



Õiguskantsler

Teie 09.08.2021 nr

Meie 11.10.2021 nr 7-4/211529/2106777

## Seadusliku aluse taotlemine Eestis elamiseks

Austatud avaldaja

Kirjutasite õiguskantslerile, et esindate oma elukaaslast [ ], kes soovib Eestisse elama asuda ning on huvitatud võimaluse korral ka Eesti kodakondsuse omandamisest. Märkisite, et olete võtnud korduvalt ühendust Politsei- ja Piirivalveametiga (PPA), kuid PPA on öelnud, et [ ] ei ole õiguslikku alust Eestisse elama asumiseks ega Eesti kodakondsuse saamiseks.

PPA selgitas õiguskantsleri nõunikule, et amet lähtus Teile selgitusi jagades nendest andmetest, mis olid PPA-le teada. PPA kinnitusel olite küsinud, kas Teie elukaaslasel on võimalik saada elamisluba. PPA klienditoe töötaja oli sellele küsimusele vastanud eitavalt. Kahjuks tuleb nentida, et see vastus ei olnud päris täpne. Kuigi välismaalaste seadus ei näe ette alust elamisloa andmiseks elukaaslasele, on õiguskorras siiski mitmed erisused, mis puudutavad ka elukaaslase võimalusi elamisloa või elamisõiguse saamiseks. Samuti võib tal olla võimalik saada Eestis viibimise õigus muul alusel. Seega oli PPA ametniku vastus eksitav, sest enne vastamist ei selgitatud välja kõiki olulisi asjaolusid. Klienditeeninduse töötaja ütles Teile siiski, et täpsema hinnangu saamiseks tuleks konsulteerida PPA migratsiooninõustajatega.

Niisiis peaksite koos [ ] pöörduma PPA migratsiooninõustajate poole või PPA teenindusbüroosse, et esitada taotlus talle Eestis elamise õiguse saamiseks. Olen PPA-le edastanud ülevaate tema õiguslikku staatust puudutavatest aspektidest, nii et loodetavasti läheb edasine asjaajamine ladiusamalt.

Selgitan, mis alustel võib [ ] olla võimalik taotleda õigust Eestis elada. Taotlused vaatab läbi ja nende põhjendatust hindab PPA.

### Asjaolud

1. Pöördusite korduvalt PPA poole, sest soovisite taotleda [ ] Eestis elamise õigust ja võimaluse korral kodakondsust. PPA vastuste kohaselt ei ole tal võimalik saada Eestis elamise õigust ning kui ta soovib riigis viibida kauem kui kolm kuud, peab ta taotlema D-viisat.

2. [ ] on sündinud Eestis ja elas seni Lätis. Ta on kodakondsuseta inimene ja tal on Läti pikaajalise elaniku elamisluba. Märkisite, et tema vanematel ei olnud Eesti kodakondsust, kuid ta peab end rahvuselt eestlaseks. Selgitasite, et kuna [ ] võib Eestis viibida vaid piiratud aja, olete

Õiguskantsleri Kantselei

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

elanud peamiselt Lätis ([ ]). Edaspidi soovite elada Eestis. Mees vajab terviseseisundi tõttu kõrvalabi.

### **PPA selgitused seadusliku aluse taotlemise võimaluse kohta**

3. PPA teatel helistasite mitu korda PPA infotelefonile 612 3000. Selgitasite ametnikule 29.04.2021, et Teie elukaaslane on Läti mittekodanik, kes on sündinud ja õppinud Eestis, tal on Eesti isikukood ning Te soovite talle taotleda Eesti ID-kaarti ja elamisluba. Ütlesite, et üritasite dokumenti taotleda PPA iseteeninduse kaudu.

4. Klienditoe ametnik selgitas, et iseteeninduse kaudu ei saa dokumenti taotleda, kui elamisluba veel ei ole. Ametnik selgitas Teile, et elamisloa taotlemiseks tuleb aeg broneerida, ja loetles ette teenindused, kus saab taotluse esitada. Klienditoe ametnik selgitas, et elamisloa taotlemiseks peab olema ka alus. Uurisite, kas elukaaslase või õe juurde elama asumiseks saab elamisluba taotleda. Ametnik selgitas, et nendel alustel elamisluba anda ei saa. Lisaks märgiti, et täpsema nõuande saamiseks tuleks ühendust võtta migratsiooninõustajatega.

5. Eeltoodust nähtub, et PPA ametniku vastus võis mõjuda eksitavalt. Täpsemaid asjaolusid teadmata andis klienditeenindaja hinnangu, et elukaaslase juurde asumiseks ei ole võimalik elamisluba saada. Küll aga lisati, et konkreetse nõuande saamiseks tuleks ühendust võtta migratsiooninõustajatega. Niisiis andis vastus siiski aimu sellest, et asjaolusid tuleks täpsustada.

### **Euroopa Liidu kodaniku pereliikme õigus saada elamisõigus Eestis**

6. Kuna Teie esitatud andmete kohaselt olete elanud viimastel aastatel suure osa ajast Lätis, kehtivad Teie ja Teie pereliikmete suhtes pärast Eestisse tagasipöördumist Euroopa Liidu kodanikele ette nähtud õigused. See tähendab, et [ ] on võimalik taotleda Teie pereliikmena tähtajalist elamisõigust Eestisse elama asumiseks. Selle õiguse kasutamiseks ei pea Te olema abielus.

7. Euroopa Kohtu praktika kohaselt kehtivad vaba liikumise õigus ning selle õiguse kasutamisega olemuslikult seotud õigused ka nende liidu kodanike kohta, kes on kasutanud vaba liikumise õigust ja pöörduvad tagasi oma päritoluliikmesriiki.<sup>1</sup> Kodakondsusriiki naasmisel on pereliikmetel õigus asuda sinna elama vähemalt samadel tingimustel, mis kehtivad teise Euroopa Liidu liikmesriiki elama asumisel (Euroopa Liidu õigus ei takista soodsamate tingimuste kehtestamist).<sup>2</sup> Need põhimõtted kohalduvad siis, kui liidu kodanik viibis teises liikmesriigis tegelikult, nii et tal on võimalik alustada või tugevdada selles liikmesriigis perekonnaelu.<sup>3</sup>

8. See õigus tuleneb vahetult Euroopa Liidu aluslepingutest. Kuna aluslepingud ei reguleeri selle õiguse kasutamise üksikasjalikke tingimusi, võib analoogia alusel kohaldada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004 direktiivi [2004/38/EÜ](#), mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil.

9. Direktiivi 2004/38/EÜ artikli 3 lõike 2 kohaselt peab inimest vastu võttev liikmesriik kooskõlas oma õigusaktidega hõlbustama inimese riiki sisenemist ja seal elamist, kui riiki soovivad tulla:

<sup>1</sup> [C-370/90](#) Surinder Singh, 07.12.1992, punktid 19–21, 23; [C-291/05](#) Eind, 11.12.2007, punktid 40, 45; [C-60/00](#) Carpenter, 11.07.2002, p 46.

<sup>2</sup> [C-370/90](#) Surinder Singh, 07.12.1992, punktid 19–21, 23.

<sup>3</sup> [C-456/12](#) O. ja B., 12.03.2014, punktid 50–63.

- a) muud pereliikmed (sõltumata nende kodakondsusest), kes ei kuulu direktiivi artikli 2 punkti 2 määratluse alla ja kes on esmase elamisõigusega liidu kodaniku ülalpeetavad või leibkonna liikmed lähteriigis, või kui tõsised tervislikud põhjused nõuavad vältimatult, et liidu kodanik peab pereliiget isiklikult hooldama;
- b) partner, kellel on liidu kodanikuga püsiv ja nõuetekohaselt tõendatud suhe.

10. [Euroopa Liidu kodaniku seaduse](#) (ELKS) § 3 lõike 1 punkt 3 sätestab, et Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmeks loetakse ka inimene, kes on Euroopa Liidu kodaniku ülalpeetav või tema leibkonnaliige lähteriigis või kes tervises seisundi tõttu ei ole püsivalt suuteline iseseisvalt toime tulema, ja on vajalik, et Euroopa Liidu kodanik teda isiklikult hooldab. ELKS § 3 lõike 3 kohaselt loetakse leibkonnaliikmeks Euroopa Liidu kodaniku seaduse tähenduses:

- a) riikliku statistika seaduse § 24 lõikes 4 nimetatud inimene, kes elab Euroopa Liidu kodanikuga ühises majapidamises ning kellel on iseseisev sissetulek;
- b) inimene, kellel on Euroopa Liidu kodanikuga tõendatud püsiv ja faktiline kooselu.

11. Riikliku statistika seaduse § 24 lõike 1 esimene lause kohaselt on leibkond koos elavad inimesed, keda seob ühine kodune majapidamine.

12. Niisiis on [ ] kõnealuse direktiivi ning Euroopa Liidu kodaniku seaduse kohaselt Teie perekonnaliige, sest moodustate ühise leibkonna, samuti vajab ta tervises seisundi tõttu Teie abi, ning Teie vahel on püsiv ja faktiline kooselu.

13. PPA teatel järgib amet Euroopa Kohtu otsuseid, mis määravad olukorrad, kus riigi kodaniku tagasipöördumisel tuleb temaga koos liikuvate perekonnaliikmete puhul rakendada direktiivi 2004/38. Niisiis võib [ ] esitada PPA-le Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajalise elamisõiguse taotluse.

14. PPA selgitab taotlust lahendades välja, kas [ ] puhul esinevad Euroopa Kohtu otsustes välja toodud asjaolud ja kas on õigustatud anda talle Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme tähtajaline elamisõigus. Võimaluse korral tuleks taotlusele lisada tõendid selle kohta, et tegemist on elukaaslastega, ja selle kohta, et elasite Lätis ning kasutasite Euroopa Liidu kodanike vaba liikumise õigust.

15. [Haldusmenetluse seaduse](#) kohaselt on tõendiks ka menetlusosalise selgitus (HMS § 38 lg 2). Niisiis võite Lätis elamise tõendamiseks mh selgitada, millal Te Lätis viibisite (kui Te ei registreerinud Lätis elamise ajal oma Euroopa Liidu kodaniku elamisõigust). Võite esitada ka muid kaudseid tõendeid, mis kinnitavad, et elasite Lätis oma elukaaslase juures.

### **Elamisloa taotlemine Eesti rahvusest inimesele**

16. Märkisite oma avalduses, et [ ] peab ennast rahvuselt eestlaseks, sest ta on sündinud Eestis ning üks tema koduseid keeli oli eesti keel, [ ]). Ta käis ka Eestis koolis, töötas siin ning õppis Tallinna Merekoolis.

17. [Põhiseaduse](#) § 36 lõike 3 kohaselt on igal eestlasel õigus asuda Eestisse. Seadusega ei ole täpsustatud selle õiguse kasutamise tingimusi.

18. [Välismaalaste seaduses](#) (VMS) ei ole sätestatud eraldi alust eesti rahvusest inimestele elamisloa väljastamise kohta. Küll aga sätestab seadus, et eestlasi ei arvestata sisserände piirarvu alla (VMS § 115 p 1). [Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus](#) näeb ette kohustuse teha

eesti rahvusest inimesele ettekirjutus, et ta taotleks riigis viibimiseks seaduslikku alust (VSS § 9 lg 1 p 2).

19. PPA on õiguskantslerile kinnitanud, et inimestele on antud elamisluba sel eesmärgil Eestisse elama asumiseks. Elamisluba andes märgib siis PPA elamisloa omandamise aluseks välislepingu (VMS § 118 p 7, § 201–202).<sup>4</sup>

20. PPA selgituse kohaselt lähtutakse sellest, et põhimõtteliselt on rahvus enesemääramise küsimus, mille puhul tuleb arvestada mitmeid asjaolusid. Siseministri [määruses](#) on sätestatud, et eesti rahvusest elamisloa taotleja, kes soovib, et tema suhtes ei kohaldataks sisserände piirarvu, peab esitama dokumendi, mis tõendab, et ta on eesti rahvusest. Selles dokumendis peavad olema andmed taotleja või tema vanema või vanavanema rahvuse kohta (määruse § 25).

21. Selles määruses sätestatud kohustust ei saa siiski pidada ammendavaks käsitluseks selle kohta, keda on alust pidada eestlaseks. Rahvus on suurel määral enesemääramise küsimus ning seda ei saa piiritleda ainult vanemate rahvusega. Iseäranis juhul, kui inimene on sündinud Eestis ja tema kodune keel on ka eesti keel ning inimene on õppinud eestikeelsetes õppeasutustes, võib ta oma rahvusena määratleda eesti rahvuse. See on tõenäolisem ka siis, kui lapse vanemad on küll muust rahvusest, kuid nad on juba mitmenda põlve immigrandid või Eestis hästi integreerunud. Seetõttu tuleb arvestada peale vanemate rahvuse ka muid asjaolusid ning inimese elukäiku iseloomustavaid andmeid.

22. [ ] võib taotleda Eesti elamisluba ka sel põhjusel, et ta peab end eestlaseks. Sel alusel on võimalik väljastada inimesele elamisluba iseseisvalt ning see ei sõltu peresuhtest.

### **Pikaajalise elaniku õigus asuda elama teise liikmesriiki**

23. Teie teatel on [ ] Läti alaline elamisluba. Nõukogu 25.11.2003 direktiiv [2003/109/EÜ](#) pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta näeb ette, et pikaajalisel elanikul on õigus asuda elama teise Euroopa Liidu liikmesriiki, juhul kui direktiivi samas peatükis sätestatud tingimused on täidetud (direktiivi art 14). Artikli 14 lõikes 2 on sätestatud, et pikaajaline elanik võib elada teises liikmesriigis,

- a) kui ta tegeleb seal majandustegevusega kas palgatöötajana või füüsilisest isikust ettevõtjana;
- b) kui ta elab seal seoses õpingute või kutseõppega;
- c) muul põhjusel.

24. Niisiis tuleneb direktiivist, et Euroopa Liidu liikmesriigi pikaajalisel elanikul on subjektiivne õigus asuda elama teise liikmesriiki. See inimene võib seda õigust kasutada perekondlikel või muudel põhjustel (vt ka preambuli punktid 18, 19). Direktiivi artiklis 15 on sätestatud teise liikmesriiki elama asumise tingimused. Kõnelused sätted loovad üksikisikutele vahetult kohaldatavaid õigusi.

25. PPA märkis vastuseks õiguskantsleri nõunikule, et direktiivid ei ole üldjuhul otsekohaldatavad, kuna annavad liikmesriikidele valikuvõimaluse, kuidas seda siseriiklikus õiguses rakendada ning kehtestavad ainult raamistiku ja miinimumnõuded. PPA osutas, et direktiivi mõni säte võib olla otsekohaldatav vaid juhul, kui see annab üksikisikule õigusi, mis on direktiivis sõnastatud sellise täpsusega, et ei jäta liikmesriigile valikut, mis ulatuses ja kuidas seda sätet riigisisisesse õigusesse üle võtta. PPA hinnangul ei sea Eestis kehtiv välismaalaste seadus teise liikmesriigi pikaajalise elaniku elamisluba omavale välismaalasele takistusi Eesti

<sup>4</sup> Vt õiguskantsleri 15.04.2019 [kiri](#) nr 6-1/190506/1901893.

elamisloa taotlemiseks [välismaalaste seaduse](#) §-s 118 sätestatud alustel. PPA hinnangul ei kohusta direktiiv liikmesriike looma oma riigisisesele õigusesse elamisloa taotlemiseks muid aluseid, vaid sätestab, et lisaks õppimisele, töötamisele ja majandustegevusega tegelemisele peab pikaajalise elaniku staatusega inimesel olema ka muudel alustel võimalik teises liikmesriigis elamiseks elamisluba taotleda. Välismaalaste seaduse kohaselt on võimalik taotleda tähtajalist elamisluba abikaasa ning lähisugulase juurde elama asumiseks, välislepingu jm alustel. PPA hinnangul võib teise liikmesriigi pikaajaline elanik taotleda Eesti elamisluba välismaalaste seaduses sätestatud alustel, kui ta vastab elamisloa andmise tingimustele.

26. PPA sellekohase käsitlusega ei ole võimalik nõustuda. Direktiiv on vahetult kohaldatav, kui selle säte on piisavalt selge ja täpne.<sup>5</sup> Kõnealuse direktiivi kohaselt on ühes Euroopa Liidu liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud inimesel iseseisev õigus elada teises liikmesriigis.<sup>6</sup> See tähendab, et ühes EL liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud inimesel peab olema võimalik saada elamisluba teises liikmesriigis pelgalt sel põhjusel, et ta on saanud Euroopa Liidu liikmesriigis pikaajalise elaniku elamisloa, kui on täidetud direktiivis sätestatud tingimused. Euroopa Kohus on sedastanud, et kõnealune direktiiv (sh selle artiklid 14-16) näeb ette täpsed sisulised ja menetluslikud tingimused, mis peavad olema täidetud, enne kui liikmesriigid annavad välja elamisloa.<sup>7</sup> Peamiselt tuleb taotlejatel tõendada, et neil on piisavalt vahendeid ja ravikindlustus, selleks et vältida asjaomase liikmesriigi koormamist, ning nad peavad esitama pädevatele asutustele taotluse koos vajalike tõendavate dokumentidega.<sup>8</sup>

27. Kui teise liikmesriigi pikaajalisel elanikul oleks võimalik saada elamisluba vaid välismaalaste seaduses sätestatud alustel ja tingimustel, siis jääks talle direktiiviga tagatud õigus sisutihjaks. Kui inimese elamisloataotlus ei vasta ühelegi välismaalaste seaduses sätestatud alusele ning ta ei saa täita välismaalaste seaduses erinevatel alustel elamisloa taotlemiseks kehtestatud tingimusi, siis ei ole tal võimalik elamisluba saada. Direktiiviga anti kolmanda riigi kodanikule õigus asuda elama teise liikmesriiki, kui tal oli riigi pikaajalise elaniku elamisluba.

28. Järelikult ei ole kõnealune direktiiv Eesti õigusesse kohaselt üle võetud. Direktiivis ette nähtud õigus on sätestatud piisavalt täpsena selleks, et see oleks vahetult kohaldatav. See tähendab, et inimesel on õigus elamisloa taotlemisel tugineda vahetult direktiivile. Niisiis annab Lätis pikaajalise elamisloa saanud inimesele Eesti elamisloa saamiseks aluse direktiiv 2003/109/EÜ. Elamisloa saamiseks võib teise riigi pikaajaliselt elanikult nõuda üksnes direktiivis sätestatud tingimuste täitmist. Teise riiki elama asumisel väljastatakse inimesele algul tähtajaline elamisluba (direktiivi art 19 lg 2).

29. [ ] võib olla õigus saada Eesti elamisluba ka direktiivi 2003/109/EÜ alusel. Ka sellel alusel on tal õigus saada elamisluba iseseisvalt, mitte pereliikmena. Seega ei sõltuks direktiivi alusel elamisloa väljastamisel selle kehtivus peresuhte olemasolust.

<sup>5</sup> P. Craig, G. de Búrca. EU Law. Text, Cases, and Materials. 4th ed, Oxford University Press 2008, lk 280–282.

<sup>6</sup> Vt ka EKo 26.04.2021, [C-508/10](#) Euroopa Komisjon vs. Madalmaade Kuningriik, p 66.

<sup>7</sup> Samas, p 67.

<sup>8</sup> Samas.

## Eesti kodakondsuse omandamine

30. Märkisite, et Riia Eesti saatkonnast teatati, et [ ] on võimalik saada Eesti kodakondsus. Samas on PPA talle vastanud, et sellist võimalust ei ole.

31. Kahjuks olemasolevatest andmetest ei nähtu, et [ ] on omandanud Eesti kodakondsuse. Kui soovite selle kohta lisaselgitusi, võite pöörduda Siseministeeriumi poole ([märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise ning kollektiivse pöördumise esitamise seaduse](#) alusel).

32. Kui [ ] saab elamisloa või elamisõiguse ning asub Eestisse elama, on tal õigus taotleda Eesti kodakondsust üldises korras. Kodakondsuse taotlemise tingimused on sätestatud [kodakondsuse seaduse](#) §-s 6.

## Kokkuvõte

Eeltoodut arvestades võib [ ] olla mitu võimalust Eestis elamiseks seadusliku aluse saamiseks. Sellekohane taotlus tuleb esitada PPA-le ning PPA annab hinnangu taotluse põhjendatusele. Kui PPA keeldub elamisloa või elamisõiguse andmisest, tuleks esitada oma õiguste kaitseks kaebus halduskohtule.

Loodan, et selgitustest oli abi. Kui vajate abi taotluste täitmisel ja taotluse esitamisega seotud teemadel, võite võtta ühendust PPA migratsiooninõustajatega. Võite võtta uuesti ühendust ka Õiguskantsleri Kantseleiga, kui Teil tekib lisaküsimusi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Koopia: Politsei- ja Piirivalveamet; Siseministeerium (ilma isikuandmeteta, kirja punktid 23-29)