



Õiguskantsler

Elmar Vaher
Politsei- ja Piirivalveamet

Teie nr

Meie 09.07.2021 nr 7-4/210253/2104549

Kaido Padar
Transpordiamet

Kristian Jaani
Siseministeerium

Välismaalaste seaduse nõuete rakendamine Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate meremeeste suhtes

Austatud siseminister ning ametite peadirektorid

Õiguskantsleri poole pöördus Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing, kes tõi välja, et Eesti ametivõimud ei nõua Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatel välismaalastest meremeestelt Eesti elamisloa või viisa olemasolu ega lühiajalise töötamise registreerimist. Avaldaja leidis, et selline halduspraktika on vastuolus seadusega. Samuti seab see Eesti meremehed halvemasse olukorda, sest kolmandatest riikidest pärit meremeeste suhtes ei kohaldata selle tulemusena välismaalaste seaduses sätestatud minimaalse töötasu ning Eesti Töötukassa loa nõudeid, mis on kehtestatud Eesti tööturu kaitseks.

Leian, et ametid rikuvad seadust, kui ei nõua Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatel kolmandatest riikidest pärit meremeestelt Eesti elamisluba ega viisat ning lühiajalise töötamise registreerimise nõude järgimist. Kui Riigikogu leiab, et neilt inimestelt ei olegi vaja viisat, elamisluba ega lühiajalise töötamise registreerimist nõuda, on võimalik seadust vastavalt muuta. Kehtiva seaduse järgi nimetatud nõuded kehtivad ja Eesti meremeestel on õigus, kui nad peavad seaduse täitmatajätmist oma huve kahjustavaks.

Ametkonnad on nentunud, et teoreetiliselt loetakse Eesti lipu all sõitvaid laevu Eesti territooriumiks ja nende suhtes kehtivad Eestis seadused (s.h kohaldub välismaalaste seadus), kuid erandina ei ole Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatel meremeestelt elamisloa või viisa nõudmine põhjendatud. Välismaalaste seaduses puudub selline säte, mis välistaks seaduse nõuete kohaldamise Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate meremeeste suhtes. Samuti ei tulene sellist erandit välislepingutest. Kuna Riigikogu ei ole sellist erandit kehtestanud, tuleb kohaldada välismaalaste seaduse nõudeid ka Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate välismaalaste suhtes. See tähendab, et seaduse kohaselt peab ka Eesti lipu all sõitvatel kolmandatest riikidest pärit meremeestel olema kas Eesti elamisluba või viisa, ning vajaduse korral tuleb registreerida nende lühiajaline töötamine.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Palun viige halduspraktika kooskõlla seadusega. Samuti viige palun seadusega kooskõlla Politsei- ja Piirivalveameti ning Transpordiameti (Veeteede Ameti) veebilehel avaldatud teave, mis puudutab kolmandatest riikidest pärit meremeeste töötamise õiguslikke aluseid Eesti lipu all sõitvatel laevadel.

Asjaolud

1. [Politsei- ja Piirivalveameti](#) (PPA) ning endise nimega [Veeteede Ameti](#) (Transpordiameti) veebilehel on avaldatud teave, et kolmandatest riikidest pärit välismaalased ei vaja Eesti lipu all sõitval laeval viibimiseks ja töötamiseks elamisluba, viisat ega lühiajalise töötamise registreerimist.

2. Veeteede Ameti [veebilehel](#) on avaldatud järgmine info:
„Selgitus meremeeste elamislubade ja viisade nõude puudumise kohta

[Politsei- ja Piirivalveameti info](#) kohaselt ei vaja välismaalased Eesti lipu all sõitval laeval viibimiseks ega töötamiseks Eesti elamisluba, viisat ega lühiajalise töötamise registreerimist. Eesti lipu all sõitvat laeva loetakse tinglikult Eesti territooriumiks. Vastavalt välismaalaste seadusele kehtib Eestis viibivale kolmanda riigi kodanikust välismaalasele üldjuhul elamisloa või viisa omamise nõue, kuid erandina ei nõua Eesti Vabariigis kehtiv õigus välismaalasel elamisluba ega viisat Eesti lipu all sõitval laeval viibimiseks ja töötamiseks. Seega võivad välismaalased viibida ja töötada Eesti lipu all sõitval laeval ilma Eesti viisa või elamisloata. [...]“

