

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Marit Abram

PIKAAJALISELT SEADUSLIKU ALUSETA RIIGIS
VIIBIVALE VÄLISMAALASELE TÄHTAJALISE
ELAMISLOA ANDMISEST KEELDUMISE PUHUL
TEKITATAVA PÕHIÕIGUSTE RIIVE
PÕHISEADUSPÄRASUS

Lõputöö

Juhendaja:

Triin Roosve, MA

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Halduskolledž	Kuu ja aasta: Mai 2009
Töö pealkiri: PIKAAJALISELT SEADUSLIKU ALUSETA RIIGIS VIIBIVALE VÄLISMAALASELE TÄHTAJALISE ELAMISLOA ANDMISEST KEELDUMISE PÕHISEADUSPÄRASUS	
Töö autor: Marit Abram	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte:</p> <p>Lõputöö maht on 40 lehekülge, millele on lisatud üks lisa kahel leheküljel. Töö on kirjutatud eesti keeles ning võõrkeelne kokkuvõte on kirjutatud inglise keeles. Töö on vormistatud vastavalt Sisekaitseakadeemia kirjalike tööde koostamise ja vormistamise juhendile (kinnitatud Sisekaitseakadeemia rektori 23.02.2009 käskkirjaga nr 6.1-5/58).</p> <p>Lõputöös on käsitletud seadusliku aluseta riigis viibivaid välismaalasi kui isikute gruppi, kelle põhiõigusi võidakse läbi avaliku võimu tegevuse piirata. Lõputöö eesmärgiks on välja selgitada, kas välismaalastele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevad õigusnormid on põhiseaduspärased ehk kas koormavate haldusaktide seaduslik alus on põhiseaduspärane.</p> <p>Lõputöös kasutatud uurimismeetodiks on konkreetne normikontroll. Autor on analüüsinud tähtajalise elamisloa andmisest keelduvaid haldusakte ning nende andmisest tingitud kohtulahendeid. Põhiseaduspärasuse hindamisel on autor kasutanud Robert Alexy põhiseaduspärasuse kontrolli skeemi ning kontrolli käigus pööranud süvendatud tähelepanu seaduslikkuse, õigusselguse ning proportsionaalsuse põhimõttele.</p> <p>Autor on selgitanud välja, et analüüsitavates haldusaktides on täitevvõim tuginenud välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p 1, § 12 lg 9 p 1 ning § 12 lg 9 p 3. Autor on jõudnud järeldusele, et välismaalaste seaduse § 12 lg 9 p 3 ei vasta õigusselguse põhimõttele. Autor on seisukohal, et õigusselgusetust on võimalik ületada tõlgendamise teel.</p> <p>Autor on teinud lõputöös ettepaneku täiendada välismaalaste seadust § 12 lg 9 p 3 osas. Nimetatud sätet on autori arvamuse kohaselt vaja seadusandja poolt täpsemini reguleerida, kuna tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise puhul võib olla tegemist väga tugeva riivega välismaalaste perekonnaelu puutumatusel.</p>	
Võtmesõnad: välismaalased, välismaalaste õigus, seadusliku aluseta riigis viibimine, tähtajaline elamisluba, põhiõigused, õigus perekonnaelu puutumatusel, põhiseaduspärasus	
Keywords: foreigner, foreigners' rights, living in country without a legal basis, temporary residence permit, fundamental rights, right to family life, accordance with the Constitution	
Säilitamise koht: Sisekaitseakadeemia	
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Triin Roosve	Allkiri:
Kaitmisele lubatud Kolledži direktor: Tanel Oppi	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISUKORD	3
SISSEJUHATUS.....	4
1. VÄLISMAALASED EESTI VABARIIGIS.....	7
1.1. Eesti Vabariigis viibiva välismaalase seaduslikud viibimisalused.....	8
1.2. Tähtajalise elamisloa taotluse menetlus.....	9
1.3. Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine kui haldusakt.....	11
1.4. Haldusakti vaidlustamine.....	12
1.5. Elamisloa taotluse esitamise aluseks olevate asjaolude analüüs.....	13
2. PÕHISEADUSEST TULENEVAD IGAÜHE ÕIGUSED	14
2.1. Põhiõiguste kaitse üldpõhimõtted	15
2.2. Põhiõiguste piiramine	15
2.2.1. Põhiõiguste tuvastamise põhiskeem. Kaitseala.	15
2.2.2. Riive	18
2.2.3. Üldine tuvastusskeem.....	19
3. TÄHTAJALISE ELAMISLOA ANDMISEST KEELDUMISE PÕHISEADUSPÄRASUS	20
3.1. Normikontroll ning keeldumise aluseks olevad õigusnormid.....	20
3.2. Formaalne põhiseaduspärasus	21
3.3. Materiaalne põhiseaduspärasus	24
3.3.1. Sobivus	27
3.3.2. Vajalikkus.....	28
3.3.3. Mõõdukus.....	29
3.4. Järeldused ja ettepanekud	33
KOKKUVÕTE.....	35
SUMMARY	37
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	38
LISA 1. Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumiste otsuste asjaolud	41

SISSEJUHATUS

01.07.1990 jõustus ENSV immigratsiooniseadus, mis kehtestas nõude, et Eestisse elama asumiseks peab välismaalasel olema elamisluba¹. Välismaalaste seaduse (VMS) jõustumisega 12.07.1993 muutus elamisloa taotlemise ja andmise kord selgemaks, samuti toodi seaduses ära erinevad taotlemise alused. Välismaalase elamisloa taotluse menetlemine kuulub Kodakondsus- ja Migratsiooniameti (KMA) pädevusse². Iga elamisloa andmiseks peab olema alus. Seaduslikud alused tähtajalise elamisloa andmiseks on sätestatud VMS § 12 lg 1 ja 2. Kui välismaalase elamisloa taotluse menetlusprotsessi käigus selgub, et tähtajalise elamisloa väljaandmiseks puudub alus või tähtajalise elamisloa andmine on mingil põhjusel vastuolus kehtiva seadusandlusega, tuleb välismaalasele keelduda tähtajalise elamisloa andmisest.

