahel oleks majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus. Vastastikune rahaline/majanduslik toetus (nt ülekannete näol) abikaasade vahel ongi see, mis näitab, kas abikaasade vahel on majanduslik side. Menetluse jooksul selgitas taotleja, et ta abiellus kutsujaga 20.04.2016, kuid juba augustis 2016 esitas kutsuja elamisloa taotluse ja septembris 2016 asus Eestisse elama (lapsed alates 2019). Seega ei ole taotleja ja kutsuja elanud perekonnaelu vähemalt viie aasta jooksul ja [] oli nende abieluline kooselu lühiajaline.

12.3. PPA teatel on avaldajale keeldutud viisa andmisest kuuel korral:

- 21.04.2017 keeldus viisa andmisest Belgia (eesmärk sugulaste külastamine), sest taotleja ei esitanud tõendeid piisavate elatusvahendite olemasolu kohta;
- 30.04.2018 keeldus viisa andmisest Itaalia (eesmärk turism), sest ei pidanud riigis viibimise eesmärgi ja tingimuste kohta esitatud põhjendusi usaldusväärseks;
- keeldus viisa andmisest Hispaania (eesmärk sport), sest taotleja ei esitanud põhjendusi kavatsetava viibimise eesmärgi ja tingimuste kohta;
- 26.11.2019 keeldus viisa andmisest Belgia (sugulaste külastamine), sest taotleja ei esitanud tõendeid piisavate elatusvahendite olemasolu kohta;
- 17.06.2021 keeldus viisa andmisest Eesti (eesmärk sugulaste külastamine), sest kaheldi dokumentide ehtsuses, usaldusvääruses;
- 05.04.2022 keeldus viisa andmisest Belgia (eesmärk sugulaste külastamine), sest taotleja ei esitanud tõendeid piisavate elatusvahendite olemasolu kohta. Avaldaja edastatud andmete kohaselt oli teiseks põhjuseks asjaolu, et kuna Eestis elab tema perekond, ei pruugi ta viisas määratud tingimustel riigist lahkuda.

Elamisloa andmise õiguslikud alused

13. Praegusel juhul on põhiküsimus selles, kas PPA on sisustanud õiguspäraselt välismaalaste seadust osas, millised tingimused peavad olema täidetud abikaasa juurde elamisloa andmiseks. Nimelt on PPA seisukohal, et elamisloa andmisest võib keelduda, kui PPA hinnangul ei ole elamisloa andmine põhjendatud, kuigi kõik seaduses sätestatud elamisloa andmise tingimused on täidetud. PPA on selgitanud, et VMS § 211 lõike 1 kohaselt on abikaasa juurde elama asumiseks elamisloa andmine PPA kaalutusotsus. Samuti on küsimus, kas põhjendused, mida PPA esitas elamisloa andmisest keeldudes, on asjakohased.

14. VMS § 211 lõikes 1 on sätestatud, et tähtajalise elamisloa andmise või andmisest keeldumise, pikendamise või pikendamisest keeldumise otsustab PPA, kui kõnealusel seadus või

välisleping ei sätesta teisiti. Tegemist on pädevusnormiga. VMS § 211 lõikest 1 ei tulene PPA-le kaalutusõigust elamisloa andmiseks või sellest keeldumiseks. PPA peab elamisloa andmise otsustama vastavalt seaduses sätestatud tingimustele.

15. Välismaalasele võib anda tähtajalise elamisloa, kui elamisloa andmise tingimused on täidetud ega esine asjaolusid, mis tooksid kaasa elamisloa andmisest keeldumise (VMS § 116 lg 1).

16. Tähtajalise elamisloa võib anda siis, kui Eesti tähtajalise elamisloa taotlemise eesmärk on põhjendatud (VMS § 117 lg 1 p 1). VMS § 118 p 1 kohaselt võib tähtajalise elamisloa anda elama asumiseks abikaasa juurde.

17. VMS § 123 p 2 kohaselt keeldutakse elamisloa andmisest, kui välismaalane ei vasta tähtajalise elamisloa andmise tingimustele. VMS § 123 p 3 kohaselt keeldutakse elamisloa andmisest, kui tähtajalise elamisloa taotlus ei ole põhjendatud.

Elamisloa taotlemise tingimused abikaasa juurde elama asumiseks

18. Abikaasa juurde elama asumiseks elamisloa taotlust käsitledes tuleb silmas pidada, et tegemist on inimese põhiõigusega.

19. [Põhiseaduse](#) §-d 26 ja 27 tagavad igaühele õiguse perekonnaelu puutumatuselle ning perekonnapõhiõiguse kaitse.¹ Põhiseaduse §-de 9, 26 ja 27 kohaselt laienevad need põhiõigused ka Eestis elamisloa alusel elavale välismaalasele.² Perekonnapõhiõiguse realiseerimiseks on seaduses nähtud ette alus elamisloa taotlemiseks Eestis elava abikaasa juurde elama asumiseks.