3. Veeteede Ameti veebilehel on avaldatud ka 30.08.2017 ringkiri „[Selgitus meremeeste elamislubade ja viisade nõude puudumise osas](#)“. Lisaks eeltoodud selgitusele on selles märgitud, et „[...] erandina ei nõua Eesti Vabariigis kehtiv õigus välismaalasel elamisluba ega viisat Eesti lipu all sõitval laeval viibimiseks ja töötamiseks. Seega võivad välismaalased viibida ja töötada Eesti lipu all sõitval laeval ilma Eesti viisa või elamisloata. Õiguslik alus Eesti lipu all sõitval laeval viibimiseks ja töötamiseks tuleneb välislepingutest, eelkõige ÜRO mereõiguse konventsioonist ja ILO konventsioonist meremeeste riiklike isikut tõendavate dokumentide kohta“.

4. Transpordiameti (Veeteede Ameti) kodulehel avaldatud teave tugineb sõna-sõnalt Siseministeriumi poolt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile ning Veeteede Ametile saadetud seisukohale (Siseministeriumi 10.05.2017 kiri nr 11-3/825-2).

5. Siseministeriumi 15.03.2021 ja 27.04.2021 kirjadest Õiguskantsleri Kantseleile selgus, et välislepingutest ei tulene õiguslikku alust, mis näeks ette välismaalaste seaduse nõuetest erandi ning võimaldaks kolmandatest riikidest pärit meremeestel töötada Eesti lipu all sõitvatel laevadel ilma elamisloa või viisata ja lühiajalist töötamist registreerimata.

Siseministeriumi 15.03.2021 vastuse kohaselt tuleneb erand Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate meremeeste kohta välismaalaste seadusest ning erandi aluseks on sisuliselt see, et nendele meremeestele elamisloa andmine ei ole vajalik ega põhjendatud. Siseministerium selgitas järgmist: „VMS § 112 sätestab, et tähtajaline elamisluba on välismaalasele antav luba Eestisse elama asumiseks ja Eestis elamiseks vastavalt VMS-is sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele. Sellest tulenevalt, kui välismaalasest laevapere liige töötab Eesti lipu all sõitval laeval, mille sadamad asuvad peamiselt väljaspool Eestit ning välismaalasel ei ole töö iseloomu tõttu vajalik Eestisse elama asuda või Eestis elada, puudub vajadus taotlema elamisluba. Kui

välismaalane viibib Eestis pikemalt või asub Eestisse elama, on vajalik taotleda vastavalt viisat või elamisluba Eestis viibimiseks või Eestis elamiseks VMS-is sätestatud korras.“

Siseminister selgitas veel, et elamisloa andmine ei ole põhjendatud, sest kui välismaalane soovib Eesti elamisluba, peab tema tegelik elukoht olema Eestis, ta peab elukoha Eestis registreerima ning tal peab olema registreeritud elukoht kogu elamisloa kehtivusaja jooksul (VMS § 117 lg 1 p 2). Kui neilt meremeestelt nõutaks viisa või elamisloa olemasolu, siis peaks neil olema registreeritud elukoht vaatamata sellele, et nad ei pruugi üldse tulla Eestisse või teistesse Schengeni riikidesse. Siseminister hinnangul ei ole meremeestel mõistlik elamisluba või viisat taotleda, kui välismaalast laevapere liige töötab laeval, mis sõidab peamiselt välisvetes ning ei pruugi üldse sattuda Eestisse või teistesse EL riikidesse. Lisaks vastutaks Eesti riik elamisloa või viisa andmisel selle välismaalase eest, kui ta on jäänud ebaseaduslikult mõnda Euroopa Liidu liikmesriiki.

Viisa või elamisloa taotlemiseks oleks välismaalasel vaja minna Eesti välisesindusse või PPA teenindusse, et esitada taotlus, biomeetrilised andmed ning hiljem saada kätte vastav dokument. Eesti välisesinduste võrgustik ei ole eriti suur ja selline elamisloa taotlemise protsess tekitaks aja- ja finantskulu. See võib ettevõtetele kaasa tuua lisatähtsusi olukorras, kus on vaja värvata personali kiiresti.