Välismaalasi puudutavat teematikat on Sisekaitseakadeemia varasemates lõputöodes korduvalt käsitletud. 2008 aastal kaitstud lõputöödest võib ära märkida Eva Lillemäe töö „Kaalutusõiguse rakendamine ja põhjendamiskohustuse täitmine kriminaalkorras karistatud välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel“, Krista Lipsu „Sissesõidukeelu rakendamisega kaasnevad põhiõiguste riived ja võimalikud rikkumised“ ning Raul Sinisalu „Migratsioonijärelevalvest Eestis“. E. Lillemäe analüüsib oma töös KMA haldustegevuse õiguspärasust ning võimalikku riivet välismaalaste perekonnaelule, K. Lips keskendub sissesõidukeelu kehtestamisega kaasnevatele põhiõiguste riivetele ning rikkumistele ning R. Sinisalu töö uurib välismaalaste seadusliku viibimise ja töötamise järelevalve hetkeolukorda. Käesoleva lõputöö uudsus selles, et Sisekaitseakadeemia varasemates lõputöodes ei ole välismaalaste põhiõiguste kaitsel ning riivetele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise vaatenurgast lähenetud.

Lõputöö aktuaalsus seisneb selles, et välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine on tekitanud korduvalt kohtuvaidlusi ning pälvinud ka ajakirjanduse tähelepanu. 16.06.2008 andis pikaajaliselt seadusliku aluseta riigis viibiv välismaalane, kellele keelduti tähtajalise elamisloa andmisest, intervjuu ajalehele Stolitsa, mis ilmus pealkirja all “Eesti pisaraid ei usu ehk ühe Gruusia lapse väljasaatmise lugu”. 19.06.2008

¹ Kopamees, V. 2002. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 27

² Siseministri 23.12.2003 määrus nr 117 “KMA põhimäärus”.

ilmus Eesti Ekspressis artikkel „Eesti ähvardab seitsmekuuse beebi maalt välja saata“, milles sama isik jutustab oma loo ka teist korda.

Lõputöö autor kasutab kõiki lõputöös viidatud õigusakte 01.01.2009 normatiivse seisuga. Lõputöö on jaotatud kolmeks suuremaks peatükiks, millest igaüks sisaldab teooriat ja peatüki lõpuosas teooriale toetuvat empiirilist osa. Esimene peatükk keskendub välismaalaste õiguslikule seisundile Eesti Vabariigis ning peatüki empiirilises osas selgitab autor välja, millistele alustele analüüsivates haldusaktides välismaalased oma tähtajalise elamisloa taotlemisel tuginevad. Teine peatükk käsitleb Eesti Vabariigi Põhiseadusest (PS) tulenevaid põhiõigusi ja nende piiramise aluseid ning annab ülevaate põhiõiguste riive üldisest tuvastamisskeemist. Uuringus selgitab autor välja, millise põhiõiguse riivega on konkreetsete tähtajaliste elamislubade andmisest keeldumistega tegemist. Kolmas peatükk hõlmab normikontrolli teoorias ja empiirilises osas praktikas – autor selgitab välja, kas riived välismaalase põhiõigustele on formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärased. Eelkõige pöörab autor põhiseaduspärasuse analüüsimisel tähelepanu seaduslikkusele, õigusselgusele ning proportsionaalsusele.

Lõputöö autor on valinud teema aktuaalsuse tõttu ning põhjusel, et välismaalaste õiguslik seisund äratas autoris huvi, teostades kahte järjestikust praktikat KMA välismaalaste osakonnas. Töös on asetatud rõhk demokraatliku õigusriigi teooriale. Täpsemalt PS-st tulenevate põhiõiguste riigipoolsele tagamiskohustusele. Teooriat toetavad erinevad riigiõigustealadlikud artiklid. Autor käsitleb pikaajaliselt seadusliku aluseta riigis viibivaid välismaalasi kui isikute gruppi, kelle põhiõigusi võidakse läbi avaliku võimu tegevuse piirata. Autor on endale eesmärgiks seadnud leida vastus küsimusele, kas pikaajaliselt Eesti Vabariigis viibivale välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise puhul tekitatav põhiõiguste riive on põhiseaduspärane, kui riik on võimaldanud olukorra, kus välismaalane on oma elu korraldanud Eesti riigis, kuigi pikaajaliselt seadusliku aluseta.

Autor on püstitanud hüpoteesi, et pikaajaliselt seadusliku aluseta riigis viibivale välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine on formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane ning ei riku PS-st tulenevaid põhiõigusi. Hüpoteesi kontrollimiseks kasutab autor Robert Alexy poolt välja töötatud põhiseaduspärasuse tuvastamise skeemi.

Lõputöös kasutatud uurimismeetodiks on otsene konkreetne normikontroll. Uuringu käigus analüüsib autor tähtajalise elamisloa andmisest keelduvaid haldusakte ning nendest

tingitud kohtuvaidluste otsuseid ja selgitab välja, milliste normide alusel on isikutele keeldutud tähtajalise elamisloa andmisest. Uuringu eesmärgiks on välja selgitada, kas välismaalase jaoks koormavate haldusaktide andmise aluseks (tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseks) olevad õigusnormid on põhiseaduspärased – ehk kas seaduse alusel vastu võetud haldusaktide (tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise otsused), mis piiravad välismaalaste põhiõigusi, seaduslik alus on põhiseaduspärane.

Autor tänab oma juhendajat Triin Roosved mitmekülgse abi eest.

1. VÄLISMAALASED EESTI VABARIIGIS

Riigi rahvastiku moodustab elanikkond – need on inimesed, kes elavad riigi territooriumil ja alluvad riigi jurisdiktsioonile. Riigi territooriumil elav rahvastik jaguneb kodanikeks ja välismaalasteks.³ Välismaalane VMS § 3 lg 1 mõistes on isik, kes ei ole Eesti Vabariigi kodanik. Seega on välismaalased isikud, kes kuuluvad mõne teise riigi kodakondsusesse või on kodakondsuseta isikud. Autor kasutab mõistet “välismaalane” nüüd ja edaspidi antud tähenduses. Välismaalaste hulgas võib eristada Euroopa Liidu kodanikke, kelle õiguslikku seisundit reguleerib Euroopa Liidu kodaniku seadus. Euroopa Liidu kodanikke autor käesolevas lõputöös ei käsitle.

Riigi jurisdiktsiooni alla kuulumine on tavaliselt seotud isiku riigi territooriumil viibimisega. Seega on riigil õigus kontrollida oma elanikkonna koosseisu, mis tähendab õigust piirata isikute hulka, kes tema jurisdiktsiooni alla kuuluvad. Riigil õigus kontrollida oma riigipiiri nii füüsiliselt kui administratiivselt, tehes vahet kodanikel ja välismaalastel ning eelistades oma territooriumil üht rahvastikugruppi teisele.⁴ Rahvusvahelise õiguse kohaselt on riigil õigus välisriigi kodanike ja välismaalaste suhtes seadustega kehtestada piiranguid ning kitsendada nende õigusi⁵.

Välismaalaste õigus on õigusnormide kogum, mis reguleerib välismaalaste õiguslikku seisundit antud riigi suhtes, riiki saabumise, riigis viibimise ja riigist lahkumise tingimusi ning välismaalaste õigusi ja kohustusi riigi suhtes. Eesti Vabariigi õiguses tulenevad välismaalaste õigused nii PS-st kui ka teistest seadustest. Välismaalaste õigus hõlmab erineva õigusliku seisundiga välismaalaste gruppe:

- 1) Eesti Vabariigis püsivalt seaduslikul alusel elavad välismaalased (tähtajalise või pikaajalise elaniku elamisloa alusel, pagulased, ajutist kaitset vajavad isikud);
- 2) Eesti Vabariigis ajutiselt seaduslikult alusel viibivad välismaalased (viisa või viisavabaduse alusel);
- 3) Eesti Vabariigis seadusliku aluseta viibivad välismaalased (viisa-, piiri- või immigratsioonirežiimi rikkujad).⁶

³ Kopamees, V. 2002. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 7

⁴ *samas*, 24

⁵ Riigiportaal. Välismaalaste õigused.

http://www.eesti.ee/est/inimoigused/inimoigustega_seotud_teemad/valismaalaste_oigused/. 27.10.2007

⁶ Kopamees, V. 2002. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 7-9

1.1. Eesti Vabariigis viibiva välismaalase seaduslikud viibimisalused

Välismaalane võib konkreetse riigi territooriumile saabuda ja riigis viibida üksnes siis, kui riik annab talle selleks vastava loa. Seega peab välismaalasel olema seaduslik viibimisalus. Põhimõtteliselt on riigil suveräänne õigus otsustada, milline välismaalane ja millistel tingimustel võib riiki saabuda. Samas on riik, võttes endale rahvusvahelisi kohustusi (ühinedes vastavate konventsioonidega), ise oma vastavat suveräänsust piiranud.⁷

Eesti Vabariiki saabumise, siin viibimise, elamise ja töötamise ning välismaalaste õigusliku vastutuse aluseid reguleerib VMS⁸. Pikemaajaliseks riigis viibimiseks on loaks üldjuhul elamisluba, lühemaajaliseks viisa⁹. Elamisluba on tähtajaline - VMS § 11 lg 1 kohaselt kehtivusega kuni viis aastat, või pikaajaline. Välismaalase Eesti Vabariigis viibimise seaduslikud alused on täpsemalt sätestatud VMS § 5¹:

- 1) Eesti Vabariigi või Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni pädeva asutuse poolt antud elamisluba;
- 2) Eesti Vabariigi või Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni pädeva asutuse poolt antud Euroopa Liidu ühtne viisa;
- 3) välislepingust tulenev õigus Eesti Vabariigis viibida;
- 4) Vabariigi Valitsuse otsusest viisanõudest loobumise kohta tulenev õigus Eesti Vabariigis viibida;
- 5) vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus Eesti Vabariigis viibida;
- 6) Euroopa Liidu ühtsesse viisaruumi kuuluva riigi pädeva asutuse poolt antud elamisluba või tagasisõiduviisa.

Lisaks seaduslikku alust omavatele välismaalastele viibivad Eesti Vabariigis veel välismaalased, kes ei tohiks Eesti Vabariigi territooriumil elada, kuna neil puudub selleks alus. Eesti Vabariigis ebaseaduslikult viibivad välismaalased võivad olla siia saabunud aastaid tagasi või alles hiljuti, rikkudes õigusakte, mis reguleerivad välismaalaste Eesti Vabariiki saabumise ja siin viibimise tingimusi ja/või viisarežiimi. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus (VSS) täiendab VMS-i regulatsiooni osas, mis käsitleb

⁷ Kopamees, V. 2002. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 8

⁸ VMS § 1 lg 1

⁹ Kopamees, V. 2002. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 8

välismaalase Eestis seadusliku aluseta viibimist. Seadusliku aluseta viibivad välismaalased jagunevad:

- 1) pikaajaliselt Eesti Vabariigis viibivad välismaalased;
- 2) viisarežiimi ja piirirežiimi rikkujad;
- 3) immigratsioonirežiimi rikkujad.¹⁰

Ebaseaduslikult riigis viibimine on keelatud ja karistatav. Eesti Vabariigis ebaseaduslikult viibivad isikud on kohustatud riigist lahkuma – kui nad ei tee seda vabatahtlikult, siis neid kohustatakse selleks riigi poolt vastava ettekirjutusega või saadetakse riigist välja.¹¹

1.2. Tähtajalise elamisloa taotluse menetlus

Tähtajalise elamisloa menetlus kujutab endast isiku taotlusel algatatud menetlust eriseadusena kehtestatud VMS-i alusel¹². Kui välismaalane taotleb elamisluba elama asumiseks Eesti Vabariiki, siis peab ta põhjendama, millisel eesmärgil või põhjusel ta riiki elama asuda soovib. VMS sätestab alused, millistel juhtudel võib riik välismaalastele Eesti Vabariiki elama asumiseks elamisloa anda. Menetluse võib läbi viia ja haldusakti anda vaid selleks pädev haldusorgan. Elamisloa andmise, pikendamise ja tühistamise otsustab Vabariigi Valitsuse poolt määratud valitsusasutus¹³ - Eesti Vabariigis on selleks asutuseks KMA¹⁴. VMS § 12 lg 1 ja 2 kohaselt võib välismaalasele anda tähtajalise elamisloa järgmistel alustel:

- 1) töötamiseks;
- 2) ettevõtluseks
- 3) õppimiseks õppeasutuses vastavalt õppeasutuse taotlusele;
- 4) elama asumiseks Eesti Vabariigis seaduslikult elava lähedase sugulase juurde;
- 5) kui välismaalase legaalne sissetulek tagab tema äraelamise Eesti Vabariigis;
- 6) kui välismaalase elamisloa taotlus põhineb välislepingul;
- 7) elama asumiseks Eesti Vabariigis seaduslikult elava abikaasa juurde.

¹⁰ Kopamees, V. 2002. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 9-45

¹¹ *samas*

¹² Mikiver, M. 2002. Haldusmenetlus ja haldusakti koostamine. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 6

¹³ Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 235

¹⁴ VMS § 11¹ lg 1

Tähtajalise elamisloa taotluse menetlus lõpeb haldusakti andmisega (elamisloa andmisega või selle andmisest keeldumisega). Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 51 lg 1 sätestab: “Haldusakt on haldusorgani poolt haldusülesannete täitmisel avalik-õiguslikus suhtes üksikjuhtumi reguleerimiseks antud, isiku õiguste või kohustuste tekitamisele, muutmisele või lõpetamisele suunatud korraldus, otsus, ettekirjutus, käskkiri või muu õigusakt.” Haldusaktide andmise, kehtivuse, õiguspärasuse ja kehtetuks tunnistamise tingimusi reguleerib küll HMS, kuid õiguslik alus iga konkreetse haldusakti andmiseks sisaldub eriseaduses¹⁵, seega õiguslik alus tähtajalise elamisloa andmiseks on sätestatud VMS-is.

Lõputöös käsitleb autor välismaalaste gruppi, kelle tähtajalise elamisloa taotlus põhineb välislepingul (VMS § 12 lg 1 p 5). Erandlikult on autor käsitlenud ka seadusliku aluseta Eesti Vabariigis viibivate välismaalaste alaealiste laste taotlusi elama asumiseks riigis püsivalt elava vanema juurde VMS § 12³ lg 1 p 1 alusel. Nimekiri Eesti Vabariigi jaoks siduvatest välislepingutest on kättesaadav välisministeeriumi koduleheküljel välislepingute andmebaasist¹⁶, kuid eraldi nimekirja välislepingutest, millega välismaalasel on võimalik oma tähtajalise elamisloa taotlust põhistada, sätestatud ei ole. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määrusele nr 364 „Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord“ § 19 lg 1 p 2 ja p 3 peab välismaalane elamisloa taotlemisel välislepingu alusel esitama KMA-le kirjaliku selgituse, millistel põhjustel taotletakse elama asumist Eesti Vabariiki ning dokumendid, mis tõendavad elamisloa taotlemise aluseks olevaid asjaolusid. Seega peab välismaalane tähtajalise elamisloa taotluses põhjendama, millisel välislepingul tema taotlus põhineb ning esitama seda tõendavad dokumendid. KMA-l lasub kohustus iga tähtajalise elamisloa taotluse menetlemisel ning otsuse langetamisel hinnata taotluse põhjendatust ning vastavust VMS-s sätestatud tähtajalise elamisloa andmise alustele.

Lõputöö autor peab vajalikuks märkida oma isikliku arvamuse, et elamisloa taotlemise protsess muutuks välismaalase jaoks oluliselt lihtsamaks, kui Välisministeeriumi või KMA kodulehel oleks kättesaadav ühtne nimekiri välislepingutest, millega on välismaalasel võimalik tähtajalise elamisloa taotlust põhistada. Autor ei pea vajalikuks konkreetset nimekirja reguleerida seaduses, küll aga võiks olla selgitused iga välislepingu kohta lihtsamini ja selgemalt kättesaadavad.

¹⁵ Mikiver, M. 2002. Haldusmenetlus ja haldusakti koostamine. Sisekaitseakadeemia kirjastus, 4

¹⁶ Välislepingute andmebaas. <http://vlepingud.vm.ee/et/>. 03.02.2009

1.3. Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine kui haldusakt

Haldusakti mõju järgi adressaatidele eristatakse soodustavaid ja koormavaid haldusakte. Soodustavad on need haldusaktid, millega luuakse õigusi või õiguslikult olulisi eeliseid või vabastatakse kohustusest.¹⁷ Soodustav haldusakt tähtajalise elamisloa andmise näol annab välismaalasele õiguse legaalselt riiki siseneda ja seal elada.

Koormavad haldusaktid nõuavad tegevust või tegevusetust, tühistavad või piiravad isiku õigusi ning avaldavad puudutatud isikule kahjulikku mõju tema õigustesse sekkumisega käskude või keeldude teel¹⁸. Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumisel ei luba riik välismaalasel teatava riigi territooriumile siseneda ja seal elada. Kui isik tunneb, et haldusakti andmisega või andmisest keeldumisega tema õigusi on rikutud, on tal haldusakti tühistamiseks õigus esitada tühistamisvaie haldusakti andnud haldusorganile või esitada kaebus kohtule. Vaidlustamise kohtulikkude võimalust kirjeldab täpsemalt käesoleva lõputöö peatükk 1.3.

VMS § 12 lg 4 ning 8-10 loetlevad tingimused, mille puhul tähtajalist elamisloa välismaalastele ei anta ja ei pikendata. Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine eeldab, et välismaalane on haldusakti andmist ametlikult taotlenud (esitanud tähtajalise elamisloa taotluse) või vähemalt selle andmise kavatsust ametliku haldusmenetluse osalisena toetanud. Keeldumisega lahendatakse õiguslik küsimus, kas haldusakti andmine on vajalik või mitte.¹⁹

Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise puhul on tegemist isiku jaoks koormava haldusaktiga. Keelduv haldusakt peab olema põhjalikult motiveeritud. Haldusmenetluse käsiraamat loetleb haldusakti põhjendamise kohustusel neli peamist eesmärki. Isiku seisukohalt on motiveerimine vajalik selleks, et haldusakti adressaat mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti. Isik peab aru saama, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult või mitte. Haldusakti resolutiivosas ning põhjendustes tooduga mittenõustumisel annab motivatsioon isikule võimaluse esitada oma õiguste kaitseks vaie või pöörduda kaebusega kohtu poole. Haldusorgani jaoks kujutab põhjendamise kohustuse

¹⁷ Mikiver, M. 2002. Haldusmenetlus ja haldusakti koostamine. Sisekaitseakadeemia kirjastus, 24

¹⁸ *samas*

¹⁹ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 261

täitmine enesekontrolli, mis kinnitab, et on jõutud õigele otsusele. Lisaks võimaldab põhjendamine halduskohtul teostada efektiivset haldusakti kohtulikku kontrolli.²⁰

1.4. Haldusakti vaidlustamine

PS § 15 lg 1 annab igapähele piiramatult õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Üldine kohtusse pöördumise õigus on ühtaegu põhiõigus ning üks õigusriigi keskne põhimõte²¹. Üksikakte saab igapähele vaidlustada halduskohtus²². Kaebusega võib halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi²³. Haldusaktis tuleb isikule selgitada tema võimalusi haldusakti vaidlustada ning seetõttu peab selles sisalduma viide vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta²⁴.

Haldusaktiks, mille peale võib halduskohtusse kaevata on avalik-õiguslikke haldusülesandeid täitva asutuse (kohaliku omavalitsuse valitsemisorgani, ministriumide, ameti, inspektiooni jt.), samuti ametniku või muu isiku korraldus, käskkiri, otsus, ettekirjutus või muu õigusakt, mis on antud avalik-õiguslikes suhetes üksikjuhtumi reguleerimiseks. Riigivõimu kohtuliku kontrolli seisukohalt ning võimude lahususe fundamentaalsest printsibist ning inimõiguste ja –vabaduste kaitsest lähtuvalt on halduskohtumenetlus peamiselt täidesaatva riigivõimu tegevuse õiguslikuks kontrolliks.²⁵

Kui isik ei ole rahul tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise otsusega, on tal lähtudes eeltoodust võimalik KMA poolt tehtud otsus vaidlustada. VMS § 13⁶ sätestab, et tähtajalise elamisloa või tööloa andmise või andmisest keeldumise, pikendamise või pikendamisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise või taotluse läbivaatamata jätmise otsuse peale võib kümne päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates esitada vaie KMA-le või kaebuse halduskohtule.

²⁰ Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 299-300

²¹ Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 137

²² Annus, T. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 164

²³ Truija, U. 2003. Hagide ja kaebuste esitamine kohtusse : tsiviil-, haldus- ja vääriteoasjad. Väärtegude menetlemine : käsiraamat. Tallinn: Estada Kirjastus, 81-83

²⁴ HMS § 57 lg 1.