20. Seadusega on kehtestatud tingimused, mida tuleb täita, kui välismaalane taotleb elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks. Tähtajalise elamisloa võib anda välismaalasele, kui ta soovib asuda elama Eesti kodanikust või eesti rahvusest abikaasa juurde või elamisloa alusel Eestis elava välismaalasest abikaasa juurde (VMS § 137 lg 1). Abikaasa juurde elama asumiseks võib anda elamisloa siis, kui abikaasade vahel on tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond on püsiv ja abielu ei ole fiktiivne (VMS § 138 lg 1). Abielu on fiktiivne, kui see on sõlmitud eesmärgiga elamisluba saada ning isikute vahel puudub tegelik perekonnaelu (VMS § 138 lg 2). Lisaks peavad olema täidetud elamisloa taotlemise üldtingimused (VMS § 117).

21. Kui inimene on täitnud elamisloa taotlemise tingimused, siis on tal õigus elamisluba saada. Sellisel juhul ei ole PPA-l kaalutusõigust otsustada, kas elamisluba väljastada või mitte. Kui inimene vastab elamisloa taotlemise tingimustele, siis ei ole õiguslikku alust hinnata elamisloa andmise proportsionaalsust. Perekonnapõhiõigusesse sekkumise proportsionaalsust tuleb hinnata siis, kui on alus elamisloa andmisest keelduda ning seadusandja on andnud PPA-le kaalutusõiguse otsustamiseks, kas elamisluba siiski anda või sellest keelduda (vt nt VMS § 124 lg 1, § 125).

22. Niisiis, kui inimene on täitnud elamisloa taotlemiseks seadusega sätestatud tingimused, võib PPA keelduda elamisloa andmisest ainult juhul, kui seaduses on sätestatud selleks alus.

23. PPA ei ole elamisloa andmisest keeldumise otsuses (14.12.2021) esitanud ühtegi põhjendust, mille kohaselt taotleja ei vasta seadusega sätestatud tingimustele abikaasa juurde elama

¹ RKPJKo 04.04.2011, [3-4-1-9-10](#), p 43; RKÜKo 21.06.2019, [5-18-5/17](#), p 47; RKPJKo 05.03.2001, [3-4-1-2-01](#), p 14.

² RKPJKo 28.09.2021, [5-21-4/13](#), p 39; RKPJKo 16.11.2021, [5-21-10/18](#), p 51.

asumiseks. Ka vaideotsuse kohaselt ei olnud elamisloa andmisest keeldumise otsuse aluseks asjaolu, et taotleja ei oleks vastanud elamisloa andmise tingimustele.

24. PPA keeldus elamisloa andmisest VMS § 123 punkti 3 alusel, leides, et elamisloa andmine ei ole põhjendatud.

Elamisloa andmisest keeldumine taotluse põhjendamatuses tõttu

25. Põhiseaduse § 3 lg 1 esimese lause kohaselt teostatakse Eestis riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab, et täitevvõim peab otsuste tegemisel lähtuma seadustes sätestatud tingimustest. PPA võib elamisloa andmisest keelduda vaid juhul, kui selleks on seaduses sätestatud alus. PPA-l ei ole õigust VMS § 123 punkti 3 alusel asuda seadma lisatingimusi elamisloa saamiseks.

26. VMS § 123 punkti 3 alusel ei või keelduda elamisloa andmisest põhjendusega, et inimene võib elamisloa asemel taotleda viisat. Riigis viibimise seaduslik alus peab olema vastavuses viibimise asjaoludega. Seadusandja on näinud ette õiguse saada elamisluba, et asuda elama Eestis elava abikaasa juurde. Samuti erinevad elamisloa ja viisa taotlemise tingimused ning elamisloa või viisa alusel riigis viibiva inimese õigused. Riigikohus on korduvalt sedastanud, et kui inimene soovib Eestisse saabuda perekonnaelu elamise eesmärgil, siis on tal õigus saada vastaval alusel elamisluba ning seda ei asenda võimalus taotleda viisat või elamisluba muul alusel.³ Niisiis ei või PPA põhjendada abikaasa juurde elama asumiseks taotletud elamisloa andmisest keeldumist sellega, et inimene võib taotleda viisat või elamisluba muul alusel.