Siseminister märkis, et sõltumata viisa või elamisloa puudumisest säilib Eesti riigil ülevaade, kes töötab laevas või saabub Eestisse kui laevapere liige. Õigusaktidega on reguleeritud laevapere liikmete Eestisse lubamise kord ning laevade ja väikelaevade sisemerre, sadamatesse ning piiriveekogude Eestile kuuluvatesse vetesse sisenemise ja neist väljumise kord. Selle korra kohaselt tuleb esitada laeva munsterroll (laevapere liikmete nimekiri) ja reisijate nimekiri (Vabariigi Valitsuse 19. mai 2004. a määruse nr 194 § 4 lg 1 p 2). Eesti lipu all sõitvale laevale meremehi tööle võttes tuleb lähtuda meretööseadusest (MTöoS) ja töölepingu seadusest ning laevapere liikmed peab üldjuhul kandma Maksu- ja Tolliameti töötajate registrisse. MTöoS § 8 lõike 3 punkt 5 annab meretöölepingu sõlmimisel võimaluse nõuda välismaalase elamis- või tööloa juht, kui need on välismaalasel olemas.

Välismaalase seaduse kohaldamine Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate välismaalaste suhtes

6. Nii Siseministeri seisukohtades kui ka Transpordiameti (Veeteede Ameti) veebilehel on toodud välja, et Eesti lipu all sõitvaid laevu peetakse õigusteoreetiliselt Eesti Vabariigi territooriumiks. See tugineb traditsioonilisele rahvusvahelise õiguse käsitlusele, et riigi lipu all sõitvad laevad loetakse tinglikult riigi territooriumiks.¹ ÜRO 1982. aasta [mereõiguse konventsiooni](#) art 91 lg 1 sätestab, et laeval on selle riigi riikkondsus, kelle lipu all tal on õigus sõita. Konventsiooni art 92 lg 1 kohaselt on ühe riigi lipu all sõitvad laevad avamerel viibides selle riigi ainujurisdiiktsiooni all, kui rahvusvaheliste lepingutega või kõnealuse konventsiooniga ei nähta ette teisiti.

¹ M. Kiviorg. Riik. – M. Kiviorg, K. Land, H. Vallikivi. Rahvusvaheline õigus, Juura, 2010, lk 78. Selle põhimõtte sedastas Rahvusvaheline Alaline Kohus kaasuses S. S. „Lotus“, 1927 – [Publications of the Permanent Court of International Justice, Series A. – No. 10, 07.09.1927](#), lk 25. Rahvusvahelise õiguse komisjon on sedastanud, et territoriaalse suveräänsuse puudumine avamerel võimaldab kohaldada avamerel sõitva laeva suhtes üksnes selle riigi õiguskorda, mille lipu all laev sõidab. Kõige valdavam õiguslik selgitus on käsitada avamerel laeva selle riigi territooriumi osana, mille lipu all laev sõidab. Komisjoni materjalides toodi esile, et akadeemilises kirjanduses on seda seisukohta kritiseeritud, kuid leiti, et võimalik vastuolu on pigem akadeemilist laadi ja rahvusvahelise õiguse komisjon ei pea seda silmas pidama. – Regime of the High Seas, A/CN.4/17. [Yearbook of the International Law Commission](#), 1950, Vol II, lk 38.

7. See tähendab, et Eesti lipu all sõitvate laevade suhtes kehtivad kõik Eesti Vabariigi õigusaktid (nt töösuhteid reguleerivad õigusaktid, relvaseadus jne).

8. Niisiis ei ole õigusaktides vaja eraldi nimetada, et seadus kehtib ka Eesti lipu all sõitvate laevade kohta. Vastupidi, kui Riigikogu soovib kehtestada Eesti lipu all sõitvate laevade suhtes erandeid, siis tuleb õigusaktides reguleerida erisused, kui Riigikogu ei pea põhjendatuks kohaldada Eesti lipu all sõitvate laevade suhtes mõnd seadust kas tervikuna või osaliselt või peab vajalikuks näha ette erikorra.

9. [Välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 1 lg 1 kohaselt reguleerib VMS välismaalaste Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise aluseid ning vastutust käesolevas seaduses sätestatud kohustuste rikkumise eest. Välismaalaste seadus ei sisalda ühtegi sellist klauslit, mis välistaks välismaalaste seaduse kohaldamise Eesti lipu all sõitvate laevade suhtes. Samuti ei sätesta välismaalaste seadus eritingimusi Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate välismaalaste viibimisaluse ning töötamise õiguse kohta. See tähendab, et välismaalaste seadus kohaldub täiel määral Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate välismaalaste suhtes.

10. Välismaalaste seaduses on sätestatud teatud erisused, mis puudutavad kõiki meremehi, sõltumata sellest, millise riigi lipu all laev sõidab. VMS § 44 lõike 4 kohaselt võib lubada välismaalasest laevapere liikme Eestisse transiitreisijana, kui tema Eestisse saabumise eesmärk on Eesti sadamas asuval laeval laevapere liikmena töötamise alustamine või töötamise lõpetamine või tööle asumine teisele Eesti sadamas asuvale laevale või välislepingus ettenähtud juhtudel siirdumine laevale teises riigis või päritoluriiki tagasipöördumine. See säte tugineb Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni [konventsiooni nr 108 „Meremeeste riiklike isikut tõendavate dokumentide kohta“](#) artiklile 6, mis reguleerib konventsiooniga ühinenud riikides laevapere liikmete transiiti sadamas viibivale või sadamasse saabuvale laevale või laevast mahatulemisel ja liikumisel oma elukohariiki.² Seda erandit tuleb aga tõlgendada kitsalt ning see puudutab vaid transiitreisijate staatust Eestist läbisõidul.

11. Niisiis tuleb muudel juhtudel kohaldada Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate välismaalaste suhtes välismaalaste seaduse üldisi nõudeid.

12. VMS § 43 lõike 1 kohaselt peab välismaalasel olema seaduslik alus Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks. Selles sättes on loetletud, millised on seaduslikud alused, mis annavad õiguse Eestisse tulla. Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatele meremeestele on asjakohased alused ennekõike kas elamisluba (mis annab õiguse töötamiseks) ning viibimisõigus viisavaba viibimisaja jooksul või viisa. Nendel juhtudel tuleb töötamise õiguse saamiseks registreerida ka lühiajalise töötamise õigus (VMS § 104). Välismaalase Eestis ajutise viibimise seaduslik alus on ka välislepingust vahetult tulenev õigus Eestis viibida (VMS § 43 lg 1 p 3). Ei ole siiski teada, et ükski rahvusvaheline leping annaks Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatele meremeestele sellise õiguse ning ka Siseministeriumi teatel ei ole seni neilt meremeestelt elamisluba või viisat mitte nõudes lähtunud välislepingutest, vaid välismaalaste seadusest.³

² Täpsemalt on see reguleeritud Vabariigi Valitsuse [määrusega nr 268](#) „Laevapere liikmete Eestisse lubamise kord“. Määrus on kehtestatud [riigipiiri seaduse](#) § 14 lõike 2 punkti 2 alusel.

³ ÜRO 1982. aasta [mereõiguse konventsioon](#) ei reguleeri välismaalaste töötamise õiguslikke aluseid puudutavaid küsimusi. Ka PhD Heiki Lindpere on toonud EMSA-le koostatud õiguslikus arvamuses välja, et see konventsioon sisaldab vaid üldisi viiteid lipuriigi funktsioonidele (vastavalt konventsiooni art 92 on ühe riigi lipu all sõitvad laevad avamerel viibides selle riigi ainujurisdiktsiooni all; art 94 lg 1 kohaselt teostab riik oma lipu all sõitvate laevade haldus-, tehnilistes ja sotsiaalküsimustes oma jurisdiktsiooni ja kontrolli).

13. Välismaalaste seaduse nõuete eesmärk on kehtestada, mis tingimustel võivad välismaalased viibida riigi territooriumil (nagu märgitud, hõlmab see ka Eesti lipu all sõitvaid laevu). Nii saab riik infot, kes tema territooriumil viibivad, ning vajaduse korral kaitsta ka oma tööturgu. Siseministeriumi selgituse kohaselt on riik teadlik, kes viibivad ja töötavad Eesti lipu all sõitvatel laevadel. Paraku selgus, et Transpordiametil puudub ülevaade sellest, kui palju kolmandate riikide kodanikke töötab Eesti lipu all sõitvatel laevadel ja millisel õiguslikul alusel nad laevadel viibivad. Siseministerium kogus osaliselt andmeid, tuginedes laevade sadamasse saabumisel esitatud munsterrollidele. Sellisel viisil kogutud informatsioon laeval töötavate inimeste kohta on aga puudulik, sest nii saab teavet ainult nende meremeeste kohta, kes viibivad laeval siis, kui see saabub Eesti sadamasse. Teavet ei ole muul ajal laeval viibinud inimeste kohta ja teiste laevade kohta, kes pole Eesti sadamaid andmete kogumise perioodi jooksul külastanud.

14. Välismaalaste seaduses sätestatud tingimuste eesmärk on kaitsta ka Eesti tööturgu, kuna seadus kehtestab välismaalaste töötamisele teatud piirangud (nt välismaalasele makstava minimaalse töötasunõude ning Eesti Töötukassa loa nõue). See on asjakohane ka kõnealusel juhul, sest küsimus puudutab Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatele meremeestele kehtestatud nõuete järgimist. Meretöö on eraldiseisev töövaldkond ning on lubamatu jätta ilma Riigikogu selge volitusega terve kutsevaldkond väljapoole välismaalaste seadusega sätestatud kaitsenorme ning igasuguste piiranguteta avatuks välismaisele tööjõule. Kuna haldusorganid on juurutanud halduspraktikat, mille kohaselt ei nõuta Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavalt meremeestelt seaduses sätestatud viibimisalust, tähendab see ühtlasi, et nende suhtes ei rakendata ka välismaalaste seaduses töötamisele seatud piiranguid.

15. Niisiis ei kehtesta välismaalaste seadus tervikuna ega ole VMS § 43 lõikes 1 sätestatud erandit Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate meremeeste suhtes. Seega peab ka nendel meremeestel olema seaduslik alus Eesti lipu all sõitval laeval viibimiseks ja töötamiseks: kas elamisloa, viisa või õigus viibida viisavaba viibimisaja jooksul (koos lühiajalise töötamise registreerimise nõude täitmisega).

16. Asjakohane ei ole ka Siseministeriumi seisukoht, et välismaalaste seaduse nõuded ei kohaldu sel põhjusel, et Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatele välismaalastele elamisloa andmine ei ole vajalik ega põhjendatud. Välismaalaste seaduses elamisloa taotlemiseks kehtestatud tingimuste täitmist tuleb hinnata konkreetse elamisloataotluse puhul. Seejuures on Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatel meremeestel võimalik täita välismaalaste seaduses sätestatud elamisloa taotlemise tingimusi ning registreerida oma elukoht. [Rahvastikuregistri seaduse](#) kohaselt võib isik taotleda Eesti laevaregistrisse kantud laeva laevapere liikmena laeva ja selle kodusadama asukohajärgse kohaliku omavalitsuse üksuse kandmist oma elukoha aadressiks (RRS § 77 p 3). Samuti ei saa välismaalaste seaduse kohaldamist välistada teatud grupi välismaalaste suhtes pelgalt selle tõttu, et neil on keerukas täita välismaalaste seaduse mõningaid tingimusi. Kui teatud välismaalaste grupil on seaduse tingimusi keerukas täita, siis tuleb vajadusel kehtestada seaduses põhjendatud erandid. See aga ei saa olla aluseks sellele, et teatud grupi välismaalaste suhtes välismaalaste seadust üldse ei kohaldatagi, ilma et Riigikogu oleks selleks kehtestanud õiguslikku alust.

17. Elamisloa ei ole ainus seaduslik alus riigis viibimiseks. Isegi kui mõnele välismaalasele elamisloa andmine ei ole põhjendatud, ei muuda see välismaalaste seaduses sätestatud nõuet, et välismaalasel peab olema riigis viibimiseks seaduslik alus, milleks võib olla ka mõni muu seaduses nimetatud alus.

18. Siseministeerium tõi välja ka muid aspekte, mis takistavad ministeeriumi hinnangul Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatelt välismaalastelt elamisloa nõudmist. Nende hulgas on näiteks asjaolu, et viisa või elamisloa andmisel peab Eesti riik vastutama selle välismaalase eest, kui ta jääb ebaseaduslikult välisriiki; elamisloa või viisa taotlemine on keerukas välisesinduste vähese arvu tõttu jms. Kõik need on õiguspoliitilised kaalutlused. Riigikogu võib võtta neid asjaolusid arvesse ja kehtestada vajaduse korral Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate meremeeste suhtes erandeid. Need kaalutlused ei saa aga olla aluseks sellele, et haldusorganid võiksid jätta seadusega kehtestatud nõuded teatud grupi välismaalaste suhtes kohaldamata.

Kokkuvõte

19. PPA ja Transpordiamet rikuvad välismaalaste seadust, kui jätavad kohaldamata Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate välismaalaste suhtes seadusega kehtestatud nõuded. Samuti on eksitav ametite veebilehel avaldatud info, et nende töötajate suhtes erandina välismaalaste seaduse nõuded ei kehti. Riigikogul on õigus kehtestada põhjendatud juhtudel erandeid, kuid välismaalaste seaduses ei ole selliseid erandeid Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavate välismaalaste suhtes kehtestatud.

20. Palun viige halduspraktika ja ametite veebilehel avaldatud teave kooskõlla seadusega.

Palun teatage 31. augustiks 2021. a, kuidas olete soovitusi järginud.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium