

ÕIGUSKANTSLERI AASTA 2020/2021

Rahvastik

Kodakondsus ja dokumendid

Ülevaateperioodil selgus, et Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) viivitab jätkuvalt uue isikut tõendava dokumendi väljaandmisega selle tõttu, et amet on algatanud inimese suhtes Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemise menetluse. Kuigi inimene oli enda teada sünnijärgne kodanik, arvas PPA teisiti ja keeldus inimesele uusi dokumente vormistamast, sest algatas Eesti kodakondsuse äravõtmise menetluse teise riigi kodakondsuse olemasolu tõttu. Teise riigi kodakondsusest loobumisel oleks inimene jäänud aga ravikindlustuseta ja tasuta hooldusabita.

Õiguskantsler [juhtis PPA tähelepanu](#) sellele, et kehtivad õigusaktid ei anna alust pikendada isikut tõendavate dokumentide väljaandmise tähtaega selle tõttu, et PPA on algatanud menetluse inimese Eesti kodakondsuse kaotanuks lugemiseks. Tähtaega võib pikendada siis, kui on alust kahelda dokumendi väljaandmise seaduslikkuses. Kuni inimene on Eesti kodanik, on tal ka õigus saada Eesti kodaniku isikut tõendav dokument. Kui inimene soovib saada uusi dokumente vaatamata kodakondsuse äravõtmise menetluse algatamisele, peab PPA dokumendid väljastama õigusaktides sätestatud tähtaja jooksul, isegi kui hiljem võidakse dokumendid tunnistada kehtetuks. PPA-l ei ole kaalutusõigust otsustada, kas anda Eesti kodanikule välja isikut tõendavad dokumendid. Kahjuks ei ole PPA oma sellekohast praktikat seni muutnud.

Õiguskantsler märkis veel, et PPA peab kontrollima, kas inimene võib olla omandanud Eesti kodakondsuse sünniga. Paljudel juhtudel pole PPA seda teinud, sest asjaajamise kiiruse huvides on Eesti kodanikuga abiellunud inimene määratletud Eesti kodanikuna naturalisatsiooni korras. Ühtlasi tuleb Eesti kodakondsuse äravõtmise menetluses arvestada üksikjuhu asjaolusid.

Pidades silmas taotleja tervises seisundit, loobus PPA kõnealusel juhul menetluse käigus oma varasemast nõudmisest, et inimene peab asuma ühe aasta jooksul loobuma välisriigi kodakondsusest.

Välisriigis Eesti kodaniku isikut tõendavate dokumentide väljastamisest keeldumine

Välismaal elav Eesti kodanik soovis, et talle väljastataks Välisministeeriumi vahendusel uued Eesti kodaniku isikut tõendavad dokumendid. PPA keeldus sellest, ent jättis oma otsuse põhjendamata. Lisaks oli taotlust lahendav ametnik nõudnud, et inimene esitaks teise PPA ametniku kinnituse selle kohta, et dokumentide välisriigis väljastamisest keeldumiseks puudub alus, kuigi need andmed peab välja selgitama PPA.

Õiguskantsler [leidis](#), et PPA ei lahendanud taotlust õiguspäraselt ega kooskõlas hea halduse põhimõttega. PPA keeldus dokumentide välisriigis väljastamisest, toetudes 2021. aasta alguses jõustunud isikut tõendavate dokumentide seaduse § 12¹ lõikele 2⁴. Selle sätte kohaselt ei või dokumenti väljastada Välisministeeriumi kaudu, kui isik on kuulutatud tagaotsitavaks või talle on kriminaalmenetluses kohaldatud tõkendina elukohast lahkumise keeldu või kautsjonit. PPA ametnik oli esitanud taotlejale aga vale õigusliku aluse.

Inimesele tuleb ka selgitada, miks keelduv otsus tehti. PPA ametnikud peavad ise välja selgitama dokumendi taotlust puudutavad asjaolud ja koguma selleks vajaduse korral teavet. PPA kinnitusel astuti samme, et edaspidi selliseid probleeme vältida.

Rahvastikutoimingud

Lapse andmed rahvastikuregistris

Õiguskantsleri poole pöördui murega, et ametnikud olid jätnud Eestis sündinud lapse andmed rahvastikuregistris aktiveerimata, sest tema vanemad viibisid Eestis erineval õiguslikul alusel. Sellest tulenevalt oli laps jäänud ravikindlustuseta.

Õiguskantsler [leidis](#), et andmete aktiveerimata jätmine oli õigusvastane. Registrikanne tuleb teha ka juhul, kui lapse kohta pole võimalik kõiki andmeid kohe välja selgitada. Piisab sellest, kui tegemist on Eestis elamisloaga elava välismaalase alla üheaastase lapsega.

Kui lapse üks vanem on Euroopa Liidu kodanik ja teine elab Eestis elamisloa alusel, lähtutakse seaduse kohaselt lapse õigusliku staatuse määramisel Euroopa Liidu kodanikust vanema õiguslikust staatusest, sest Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigusliku staatuse küsimusi reguleerib Euroopa Liidu kodaniku seadus kui eriseadus.

Õiguskantsleri hinnangul tekib küsimus, kas eespool kirjeldatud halduspraktika ning seaduse sätted tagavad alati lapse õigused. Näiteks on küsitav, kas lapse õigusliku staatuse määramine imperatiivselt Euroopa Liidu kodakondsust omava vanema järgi on põhjendatud juhul, kui teise vanema riigis viibimise õiguslikust alusest lähtumine annaks lapsele suuremad õigused ja kindlama aluse (nt kui ühel vanemal on pikaajalise elaniku elamisluba, kuid Euroopa Liidu kodanikust vanemal tähtajaline elamisõigus).

Selle juhtumi puhul tekkis ka küsimus, kas lapsel oli õigus saada Eesti kodakondsus või oli ta omandanud sünniga välisriigi kodakondsuse. Seetõttu jäeti rahvastikuregistris lapse kodakondsus märkimata.

PPA praktika kohaselt võiksid lapse kodakondsuse andmed jääda täpsustamata isegi kuni lapse 15-aastaseks saamiseni. Sellise seisukohaga ei saa siiski nõustuda. Eesti riik peab tegema kindlaks, kas laps on omandanud sünniga mõne muu riigi kodakondsuse või on tal õigus omandada lihtsustatud korras Eesti kodakondsus. ÜRO Inimõiguste Komitee on märkinud, et lapse kodakondsuse hindamine ei tohiks kesta kauem kui viis aastat (ÜRO Inimõiguste Komitee seisukoht asjas D. Z. vs. Holland, 20.01.2021, [CCPR/C/130/D2918/2016](#), p 8.3). Seega ei tohi lapse kodakondsus jääda rahvastikuregistris määramata.

Õiguskantsleri hinnangul tuleb ka lapsevanemal hoolitseda lapse kodakondsuse väljaselgitamise eest.

Hostel kui elukoht

Õiguskantslerile esitati taas avaldus selle kohta, et omavalitsus keeldus inimese alalise elukohana registreerimast hostelit. Vald põhjendas, et hostel ei ole eluruum ehk elamu või korter, mida saab kasutada alaliseks elamiseks.

Õiguskantsler [leidis](#), et Rae Vallavalitsus toimis õigusvastaselt. Rahvastikuregistri seadus näeb ette võimaluse registreerida elukoht ka mitteilurumi aadressile, kui inimene tõendab selle ruumi kasutamist elukohana.

Rahvaloendus ja andmed laste usutunnistuse kohta

Kavandatava rahvaloenduse eel küsis EELK peapiiskop Urmas Viilma õiguskantsleri hinnangut, kas rahvaloendusel ikka järgitakse laste usuvabaduse põhimõtet, kuivõrd alla 15-aastastele ei esitata küsimust nende usutunnistuse kohta.

Õiguskantsler [selles asjas](#) laste usuvabaduse rikkumist ei tuvastanud. Eesti põhiseadus ja rahvusvahelised

lepingud tagavad lastele usuvabaduse. Selle tuum on inimese sisemine veendumus, mida ta võib, aga ei pruugi teistega jagada. Vanem ei saa lapse nimel otsustada, kas avaldada riigile andmeid lapse veendumuste kohta. Arvestada tuleb sedagi, et lapse enda vastus võib erineda vanema vastusest. Laps ei pruugi aga mõista, mida tähendab riigile enda kohta andmete avaldamine ning miks on oma veendumuste kohta andmete avaldamine vabatahtlik. Niisiis ei pruugi lapse vastus olla teadlik vastus.

Õiguskantsler selgitas, et kuigi usuvabaduse teostamise üle otsustamisel tuleb arvestada lapse arengutaset, ei takista see õigusaktides teatud õigussuhetes konkreetse vanusemäära kehtestamist, millest alates võib laps ise teha õigusliku tähendusega toiminguid. Seetõttu ei olnud tegemist ka vanuselise diskrimineerimisega. (Loe ka peatükki „Võrdne kohtlemine“.)

Kooseluleping

Küsitati ka samasooliste inimeste kooselu ja nende õiguste kohta. Probleem on selles, et Siseministerium ei kanna jätkuvalt rahvastikuregistrisse andmeid kooselulepingu sõlmimise kohta. Ühel juhul oli Eesti konsul inimesele teatanud, et tal pole võimalik Eesti viisat saada, kuna rahvastikuregistris puuduvad andmed kooselulepingu kohta.

Teisel juhul selgus, et samasoolistel partneritel on keeruline sõlmida notari juures kooselulepingut, kui üks osapool on välisriigi kodanik, kelle andmeid rahvastikuregistris ei ole. Avaldusest selgus, et notarid toovad lepingu sõlmimisest keeldumiseks mitmesuguseid ettekäandeid.

Õiguskantsler selgitas, et kõige tõhusam on pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Kohtupraktika kinnitab, et kooseluseaduse rakendusaktide puudumine ei takista välisriigi kodanikuga kooselulepingu sõlmimist (Harju Maakohus 08.06.2020, nr 2-20-5958). Ka on kohus sedastanud, et kooseluseaduse § 3 lõike 4 kohaselt on registripidaja kohustatud kandma kooselulepingu andmed rahvastikuregistrisse (Tallinna Ringkonnakohtu 17.09.2018 otsus nr [3-17-1269](#), p 15).

Välismaalased

Riigikohtus oli arutusel mitu välismaalaste õigusliku seisundiga seotud põhiseaduslikkuse järelevalve asja. Riigikohus tunnistas [välismaalaste seaduse](#) § 100¹⁰ lõike 1, § 100¹³ lõike 2 ja § 100¹⁸ põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule (RKPKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#)). Ka õiguskantsler asus [seisukohale](#), et need sätted olid vastuolus põhiseadusega.

Riigikohus lahendas ka Tallinna Ringkonnakohtu taotlust tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse osa, mis ei võimalda anda välismaalasele tähtajalist elamisluba, kui ta soovib asuda elama samast soost registreeritud elukaaslase juurde, kes on samuti välismaalane, kuid kellel on Eestis elamise luba. Ringkonnakohtus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ka ministri määruse, milles ei ole reguleeritud kooselulepingu sõlmimise tõendamise küsimust.

Õiguskantsler [leidis](#), et mõlemad õigusaktid on vastuolus põhiseaduse paragrahvidega 12, 26 ja 27, sest ei võimalda anda elamisluba Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samasoolisele registreeritud elukaaslasele.

Tööandja deposiidi nõue välismaalaste seaduses

Õiguskantsleril tuli lahendada ettevõtja muret, kes kurtis, et pärast välismaalaste seaduse [muudatuse](#) jõustumist 1. juulil 2020. aastal oli PPA muutnud renditöötajaga seotud tööandja deposiidi arvestamise halduspraktika ettevõtjale ebasoodsamaks. Kui varem tuli deposiiti kanda kümme protsenti tööandja ühe kuu töötasufondist, siis pärast muudatust tuli ettevõtjal deposiiti kanda kümme protsenti konkreetse välismaalase 12 kuu töötasust.

PPA võib renditöö registreerida lühiajalise töötamisena või anda välismaalasele renditöötajana töötamiseks elamisloa, kui tööandjal on töötasuga seotud kohustuste tagamiseks deposiidis [välismaalaste seaduse](#) (VMS) nõuetele vastav rahasumma. Küsimus on selles, millise ajavahemiku eest tööandja deposiiti arvestatakse.

Õiguskantsler asus Riigikogu põhiseaduskomisjonile, Siseministeeriumile ja Politsei- ja Piirivalveametile saadetud [märgukirjas](#) seisukohale, et tööandja deposiidi kohustust kehtestavad normid (VMS § 106 lõige 8 ja § 176¹ lõige 2) ei sätesta piisavalt täpselt, milline summa tuleb tööandjal deposiiti kanda. Puudub ka rahalise kohustuse ülempiir. Rahalise kohustuse koormavat iseloomu ja seadusliku aluse nõuet arvestades ei ole seda puudust võimalik ületada ka põhiseaduskonformse tõlgendamise teel.

Õiguskantsler püstitas märgukirjas ka küsimuse regulatsiooni mõõdupärasusest, kuivõrd ettevõtjate esindusorganisatsioonide andmetel ei ole tööandja deposiit leidnud reaalselt kasutust. Puuduvad ka muud andmed (sh mõjuhinnangud), mis lubaks arvata, et deposiit on mõne eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik.

Eelnevalt tulenevalt palus õiguskantsler Siseministeeriumil ja Riigikogul esmalt analüüsida välismaalaste seaduses sätestatud tööandja deposiidi regulatsiooni vajalikkust. Kui peaks leidma kinnitust, et deposiidi nõue on vajalik, palus õiguskantsler Riigikogul välismaalaste seadust muuta selliselt, et tööandja suudaks ilma kõrvalise abita seadusest välja lugeda rahalise kohustuse suuruse. Reguleerida tuleb ka deposiidi välja- ja tagasimakse tingimusi ja sellega seotud põhilisi menetlusnorme.

Õiguskantsler asus seisukohale, et õiguspäraseks ei saa pidada seda, et PPA on muutnud deposiidi arvestamise perioodi, tuginedes seadusemuudatusele, mis ei ole üldse seotud deposiidi arvestamise perioodiga. Selline praktika muutmine on tööandjate suhtes sõnamurdlik ning õiguskantsler palus seda edaspidi vältida.

PPA-l kui täitevvõimu asutusel ei ole siiski võimalik jätta määratletuse nõudega vastuolus olevat normi kohaldamata ja tal on kohustus kehtivat seadust kohaldada. Seda arvestades pakkus õiguskantsler välja, et deposiidi arvestamisel saab võtta töötasufondi aluseks ühe kuu töötasu ja deposiiti tuleb kanda kümme protsenti sellest. Nii saab seaduse muutmiseni regulatsiooni kohaldada isikute õigusi minimaalselt piiraval viisil. (Loe ka peatükki „Raha“.)

Meremeeste õiguslik staatus

Eesti Meremeeste Sõltumatu Ametiühing palus õiguskantsleri hinnangut selle kohta, et Eesti ametivõimud ei nõua Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatel välismaa meremeestelt Eesti elamisloa või viisat ega ka lühiajalise töötamise registreerimist. Ametiühingu hinnangul on see ebaseaduslik. Samuti seab see Eesti meremehed halvemasse olukorda, sest kolmandatest riikidest pärit meremeeste suhtes ei kohaldata ka välismaalaste seaduses sätestatud minimaalse töötasu ega Eesti Töötukassa loa nõudeid, mis on kehtestatud Eesti tööturu kaitseks.

Õiguskantsler [leidis](#), et PPA ja Transpordiamet rikuvad seadust, kui ei nõua Eesti lipu all sõitvatel laevadel töötavatel kolmandatest riikidest pärit meremeestelt Eesti elamisloa ega viisat ning lühiajalise töötamise registreerimise nõude järgimist. Kui Riigikogu leiab, et nende inimeste suhtes ei peagi need tingimused kehtima, saab seadust muuta. Kehtiva seaduse järgi tuleb neid nõudeid praegu täita ja Eesti meremeestel on õigus pidada nõuete eiramist oma huve kahjustavaks.

Ametkonnad on nentunud, et teoreetiliselt loetakse Eesti lipu all sõitvad laevad Eesti territooriumiks ja nende kohta kehtivad Eesti seadused. 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.

Õiguskantsler saatis ametitele soovitusi viia halduspraktika seadusega kooskõlla. Samuti peavad PPA ja Transpordiamet ajakohastama oma veebilehel avaldatud teavet, mis puudutab kolmandatest riikidest pärit meremeeste töötamise õiguslikke aluseid.

Rahvusvahelise kaitse taotlused

Õiguskantslerile kaevati, et PPA ei vormistanud inimese rahvusvahelise kaitse taotlust, kuigi too seda soovis. Samuti ei pööranud PPA piisavalt tähelepanu inimese erivajadustele.

Õiguskantsler [leidis](#), et PPA-l tuleb rahvusvahelise kaitse taotlus vastu võtta ka siis, kui inimene väljendab selleks soovi muu menetluse (nt kriminaalmenetluse) käigus. PPA peab ka omaalgatuslikult kaitse vajadust hindama, kui inimese selgitused sellele viitavad. Ametiasutused peavad vajaduse korral selgitama rahvusvahelise kaitse taotluse esitamise võimalust.

PPA ametnikud jätsid vajaliku tähelepanuta ka avaldaja füüsilise puude ja emotsionaalsed probleemid. PPA peab hindama, kas ja millist abi on inimesele erivajaduste tõttu vaja osutada. PPA teatas, et edaspidi hinnatakse abivajadust tõhusamalt.

Teises asjas rikkus PPA aga seadust, sest PPA ametnik avaldas lahkumisettekirjutust tehes väljasaadetavale andmeid tema abikaasa rahvusvahelise kaitse taotlemise asjaolude kohta, kuigi neid andmeid ei tohi avaldada ([välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) § 13 lõige 2). Peale selle küsis PPA ametnik lahkumisettekirjutuse eesmärgil tehtud intervjuu käigus inimeselt isiklike andmeid, milleks puudus alus ja millega sekkuti väga intensiivselt tema perekonna- ja eraellu.

Õiguskantsler [leidis](#), et sellega rikkus PPA haldusmenetluse põhimõtteid ning põhiseaduse §s 26 sätestatud õigust perekonna- ja eraelu puutumatusse. PPA-le oli teada, et inimesel ei olnud koroona leviku tõttu võimalik viisa kehtivusaja jooksul Eestist lahkuda. Intervjuu tegemise ajal oli ärasõiduvõimalus leitud ja lahendada tuli üksnes lahkumisettekirjutuse tegemisega seotud küsimused. Sellises olukorras võib küsitlus puudutada pelgalt lahkumisettekirjutuse tegemist. Muid menetlusi – rahvusvahelise kaitse andmine; küsimus sellest, kas ametlike abikaasade peresuhe on tegelik jm – sellesse segada ei tohi.

Õiguskantsler palus PPA peadirektoril tagada, et PPA järgiks oma töös seadusega sätestatud nõudeid. Samuti peab PPA järgima menetluses haldusmenetluse nõudeid ja põhiseadust.

Valeinfo esitamine

Ühel juhtumil oli PPA esitanud inimesele ja kohtule valeandmeid.

PPA ametnik oli teatanud väljasaadetavale inimesele, et talle on taotletud reisidokument Venemaa Föderatsiooni saatkonnast ning dokument on valmis. Kui inimene võttis saatkonnaga ühendust, selgus, et dokumenti ei olnud välja antud.

Asjaolude täpsustamisel selgus, et PPA andis inimesele reisidokumendi kohta tõesti valeinformatsiooni. Samuti oli PPA esitanud valeinfot kohtule, taotledes luba avaldaja kinnipidamiseks. Tallinna Vangla taotles avaldajale vanglas viibimise ajal Venemaa Föderatsiooni saatkonnalt tagasipöördumistunnistust, kuid saatkonna konsulaarosakond oli pandeemia tõttu suletud ning reisidokumendi väljaandmise kohta ei olnud otsust tehtud. PPA selgituste kohaselt mõistsid PPA ametnikud valesti Venemaa Föderatsiooni saatkonna konsulaarosakonna e-kirja sisu, eeldades, et reisidokument oli välja antud, kuid seda ei olnud võimalik

pandeemia tõttu lihtsalt kätte saada.

Õiguskantsler [nentis](#), et PPA tegevus oli õigusvastane, kuid PPA ei edastanud valeinfot tahtlikult.

Sissesõidukeelu kohtuotsuse täitmata jätmine

Õiguskantsleri poole pöördus ka inimene, kellele PPA oli teatanud, et tema suhtes on kehtestatud sissesõidukeeld viieks aastaks kehtivusega kuni 2024. aastani. Ometi pidi jõustunud kohtuotsuse kohaselt sissesõidukeeld kehtima kolm kuud ja selle kehtivusaeg oli lõppenud 2019. aasta lõpus. PPA ei olnud jõustunud kohtuotsust täitnud, sest ametnik oli jätnud andmed andmebaasides muutmata.

Õiguskantsler [märkis](#), et jõustunud kohtuotsuse täitmata jätmine oli ebaseaduslik. Olukord on lahenenud, sest PPA muutis 23. veebruaril 2021. aastal sissesõidukeeldude registris olevaid andmeid ja taastus õigus Schengeni riikidesse siseneda.

Eriloaga riiki sisenemine ja viisad

Õiguskantsler sai hulgaliselt avaldusi selle kohta, kuidas PPA menetles koroonakriisi ajal Eestisse sisenemise eriloa taotlusi. Probleeme tekitas asjaolu, et Vabariigi Valitsuse korraldusega anti PPA-le erilubade väljaandmiseks väga lai otsustusruum. Mõnikord läksid otsused vastuollu PPA enda üldiste juhistega. Samas lahendas PPA mitmed probleemsed juhtumid kas korduva taotluse või vaide läbivaatamise või õiguskantsleri järelepärimisele vastamise käigus.

Ühel juhul taotles inimene mitu korda eriluba oma elukaaslasele. PPA andis loa Eestisse tulla alles kolmanda taotluse peale, kuigi taotleja oli täpsustanud, et Eestisse tullakse abiellumiseks. Samal ajal nägid PPA juhised ette, et amet annab eriloa riiki sisenemiseks vältimatutel perekondlikel põhjustel (mh abiellumiseks) ning ka siis, kui on vaja teha edasilükkamatuid toiminguid ametiasutustes, kus nõutakse inimese enda kohalolekut (nt abiellumisavalduse esitamiseks). Õiguskantsler [leidis](#), et PPA keelduvad otsused olid olnud õigusvastased.

Teisel juhul taotleti Eestisse tulekuks eriluba samasoolisele partnerile, kes soovis Eestis sõlmida kooselulepingut. Ka sel juhul keeldus PPA alguses luba andmast, kuigi samasoolistel inimestel pole võimalik oma kooselu seadustada muul viisil kui kooselulepinguga. PPA lahendas probleemi edasise menetluse käigus.

Kolmandal juhul tegeles õiguskantsler avaldusega, mille kohaselt välisriigist pärit töötaja ei saanud Eestisse tulla koos perekonnaga. Kui töötajal elamisluba ei ole, siis ei väljasta PPA ka tema pereliikmetele riiki sisenemise eriluba. PPA ametnikud ei võtnud eriloa taotluse lahendamisel arvesse perekonna ühtsuse põhimõtet ega perekondlike põhjuseid. Samuti sattusid eriloa taotlejad sageli justkui surnud ringi, sest PPA nõudis neilt enne eriloa andmist tõendit Eestis viibimise seadusliku aluse kohta, kuid Eesti välisesindused ei võtnud vastu viisataotlusi, kui inimene polnud saanud eriloa kohta PPA-lt kinnitust.

Õiguskantsler [pidas](#) küsitavaks, kas Vabariigi Valitsuse korralduse alusel riiki sisenemise õiguse nii ulatuslik piiramine on kooskõlas seaduse ja põhiseadusega. PPA-l on viisa alusel riigis viibivate välisriiklaste perekonnaliikmetele eriloa andmiseks küllalt avar kaalutusruum, kuid sellest hoolimata peab amet otsust tehes kaaluma kõiki olulisi asjaolusid ning järgima haldusmenetluse nõudeid. PPA teatel ei nõudnud amet üldjuhul seda, et eriloa saamiseks peab inimesel olema Eestis viibimiseks seaduslik alus, kuid eriloa ja viibimisaluse küsimust vaadatakse koosmõjus.

Asjaolude täpsustamise tulemusena mõõnis PPA, et kirjeldatud eriloa taotlemise juhul oli tegemist ametniku veaga. Selgus veel, et Välisministeeriumi kantsleri käskkirjaga oli kehtestatud piirang, mille kohaselt ei võtnud Eesti välisesindused vastu viisataotlusi inimestelt, kellel ei olnud Eestisse sisenemiseks PPA eriluba.

Õiguskantsler [leidis](#), et Välisministeeriumi kantsleri käskkiri nr 146 oli õigusvastane ning tuli tunnistada

kehtetuks, sest selle kehtestamiseks puudus seaduslik alus.

Menetlustähtajad

Ühe üldisema probleemina ilmnas, et PPA ei järgi elamisloataotluste või elamisloa pikendamise taotluste lahendamisel üldisi õigusaktides sätestatud tähtaegu ning menetlused võtavad väga palju aega.

Välismaalaste seaduse kohaselt sätestatakse need tähtajad määrusega, kuid tähtaeg ei või ületada kuut kuud (VMS § 33 lõiked 1 ja 3). Tähtaega võib pikendada, kui tähtsust omavate asjaolude või tõendite väljaselgitamine võtab rohkem aega (VMS § 34 lõige 1). Siseministri [määruse](#) kohaselt vaadatakse elamisloataotlus või elamisloa pikendamise taotlus läbi kahe kuu jooksul (§ 22, § 44 lõige 1). Seejuures tuleb elamisloa pikendamise taotlus lahendada hiljemalt kümme päeva enne tähtajalise elamisloa kehtivuse lõppu.

Õiguskantslerile esitatud avaldustest nähtus, et vastavad menetlused kestsid sageli kauem kui kuus kuud. Ühel juhul oli elamisloataotluse läbivaatamine kestnud üle aasta, teisel juhul võttis elamisloa pikendamise taotluse lahendamine aega üle kümne kuu.

PPA tõi üheks menetlustega viivitamise põhjuseks peadirektori käskkirja, millega peatati eriolukorra ajaks menetluse tähtaja nõue. Käskkirjas oli öeldud, et tähtajad hakkasid kulgema algusest peale pärast eriolukorra lõppemist. Sama teemat on käsitletud ka [õiguskantsleri 2020. aasta tegevuse ülevaates](#). Õiguskantsler on leidnud, et mainitud käskkiri oli õigusvastane.