27. Asjakohane ei ole ka viide, et elamisloa andmisest keeldumine on põhjendatud, sest abikaasad on ise endale sellise elu valinud. Seaduses on nähtud ette tingimused, mille täitmise korral on võimalik elamisluba saada. Praegusel juhul asus üks abikaasadest Eestisse elama esialgu õppimise eesmärgil ning hiljem sai elamisloa siin töötamiseks. Nüüd on tal tähtajaline elamisluba Eestis püsivalt elamiseks. Nii põhiseaduse kui ka seaduse kohaselt on tal õigus kutsuda Eestisse elama ka oma abikaasa ja alaealised lapsed. VMS-i kohaselt võivad välismaalastest abikaasad asuda Eestisse elama koos, kuid osad pereliikmed võivad asuda ka hiljem Eestis elava pereliikme juurde elama. Inimestel on õigus otsustada, kuidas oma perekonnaelu korraldada.

28. Perekonnaelu tingimuseks ei saa niisiis seada nõuet, et perekond saab eksisteerida vaid ühes riigis või et perekonnaelu katkeb, kui inimesed on teatud aja elanud eri riikides.⁴

29. Avaldaja soovis taotleda elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks juba 2018. aastal, kuid PPA keeldus elamisloa andmisest, sest PPA ei väljastanud tollal [] üliõpilaste abikaasadele elamisluba Eestisse elama asumiseks. Niisugune oli sel ajal PPA üldine halduspraktika, mis ei olnud seotud konkreetse taotlejaga. PPA põhjendas tollal elamisloa andmisest keeldumise otsust sellega, et otsuse tegemise ajaks oli kutsuja elamisloa kehtivusaja lõppemiseni jäänud veidi enam kui 2,5 kuud ja niivõrd lühikeseks ajaks oli võimalik taotleda viisat. Olukord kujunes niisuguseks

³ RKÜKo 21.06.2019, [5-18-5/17](#), p 60; RKPJKo 28.09.2021, [5-21-4/13](#), p 39; RKPJKo 16.11.2021, [5-21-10/18](#), p 52.

⁴ EIK 21.07.2015, [Oliari jt vs. Itaalia](#), taotlused nr 18766/11 ja 36030/11, p 169. Tänapäeva globaliseerunud maailmas on tavaline, et partnerid võivad teatud perioodidel elada erinevates riikides kutsealastel või muudel põhjustel. Nt nõukogu 22.09.2003 [direktiiv 2003/86/EÜ, perekonna taasühinemise õiguse kohta](#), art 8 lg 1 sätestab, et liikmesriigid võivad perekonna taasühinemist taotleva isiku puhul nõuda, et see oleks enne oma pereliikmetega ühinemist nende territooriumil viibinud teatava aja, kuid mitte rohkem kui kaks aastat.

aga selle tõttu, et elamisloataotluse menetlus kestis ligi kaheksa kuud (s.h aeg puuduste kõrvaldamiseks).

30. Õiguslikult ei ole asjakohane ka PPA seisukoht, et PPA võib võtta elamisloataotlust läbi vaadates arvesse lisaks seaduses sätestatud tingimuste täitmisele ka muid menetluse käigus inimese kohta selguvaid andmeid. PPA vastas õiguskantsleri nõuniku päringule, et kõnealusel juhul esinesid asjaolud, mis tõid kaasa elamisloa andmisest keeldumise (nt korduv viisa andmisest keeldumine). PPA ametnik seostas vastuses seda asjaolu inimese usaldusväarsuse küsimusega (tema saabumine Euroopa Liidu liikmesriikidesse ei ole soovitatav).

31. Seaduse kohaselt ei saa PPA keelduda elamisloa andmisest, viidates ebamäärastele menetluses kogutud andmetele. Seaduses on sätestatud, millal võib elamisloa andmisest keelduda taotleja isikust lähtuvatest asjaoludest. Elamisloa andmisest võib keelduda siis, kui inimene võib ohustada avalikku korda, riigi julgeolekut või rahvatervist (VMS §-d 124-125). Kui PPA tuvastab asjaolud, mille tõttu inimene võib kujutada ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, siis tuleb need asjaolud otsuses välja tuua ning otsust põhjendada. Ühestki menetluskohast ei selgu, et PPA on tuvastanud inimese kohta selliseid andmeid. Samuti ei ole sellel alusel keeldutud avaldajale viisat andmast.

32. Abikaasa juurde elamisloa andmisest keeldumise alus ei saa olla tõik, et inimesele on varem keeldutud viisa andmisest. Viisa taotlemiseks on õigusaktidega kehtestatud teatud tingimused, kuid viisa andmise üle otsustamisel on riikidel väga lai kaalutusruum. Avaldajale pole viisat antud selle tõttu, et ta ei ole tõendanud piisavate elatusvahendite olemasolu.⁵ Talle on jäetud viisa andmata ka selle pärast, et ta ei pruugi viisa tähtaja möödumisel Eestist lahkuda. Seda hinnates on riigid võtnud arvesse asjaolu, et tema perekond elab Eestis. Kumbki nendest põhjendustest ei anna alust keelduda elamisloa andmisest. Enamgi veel, riik on ise tekitanud n-ö suletud ringi, suunates inimese taotlema viisat, kuigi seaduse kohaselt on tal õigus taotleda elamisluba.

33. Niisiis ei ole PPA-l alust keelduda inimesele elamisloa andmisest selle tõttu, et talle on varem jäetud viisa andmata. See ei anna alust pidada inimest ebausaldusväärseks ega keelduda selle alusel elamisluba andmast. Välismaalaste seadus ei näe ka ette alust elamisloa taotleja usaldusväarsuse hindamiseks ja/või selle tõttu elamisloa andmisest keeldumiseks (vrd tööandja või õppeasutuse usaldusväarsuse hindamise menetlusega). Samuti on põhjendamatu lugeda avaldajat ebausaldusväärseks sel põhjusel, et PPA on varem keeldunud talle elamisluba andmast.

34. Vaideotsuses on PPA toonud välja uusi põhjendusi elamisloa andmisest keeldumiseks. Kuigi PPA asus ka vaideotsuses seisukohale, et elamisloa andmise tingimused olid täidetud ning keeldumise aluseks oli taotluse põhjendamatus, jääb põhjenduste sisust mulje, et PPA seadis kahtluse alla perekonnaelu tegelikkuse. Näiteks tõi PPA vaideotsuses välja, et polnud tõendatud abikaasade igapäevane suhtlemine ning asjaolu, et avaldaja toetab abikaasat rahaliselt. Vastuses õiguskantsleri nõunikule tõi PPA ametnik kahtlust tekitava asjaoluna välja ka selle, et abielu sõlmiti vahetult enne seda, kui avaldaja abikaasa asus Eestisse õppima.

35. Abielu ei muuda fiktiivseks asjaolu, et varem koos elanud paar sõlmib abielu enne seda, kui üks neist siirdub välismaale õppima. Avaldaja on varem elamisloa taotlemise käigus selgitanud,

⁵ Vt lähemalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13.07.2009, millega kehtestati ühenduse viisaeeskiri ([viisaeeskiri](#)), art 14 lg 1 p c; Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/399, 09.03.2016, mis käsitleb inimeste üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad, kodifitseeritud tekst), art 6 lg 1 p c ja lg 4. Eesti Vabariik nõuab, et inimesel oleks igaks Eestis viibimise päevaks vähemalt 100 eurot.

et nad olid kohalike tavade kohaselt abielus juba varem. Neil on kolm last. Seda arvestades ei viita abielu hilisem sõlmimine abielu fiktiivsusele.

36. VMS § 138 lõikes 1 on öeldud, et abikaasade vahel peab olema tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond peab olema püsiv ja abielu ei tohi olla fiktiivne. Seaduse väljend „tihe majanduslik side“ iseloomustab ennekõike abikaasade omavahelisi suhteid laiemalt, mis väljendub valmisolekus üksteist toetada ja abistada. See ei tähenda, et abikaasad peavad olema üksteist tegelikult rahaliselt toetanud ning tõendama rahaülekannete tegemist. Mõistagi võivad abikaasad üksteist otseselt rahaliselt toetada, kui nad seda soovivad ja/või see on vajalik. Tänapäeva ühiskonnas ei saa aga pidada otsest rahalist toetamist ning selle tõendamist perekonnaelu tõelisuse eelduseks.

37. Eeltoodust tulenevalt on PPA tuginenud elamisloa andmisest keeldudes asjakohatutele põhjendustele. PPA esitatud kaalutluste alusel elamisloa andmisest keeldumine abikaasa juurde elama asumiseks on õigusvastane.

Kokkuvõte

38. [Haldusmenetluse seaduse](#) § 54 kohaselt on haldusakt õiguspärane, kui selle on teinud pädev haldusorgan kehtiva õiguse alusel ja sellega kooskõlas, proportsionaalne, kaalutusvigadeta ning vastab vorminõuetele. Praegusel juhul on PPA lähtunud elamisloa andmisest keeldudes sellistest asjaoludest ja kaalutlustest, mis ilmselgelt ei puutu asjasse.

39. Selle tõttu soovitan kõnealuses asjas õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks uuendada avaldaja elamisloa taotluse menetlust ning vaadata tema taotlus uuesti läbi, arvestades eespool välja toodud õiguslikke aspekte. Samuti palun järgida kirjas esitatud seisukohti PPA halduspraktikas üldisemalt.

Palun teatage 9. juuniks 2022, kuidas olete soovitusi järginud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise