



Õiguskantsler

Teie 11.09.2020 nr

Meie 23.11.2020 nr 7-4/201568/2006461

Eriloo alusel riiki sisenemise lubamine

Austatud []

Pöördusite õiguskantsleri poole seoses Eestisse tulemiseks vajaliku eriloo taotlemisega. Kirjutasite, et välistöötajatel ei ole sageli võimalik tulla Eestisse koos perekonnaga, sest kui töötajal puudub elamisluba, ei saa pereliikmed Politsei- ja Piirivalveametilt (PPA) eriluba riiki sisenemiseks. PPA ametnikud ei võta eriloo taotluse lahendamisel arvesse perekonna ühtsuse põhimõtet ega perekondlikke põhjuseid. Samuti satuvad eriloo taotlejad sageli nn suletud ringi, sest PPA nõuab neilt enne eriloo andmist tõendit Eestis viibimise seadusliku aluse kohta, kuid Eesti välisesindused ei võta vastu viisataotlusi, kui inimene pole saanud eriloo andmise kohta PPA-lt kinnitust.

Praegu kehtivate Eestisse sisenemise piirangute kohta on tekkinud mitmeid õiguslikke küsimusi. On küsitav, kas riiki sisenemise õiguse niivõrd ulatuslik piiramine Vabariigi Valitsuse korralduse alusel on kooskõlas seaduse ja põhiseadusega. PPA-l on viisa alusel riigis viibivate välistöötajate perekonnaliikmete eriloo taotluse lahendamisel küllalt avar kaalutlusruum, kuid sellest hoolimata peab amet otsuse tegemisel kaaluma kõiki olulisi asjaolusid ning järgima haldusmenetluse nõudeid.

PPA teatel ei nõua amet üldjuhul seda, et eriloo saamiseks peab inimesel olema Eestis viibimiseks seaduslik alus, kuid eriloo ja viibimisaluse küsimust vaadatakse koosmõjus. Teie kirjeldatud juhtumi kohta möönis PPA, et tegemist oli ametniku veaga. Asjaolude täpsustamisel selgus, et lähtudes Välisministeeriumi kantsleri käskkirjast, ei võta saatkonnad vastu viisataotlusi juhul, kui inimene ei ole saanud PPA-lt eriluba Eestisse sisenemiseks. Niisuguse piirangu kehtestamiseks puudub seaduslik alus.

Üldised põhimõtted

1. Riigil on küllalt avar kaalutlusruum otsustada, kas anda välismaalastele riiki sisenemiseks luba või mitte. Seejuures tuleb arvestada põhiseaduse nõudeid – ennekõike õigust perekonna- ja eraelu puutumatussele ning õiguse üldpõhimõtteid.

2. [Põhiseaduse](#) § 26 kohaselt on igal inimesel õigus perekonna- ja eraelu puutumatussele. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra

Õiguskantsleri Kantselei

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

või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Põhiseaduse § 27 lõige 1 sätestab, et perekond kui rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alus on riigi kaitse all. Riigil on positiivsed kohustused perekonnapõhiõiguse ja perekonnaelu puutumatus tagamiseks.¹ Põhiseaduse § 26 kaitseala hõlmab perekonnaliikmete suhete eri tahke, eelkõige õigust elada koos, et rahuldada üksteise emotsionaalseid ja sotsiaalseid vajadusi. Muu hulgas hõlmab see õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses.² See põhiõigus on ka Eestis viibivatel välismaalastel (põhiseaduse § 9 lg 1).

3. Kui inimesed soovivad koos elada, tagatakse perekonnapõhiõigus tavaliselt elamisloa andmisega. Põhiõigusi tuleb silmas pidada aga ka muudes olukordades (nt viisa või viisavaba liikumise õiguse kasutamisel). Põhiõiguste tagamise kohustus lasub ka haldusorganitel (põhiseaduse § 14).

4. Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. See tähendab, et Riigikogu peab seadustega kindlaks määrama, mis tingimustel on välismaalastel õigus Eestisse tulla. Kui Riigikogu annab täitevvõimule volituse teatud üksikjuhtudel piiranguid kehtestada, peab volitusnorm olema piisavalt täpne, et saaks määrata, milliseid küsimusi ja mis ulatuses võib täitevvõim reguleerida.

Riiki sisenemise õiguse piiramine Vabariigi Valitsuse korralduse alusel

5. Kõnealusel juhul on Eestisse sisenemise õiguse piiramise aluseks Vabariigi Valitsuse 16.05.2020 [korraldus](#) nr 169 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 uue puhangu ennetamiseks“. Korraldusega on kindlaks määratud isikute ring, kes võivad riiki siseneda.

6. Korralduse andmise alus on [riigipiiri seadus](#) (RiPS). Selle seaduse § 17 lõike 1 punkt 1 sätestab, et riigi julgeoleku huvides, avaliku korra tagamiseks, rahva tervist ohustada võiva olukorra ennetamiseks või lahendamiseks, samuti välisriigi palvel on Vabariigi Valitsusel õigus ajutiselt piirata riigipiiri ületamist või see peatada. Lisaks võib Vabariigi Valitsus kehtestada karantiini riigipiiri ületamiseks isikutele ning koduloomade ja -lindude, samuti looma- ja taimekasvatussaaduste ning muude veoste toimetamiseks üle riigipiiri (RiPS § 17 lg 1 p 2).

7. RiPS § 17 lõike 1 punkti 1 sisustamisel tuleb silmas pidada põhiseaduse nõudeid. On küsitav, kas see säte võimaldab niivõrd kaugeleulatuvaid üldkohustuslikke norme kehtestada, nagu Vabariigi Valitsus on teinud. Vabariigi Valitsus on sisuliselt asunud reguleerima seda, kellel on õigus riiki siseneda. Normis sisalduv volitus ei ole selles osas selgelt sõnastatud ja seetõttu tuleks RiPS § 7 lõike 1 punkti 1 sisustada kitsalt. Seejuures tuleb tähele panna, et muudes seadustes sisalduvad normid, mis võimaldavad piirata riiki sisenemise õigust juhul, kui inimene ohustab rahvatervist (vt [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse](#) § 281 lg 1 p 1, § 29 lg 1 p 1; [Euroopa Liidu kodaniku seaduse](#) § 8 lg 1). Nende seaduste alusel peab haldusorgan põhjendama, miks konkreetne inimene teiste inimeste tervist või rahvatervist ohustab.

8. Ühtlasi tuleb silmas pidada, et piirang on proportsionaalne vaid juhul, kui ei ole võimalik kohaldada vähem piiravaid meetmeid. RiPS § 17 lõike 1 punkti 2 alusel võib Vabariigi Valitsus nõuda rahvatervise kaitseks riigipiiri ületanud inimeselt karantiini jäämist. Eneseisolatsiooni kohustus on kehtestatud [nakkushaiguste ennetamise ja tõrje seaduse](#) § 28 lõike 6, § 28 lõike 5 punkti 3 ja lõike 8 alusel (Vabariigi Valitsuse 19.08.2020 [korraldus](#) nr 282

¹ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 48.

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

„COVID-19 haiguse leviku tõkestamiseks vajalikud liikumisvabaduse ning avalike koosolekute pidamise ja avalike ürituste korraldamise piirangud“). Seetõttu on küsitav, kas ulatuslike riiki sisenemise piirangute kehtestamine on põhjendatud, kui ohtu inimeste tervisele ning rahvatervisele on võimalik ära hoida või märkimisväärselt vähendada eneseisolatsiooni nõude (karantiini) kehtestamisega. Selles osas on olulise tähtsusega nakkushaiguse leviku iseärasused. Kui riigis on palju haiglaravi vajavaid inimesi, mõjutab see rahvatervise kaitset, sest tuleb arvestada, kas haiglakohti jagub nii Covid-19-sse nakatunutele kui ka muude haiguste ravimiseks. See tähendab, et kui riigis on nakatumise ja hospitaliseerimise määr väga kõrge, võib see õigustada ulatuslikumate piirangute kehtestamist – võib ju juhtuda, et eneseisolatsiooninõudele vaatamata ka välismaalane haigestub ja koormab sellega meditsiinisisüsteemi. Seda iseäranis olukorras, kui on oht, et võib tekkida haiglakohtade nappus. Piirangute kehtestamisel tuleks kaaluda ka lisameetmeid, mis võimaldaksid nakatumisohtu välja selgitada ja vähendada. Näiteks on võimalik anda juba enne päritoluriigist lahkumist SARS-CoV-2 proov. See ei pruugi küll välistada nakatumist näiteks reisi ajal, kuid annab siiski suurema kindluse, et Eestisse saabunud inimene ei ole nakatunud.

9. RiPS § 17 lõike 1 punkti 1 alusel võib Vabariigi Valitsus kehtestada piiranguid ajutiselt. Sõna „ajutiselt“ on määratlemata õigusmõiste. Seetõttu ei ole üheselt määratud, kui pikaks ajaks võib Vabariigi Valitsus piiranguid kehtestada. Seda tuleb hinnata kõiki asjaolusid arvestades, kuid on selge, et täitevvõimu kehtestatud reeglid ei saa pikaajaliselt asendada Riigikogu kehtestatud reegleid.

10. Pole põhjust kahelda, et eriolukorra tingimustes oli piirangute kehtestamine vajalik, kuid on küsitav, kas oli põhjendatud samade piirangutega jätkata ka pärast eriolukorra lõpetamist, kui nakkuspuhangu tekkimist oli võimalik ära hoida ka muude meetmetega. Kehtiv Vabariigi Valitsuse 16.05.2020 korraldus nr 169 on probleemne ka selles osas, et selle korraldusega kehtestati riigipiiri ületamisele ajutised piirangud koroonaviiruse SARS-CoV-2 uue puhangu ennetamiseks. Paraku tuleb tõdeda, et viirus levib praegu riigisiselt, mistõttu pole enam eesmärgipärane haiguspuhangu ennetamiseks piiranguid rakendada. Samas tuleb pidada silmas, et Eestis on nakatumismäär kõrge ja rahvatervise kaitse eesmärgiga võib piirangute olemasolu põhjendada. Ometi peab arvestama, et SARS-CoV-2 viirus ei kao lihtsalt ära, mistõttu ei saa keelata pika aja jooksul Eestisse tulla inimestel, kellel on selleks oluline isiklik või majanduslik huvi, kuid kellele ei ole Vabariigi Valitsuse korraldusega selleks ette nähtud õiguslikku alust. PPA peab erilubade andmise üle otsustamisel leidma tasakaalu inimeste õiguste ja rahvatervise kaitse vahel.

Riiki sisenemiseks eriloa taotlemine

11. Märkisite, et paljud välistõetajad saavad Eestisse viisa või viisavaba liikumise õiguse alusel, mistõttu nende pereliikmed saavad Eestisse tulla vaid siis, kui PPA annab selleks eriloa.

12. Vabariigi Valitsuse korralduse nr 169 punkti 13 kohaselt võib PPA erandina lubada riigipiiri ületada Eestisse sisenemise eesmärgil välismaalasel järgmistel juhtudel:

- 1) kellel ei esine haigusnähte ning kelle otsejoones alaneja või üleneja sugulane või abikaasa on Eesti kodanik, Eesti elamisloaga või elamisõigust omav isik;
- 2) kellel ei esine haigusnähte ning kelle riiki lubamine on põhjendatud eritaotluse alusel.

13. Vabariigi Valitsuse korralduse punkti 13(2) kohaselt on jäetud PPA-le kaalutlusruum hinnata, kas konkreetse inimese Eestisse tulek on põhjendatud ning teha selle alusel otsus riiki lubamise kohta.

14. PPA on teatanud, et amet tõlgendab korralduse punkti 13 alapunkti 2 kitsalt. PPA selgitas, et „eritaotluse eesmärk on olnud eelkõige vältimatutel perekondlikel põhjustel riiki lubamine, näiteks matused, abiellumine, lapse sünd, pereliikme haigestumine, hädavajalik kohtumine pereliikmega, edasilükkamatu asjaajamine ametiasutustega kus on nõutav isiklik kohalolek (nt osalemine kohtuistungil või notariaaltoimingus, abiellumisavalduse esitamine)“. PPA teatel on amet lähtunud seejuures korralduse andja tahtest (PPA 11.09.2020 kiri nr 2.1-3/26734-2).

15. Vabariigi Valitsuse korralduses ei ole sätestatud täpsemaid kriteeriume, millest lähtuvalt tuleb otsustada eritaotluse rahuldamine. Haldusmenetluse seaduse kohaselt on kaalutusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel (HMS § 4 lg 1). Kaalutusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve (HMS § 4 lg 2).

16. Õigusakti tõlgendamisel peab arvestama põhiõigusi ja põhiseaduse nõudeid. Riigikohus on sedastanud, et mitme tõlgendusvõimaluse korral tuleb eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis põhiseadusega kooskõlas ei ole.³

17. Vabariigi Valitsuse korraldusega ei ole võimalik reguleerida kõiki olukordi, kui inimesel on Eestisse tulekuks mingi oluline isiklik või muu kaalutus ning inimesele tuleb anda selleks luba, lähtudes põhiseadusest või rahvusvahelistest lepingutest. Järelikult tuleb korralduse punkti 13 alapunkti 2 tõlgendada nõnda, et sellega on hõlmatud juhtumid, kui riiki sisenemise õiguse taotlemine on mh seotud põhiõiguste teostamisega. Niisiis sisustab PPA Vabariigi Valitsuse korralduse punkti 13(2) liiga kitsalt ning selles osas on ameti halduspraktika õigusvastane.

18. Nagu eespool selgitatud, on ka välismaalasest töötajal õigus perekonna- ja eraelu puutumatusse, mis hõlmab ka võimalust elada koos oma pereliikmetega. Tuleb aga arvestada, et kui välismaalane saabub riiki viisa alusel lühikeseks ajaks, on riigi kohustused perekonnaelu tagamisel väiksemad kui elamisloa alusel riigis viibivate inimeste suhtes. Riigil on kaalutusõigus otsustada, kas anda välismaalase pereliikmetele viisa. Samuti on riigil kaalutusõigus otsustada, kas anda neile Eestisse tulekuks eriluba praeguses olukorras. Selle otsustamisel peab PPA võtma arvesse kõiki olulisi asjaolusid, mis puudutavad otsuse mõju pereliikmetele. Kindlasti tuleb arvestada selliseid asjaolusid, mis on ülekaaluka tähendusega ja tingivad vajaduse pereliikmete koosolemiseks (nt pereliikme hooldusvajadus, haigus vms). Alaealistele lastele loa andmisest keeldumiseks peaksid olema väga kaalukad põhjused.

19. PPA võib kaalutusotsuse tegemisel võtta arvesse asjaolusid, mis õigustavad piirangute seadmist. Praeguses olukorras on kõige olulisemateks kaalutlusteks asjaolud, mis puudutavad rahvatervisega seotud olukorda – üldiseid nakatumisnäitajaid ja koormust haiglavõrgule. Otsustamisel tuleb hinnata, kas riiki sisenemise keelamise asemel on piisav kohaldada vähem piiravaid meetmeid (eneseisolatsioon ja selle tingimused). Samas, kui nakatumisnäitajad on väga kõrged, ei pruugi eneseisolatsiooni kohustuse täitmisest piisata, sest inimene võib ikkagi haigestuda ja tuleb arvestada meditsiinisüsteemi võimekust haigusjuhtudega toime tulla.

20. Kuna pöördusite õiguskantsleri poole üldise küsimusega, ei ole võimalik anda hinnangut konkreetsetele juhtudele, kui PPA on eriloa andmisest keeldunud. Küll aga võib öelda, et PPA-l ei ole õiguslikku alust keelduda eriluba andmast selle tõttu, et inimesel ei ole veel seaduslikku alust riigis viibida. PPA selgitas, et tavaliselt amet seda ei nõua, kuid viisat ja eriluba vaadatakse

³ RKPJKo 08.03.2011, nr [3-4-1-11-10](#), p 72; RKÜKo 22.02.2005, nr [3-2-1-73-04](#), p 36; RKPJKm 10.04.2018, nr [5-17-42/9](#), p 37.

koosmõjus. Teie edastatud täpsustavate andmete alusel möönis PPA esindaja, et kirjeldatud juhul keeldus PPA ametnik eriluba andmast põhjendamatult. PPA teatel esitasite Te selles asjas vaide ja PPA on vaide rahuldanud.

21. Kui inimesel ei ole veel seaduslikku alust riiki sisenemiseks, peaks PPA inimesele selgitama, et eriluba ei asenda vajadust taotleda ka viibimisel. Samuti võib olla võimalik lahendus, et PPA teeb otsuse eriloo andmise kohta koos kõrvaltingimusega, nii et otsus jõustub siis, kui inimene saab ka viibimiseluse (HMS § 53 lg 1 p 1).

22. Eriloo taotluste lahendamisel on esile tulnud ka mitmesuguseid haldusmenetluslikke probleeme. PPA otsustes, millega keeldutakse eriluba andmast, ei ole keeldumist põhjendatud. Mõnikord on PPA ametnikud inimestele helistanud ja esitanud põhjendused suuliselt, kuid mõnel juhul ei ole PPA inimesega ühendust võtnud, mistõttu on inimesed pidanud ise korduvalt helistama, et otsuse kohta selgust saada. Põhjendamiskohustus on üks haldusmenetluse keskseid nõudeid. Põhjendusteta haldusakt on õigusvastane.

23. PPA esindaja vastas õiguskantsleri nõuniku päringule, et ametnike tähelepanu juhitakse vajadusele edaspidi selgitada otsuses keeldumise põhjuseid.

Viisataotluste vastuvõtmisest keeldumine

24. Kirjutasite, et saatkonnad keelduvad viisataotlust vastu võtmast, kui inimesel pole riiki saabumiseks PPA eriluba. Kirjeldasite juhtumit, kus selle nõude järgimine tähendanuks, et inimene oleks pidanud minema välisriigis asuvasse Eesti saatkonda kaks korda: kõigepealt selleks, et taotleda viisat endale ja seejärel pärast endale elamisloa saamist, et taotleda viisat ka alaealistele lastele.

25. Välisministeerium teatas, et Eesti Vabariigi välisesindused võtavad vastu Schengeni viisa taotlusi ja Eesti pikaajalise viisa taotlusi vastavalt Välisministeeriumi kantsleri 03.07.2020 [käskkirjale](#) nr 146. Käskkirja punkt 1 sätestab, et taotlusi võetakse vastu välismaalastelt, kellel on Vabariigi Valitsuse 16.05.2020 korralduse nr 169 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 uue puhangu ennetamiseks“ kohaselt lubatud Eestisse tulla. Kui välismaalasele ei kehti Vabariigi Valitsuse korraldusega kehtestatud riigipiiri ületamise erisus, on välisesindused palunud viisataotluse esitamisel lisada taotlusdokumentidele ka eriluba. Nii välistatakse olukord, kus isikule väljastatakse viisa, kuid eriloo taotlust ei pea PPA põhjendatuks ning välismaalane Eestisse tulla ikkagi ei saa.

26. Välisministeeriumi kantsleri käskkirja õiguslikuks aluseks on märgitud Vabariigi Valitsuse 16.05.2020 [korraldus](#) nr 169 „Riigipiiri ületamise ajutine piiramine COVID-19 haigust põhjustava koroonaviiruse SARS-CoV-2 uue puhangu ennetamiseks“, Vabariigi Valitsuse 16.05.2020 [korraldus](#) nr 168 „Eriolukorra väljakuulutamise ja rakendamise seotud Vabariigi Valitsuse korralduste kehtetuks tunnistamine“ ja Vabariigi Valitsuse 20.05.2004 [määruse](#) nr 196 „Välisministeeriumi põhimäärus“ § 24 punktid 2 ja 3. Lisaks märkis Välisministeerium, et lähtutakse Euroopa Komisjoni 16.03.2020 [teatise](#) COM(2020)115 esitatud ettepanekust ajutiselt piirata mittehädavajalikku reisimist kolmandatest riikidest Euroopa Liidu alale, selle alusel koostatud komisjoni juhiseid ning Euroopa Liidu Nõukogu 29.06.2020 [soovituse](#) „Euroopa Liitu mittehädavajaliku reisimise ajutises piiramise ja sellise piirangu võimaliku kaotamise kohta“. Välisministeeriumi teatel on kõik Schengeni riigid kehtestanud viisamenetlusele samalaadsed piirangud ja viisasad väljastatakse üldjuhul ainult neile reisijatele, kes kuuluvad komisjoni soovitustes nimetatud rühmadesse.

27. Eesti seadustest ega muudest õigusaktidest ei tulene õiguslikku alust viisataotluste vastuvõtmisest keelduda. Sellist alust ei anna ka Välisministeeriumi kantsleri käskkirjas viidatud õigusaktid. Samuti ei saa seaduse nõudeid jätta täitmata, tuginedes Euroopa Liidu institutsioonide soovituslikele juhistele.

28. Sellest tulenevalt teen Välisministeeriumile ettepaneku tunnistada kõnealune käskkiri kehtetuks, sest selle andmiseks puudub seaduslik alus.

Kokkuvõte

29. Kui ametiasutused keelduvad eriluba andmast, on kõige tõhusam esitada õiguste kaitseks kaebus halduskohtule. Kohtus saab vaidlustada konkreetse otsuse õiguspärasuse ja taotleda ka Vabariigi Valitsuse korralduse õiguspärasuse kontrollimist.

30. Vabariigi Valitsuse korralduse vaidlustamisel on oluline teada, et kui tegemist on üldkorraldusega kehtestatud määratlemata arvu juhtumeid käsitleva sättega, mis akti adressaadi õigusi selle teatavakstegemise ajal ei mõjuta, saab inimene esitada kaebuse üldkorralduse tühistamiseks 30 päeva jooksul pärast mõju ilmnemist (RKHKm 05.09.2019, nr [3-19-557/19](#), p 8).

Loodan, et selgitustest on abi. Tänan pöördumise eest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Politsei- ja Piirivalveamet, Riigikantselei (ilma isikuandmeteta)

Lisa: soovitus Välisministeeriumile