²⁵ Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 149

1.5. Elamisloa taotluse esitamise aluseks olevate asjaolude analüüs

Lõputöö autor on põhjalikult analüüsinud 13 KMA poolt ajavahemikul 2003-2008 vormistatud tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise haldusakti ning uuringu käigus selgitanud välja asjaolud, millele välismaalane tähtajalise elamisloa taotluse esitamisel tugines. Samuti on autor analüüsinud konkreetsetest haldusaktidest tulenevaid kohtuvaidluste otsuseid.

Analüüsitava haldusaktide puhul on tähtajalise elamisloa taotlejateks on Eesti Vabariigis seadusliku aluseta viibivad isikud, kes on saanud riiki pärast 01.07.1990 ning on illegaalselt elanud siin vähemalt üks aasta. Autor leiab, et üks aasta on piisavalt pikk aeg, mil välismaalane jõuab soovi korral sisse seada elu välisriigis. Autor leiab, et antud valim annab piisavalt objektiivse ülevaate käsitletavast temast, kuna ajavahemikul 1990-2008 Eesti Vabariiki saanud pikaajaliselt seadusliku aluseta viibivate isikute rühm, kes taotlevad tähtajalist elamisluba välislepingu alusel, on väike ja seega on ka nende suhtes langetatavaid tähtajalise elamisloa andmise/andmisest keeldumise otsuseid vähe. Tabel analüüsitud haldusaktide asjaoludest on toodud lisas 1.

Lõputöö autor, olles analüüsinud tähtajalise elamisloa andmisest keelduvaid haldusakte ja neist aktidest tulenevaid kohtuotsuseid, on jõudnud järeldusele, et nimetatud otsuste puhul rõhuvad välismaalased tähtajalise elamisloa taotluses eelkõige toimivale pereelule Eesti Vabariigis ja oma elukorralduse tugevale seotusele Eesti Vabariigiga. Korduvalt on välismaalased viidatud Euroopa Inimõiguste Konventsiooni (EIÕK) artiklitele 5 ja 8, PS § 26 ja PS § 27 ning lapse õiguste kaitse konventsioonile. Samuti tuginevad välismaalased tähtajalise elamisloa taotlemisel igäühe vabadusele vabalt elukohta valida – seega PS § 34-le. PS § 34 sõnastuse kohaselt on igäühel, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Seadusliku aluseta riigis viibivale välismaalasele antud põhivabadus ei kohaldu, kuna puudub viibimisalus ja seega jätab lõputöö autor edasises töös õiguse elukohavalikule analüüsimata.

Seega on lõputöö autor jõudnud tähtajalise elamisloa andmisest keelduvaid haldusakte analüüsides järeldusele, et tähtajalise elamisloa taotlusi põhistavad seadusliku aluseta Eesti riigis viibivad välismaalased toimiva perekonnaeluga.

2. PÕHISEADUSEST TULENEVAD IGAÜHE ÕIGUSED

Iga põhiseadus sisaldab teatud ideid, väärtusi ja püüdlusi, millele see akt ja sellest edasi riiklus on üles ehitatud. Põhiõiguste traditsiooniline funktsioon on tagada igäuhele kaitse riigi tegevuse eest. Seega on igäuhel õigus nõuda, et riik ei sekkuks tema põhiõigustesse.²⁶

Demokraatlikes põhiseadusriikides etendavad põhiõigused keskset osa. PS tõstab põhiõigused esile juba puht väliselt. Kaheksale üldisele sättele, mis määravad eelkõige kindlaks Eesti Vabariigi iseseisvuse, sõltumatuse, jagamatuse, riigivõimu seotuse PS-i ja sellega kooskõlas olevate seadustega, võimude lahususe ning riigikeele, järgneb enne riigikorralduse norme põhiõiguste peatükk, mis määratleb 48-s paragrahvis põhiõigused.²⁷ Taoline asukoht PS-s on selge vihje sätestatava tähtsusele riiklike väärtuste hierarhias²⁸ ning rõhutab ühiskonna isiksusekesksust²⁹. Põhiõiguste ja vabaduste konstitutsioonilise sätestuse funktsiooniks on tagada igäuhe vaba eneseteostus ühtsete reeglite alusel ja kaitse riigi omavoli eest. Põhiõigused ja vabadused on subjektiivsed õigused, mis loovad nende kandjale võõrandamatu ja ainult seadusega piirata võidava õiguse nende vabaks kasutamiseks.³⁰

Põhiõigusi võib liigitada mitme tunnuse alusel. Võttes liigituse aluseks põhiõiguse kandja, tehakse üldises põhiõigusteoorias vahet põhiõigustel, mis on igal üksikisikul kodakondsusest sõltumata, ja põhiõigused, mis on ainult kodanikel. Esimesed on kõigi ja igäuheõigused ehk inimpõhiõigused, teised on kodanikuõigused. Kõigi ja igäuhe õigused võib ära tunda eelkõige formuleeringute “igäuks”, “kõik” või “keegi” järgi.³¹ Seega on PS-s loetletud kõigi ja igäuhe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti Vabariigi kodanikel kui ka riigis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel³². Eesti Vabariigis viibivale välismaalasele tagatakse kodanikuga võrdsed õigused ja vabadused, kui PS-s, VMS-s või välislepingutes ei ole sätestatud teisiti³³.

²⁶ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 222

²⁷ Alexy, R. 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. *Juridica*, eriväljaanne

²⁸ Maruste, R. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 51-77

²⁹ Merusk, K., Narits, R. 1998. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 172

³⁰ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ka –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 238

³¹ Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Pöld, J., Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 76

³² PS § 9

³³ Kopamees, V. 2002. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 30

2.1. Põhiõiguste kaitse üldpõhimõtted

Põhiõigused ei ole piiramatud õigused. Vabaduse teostamisel põrkub inimene sageli mõne teise inimese või inimeste grupi huvidega viimaste realiseerimist takistades või neid huvisid muul moel riivates³⁴. Pidades silmas EIÕK-i ning selles sisalduvaid inimõigusi ja –vabadusi ning võrreldes seda PS-s sisalduvate põhiõiguste ja –vabaduste kataloogiga, võib tulla järeldusele, et Eesti Vabariigis põhiseaduslikult kehtiv kataloog on vastavuses üldtunnustatud inimõiguste ja vabaduste kataloogiga.³⁵ Seega on eelpool nimetatud sätte kohaselt on rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid Eesti Vabariigi õigussüsteemi lahutamatu osa.

Põhiõiguste rikkumisega ei ole tegu siis, kui põhiõiguse piiramine on PS-ga kooskõlas³⁶. Õigusi ja vabadusi saab piirata ainult siis, kui on kinni peetud demokraatliku riigivalitsemise tingimustest, s.t. kui see toimub demokraatia tingimustes ja huvides ning piirangud on demokraatlikule ühiskonnakorraldusele vajalikud³⁷. Kõigepealt tuleb selgeks teha, kas mingit põhiõigust on piiratud ehk kas põhiõigusega üleüldse mingi kokkupuude eksisteerib. Seejuures tuleb silmas pida, et ühes olukorras võib piiratud olla mitu põhiõigust. Kui põhiõiguste piiramine on tuvastatud, tuleb uurida, kas põhiõigusi on piiratud ebaseaduslikult. Ainult lubamatu põhiõiguste piiramine on põhiõiguste rikkumine.³⁸

2.2. Põhiõiguste piiramine

2.2.1. Põhiõiguste tuvastamise põhiskeem. Kaitseala.

Põhiõiguse piiramisega on tegu siis, kui avalik võim mõjutab ebasoodsalt põhiõiguse kaitse alla kuuluvat tegevust või tegevusetust. Ebasoodne mõjutus ei pea seisnema isiku vastu suunatud haldusaktis, põhiõigust saab piirata nii õigusaktiga kui füüsilise tegevusega.³⁹ Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise puhul on siiski tegemist välismaalase vastu suunatud haldusaktiga.

³⁴ Vallikivi, H. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. *Juridica* nr 5

³⁵ Merusk, K., Narits, R. 1998. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 166

³⁶ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 237

³⁷ Maruste, R. 1997. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 77

³⁸ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 237

³⁹ *samas*, 239

Riivedogmaatika kohaselt toimub põhiõiguste tuvastamine kahe sammuna või kahes astmes. Esimesel astmel küsitakse, kas tuvastatav riiklik abinõu kujutab endast mõne põhiõiguse kaitseala riivet.⁴⁰ Põhiõiguse kaitseala tähistab seda, milliseid hüvesid mingi põhiõigus kaitseb. Põhiõiguse kaitseala piires on igaljuhul põhimõtteline õigus talitada oma äranägemise järgi, kui seda õigust piiratud ei ole⁴¹. Kui kaitsealariive tehakse kindlaks, siis tuleb teise sammuna küsida, kas see riive rikub põhiõigust. Põhiõigust on rikutud, kui riive on formaalselt või materiaalselt põhiseadusvastane.

Põhiõiguse tuvastamise esimese osa moodustab kaitseala ja riive kooskõla. Kaitseala puhul saab vahet teha kahel aspektil: isikulisel ja esemelisel. Isikuline kaitseala puudutab küsimust, kes võib vastavale põhiõigusele tugineda. Kõige olulisem vahetegu on ühelt poolt neil põhiõigustel, mis on kõigil inimestel, seega inimõigustel kvantitatiivses mõttes, ja teiselt poolt neil põhiõigustel, mis on ainult riigikodanikel, seega kodanikuõigustel kvantitatiivses mõttes. PS tunneb seadusereservatsioone teatud õiguste mittelaienemiseks Eesti Vabariigis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele. Esemeline kaitseala puudutab küsimust, mida vastav põhiõigus kaitseb. Kõne alla tulevad tegevused, seisundid ja õiguslikud positsioonid.

Autor on eelpool selgitanud välja, et konkreetsete tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise puhul on tegemist välismaalase PS § 26 ja PS § 27 sätestatud eraelu- ja pereelupuutumatus riivega. Tegemist on kahe iseseisva õigushüvega, mille kaitseala võivad siiski osaliselt kattuda⁴². Põhierinevus on selles, et § 26 on orienteeritud pereelu privaatsuse kaitsele, § 27 reguleerib riigi ja perekonna suhet ning põhilisi perekonnasiseseid suhteid⁴³. Isikulise kaitseala puhul on tegemist igapäevase õigusega – järelikult kaitseb PS ka seadusliku aluseta Eesti Vabariigis viibivaid välismaalasi.

Esemelise kaitseala piiritlemisel on vajalik määratleda, mida perekonnaelu all mõelda. Perekonnaelu kaitseala hõlmab perekonnaliikmete suhete eri tahud, eelkõige õiguse elada koos, et rahuldada üksteise emotsionaalseid ja sotsiaalseid vajadusi⁴⁴. Perekonna

⁴⁰ Alexy R. 2001. Põhiõigused Eesti Põhiseaduses. Juridica, eriväljaanne

⁴¹ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Juura, 237

⁴² Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 226

⁴³ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn: Juura

⁴⁴ Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 228

legaaldefinitsiooni pole Eesti Vabariigi seadustes antud. Õiguspraktika lubab teha järgmisi üldistusi:

1. Perekonnaseaduse (PKS) § 1 lg 1 ja 2 järgi mahuvad perekonnaelu mõiste alla suhted mehe ja naise vahel. Abielu on õigusliku tähendusega üksnes siis, kui see on sõlmitud perekonnaseisuasutuses.
2. Riigikohtu halduskollegium otsuses 19.06.2000 on kohus leidnud, et perekonnaelu mõiste hõlmab lisaks õigusliku tähendusega abielule ka sellist mehe ja naise perekondlikku kooselu, mis pole seaduses sätestatud tingimustel ja korras vormistatud⁴⁵.
3. Lapse ja tema bioloogiliste vanemate suhted mahuvad perekonnaelu mõiste alla⁴⁶;
4. Perekond laiemas tähenduses hõlmab ka vanavanemaid jt, kes on perekondlikes suhetes⁴⁷.
5. HMS § 10 lg 2 mõistes on perekonnaliige isik, kes elab menetlusosalisega koos ja neil on ühine majapidamine.

Seega võib kokkuvõtlikult öelda, et perekonnaelu laiemas tähenduses moodustavad kooselulised suhted mehe ja naise vahel, suhted laste ja vanemate vahel ning ka vanavanemate suhted nooremate põlvkondadega. HMS mõistes piisab perekonna moodustamiseks kooselust ja ühisest majapidamisest.

Perekonnaelu ühe olulisema osa moodustavad lapse ja vanemate suhted. PS § 26 hõlmab lapse ja vanemate vastastikuse õiguse olla teineteise seltsis. Lapsel on õigus olla oma vanemate poolt hooldatud ning vanemal on õigus ja kohustus oma last kasvatada ja tema eest hoolitseda⁴⁸. Lapse õiguste konventsiooni artiklite 7 ja 9 kohaselt ei või laps eraldada vanematest vastu nende tahtmist, välja arvatud juhul, kui pädevad ametivõimud otsustavad kooskõlas seadusega, et niisugune eraldamine toimub lapse huvides. B. Holmberg ja J. Himes on märkinud artiklis „Vanemlik vastutus *versus* riigi kohustused“⁴⁹, et lapse „ligipääsuõigus“ vanematele tuleb tagada seadusega, järgides erinevate maade seadusandlikku ja sotsiaalset praktikat. Lapse „ligipääsuõigus“ tuleb tagada ilma eranditeta.

⁴⁵ RT III 2000, 18, 189

⁴⁶ Truuväli, E.-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 227

⁴⁷ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 446

⁴⁸ PKS § 50 lg 1

⁴⁹ Belembaogo, A. jt. Lapse õigused. ÜRO lapse õiguste konventsiooni põhimõtete rakendamine praktikas. 2000. ÜRO Lastefondi Lõuna-Aasia piirkondlik esindus. Tõlge Kiik, L. jt. 2000. Tallinn: Lastekaitse Liit, 74

Analüüsitava isikute grupi puhul ei ole ühelgi juhul tegemist mehe ja naise vahelise abieluga, vaid on registreerimata kooseluga (vabaabieluga). Mitmel juhul on kooselust sündinud laps. Ühel juhul põhjendas taotleja Eesti Vabariigis elamise vajadust hoolitsemisega abivajavate pereliikmete (ema ja venna) eest. Sellest nähtub, et taotlejate elukorraldus mahub perekonnaelu kaitseala piiresse ning peatüki järgnevas osas analüüsib lõputöö autor, kas välismaalase perekonnaelu piiratakse talle tähtjalist elamisluba mitte andes.

2.2.2. Riive

Põhiõiguste riived on üldise definitsiooni kohaselt kõik põhiõigusliku kaitsehüve ebasoodsad riigipoolsed mõjutused. PS § 26 sätestatu annab igäühele õiguse eeldada, et riigiasutuse, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei sekku perekonna- ja eraellu muidu, kui PS-s nimetatud eesmärkide saavutamiseks⁵⁰.

See, et riiklik abinõu kujutab endast põhiõiguse riivet, ei tähenda veel sugugi, et see põhiõigust rikub. Põhiõiguse riive on põhiõiguse rikkumine ainult siis, kui see on formaalselt või materiaalselt põhiseadusvastane. Põhiõiguse riive formaalse ja materiaalse põhiseaduspärasuse kriteeriumid tuleb võtta piiriklauslitest. Riive on PS-ga vastuolus siis, kui ta ei sobi PS-s sätestatud eesmärkide ja printsiipidega, ei aita nende saavutamisele või edendamisele kaasa, on tarbetu või lausa lubamatu.⁵¹

Välismaalasele tähtjalise elamisloa andmata jätmisel piiratakse välismaalase perekonnaelu. Riik ei ole seadusandjana kehtestanud VMS-is eraldi elamisloa andmisena elama asumist elukaaslase juurde või täisealise lapse elama asumist abi vajava vanema juurde, kuigi ülaltoodult võib väita, et kooselu elukaaslasega (faktiline abielu) või (vana)vanematega kuulub pereelu puutumatus kaitsealasse.

⁵⁰ Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 231

⁵¹ Maruste, R. 2004. Konstitusionalism ning põhiõiguste ja vabaduste kaitse. Tallinn: Juura

2.2.3. Üldine tuvastusskeem

Lõputöö autor on eelpool maininud, et põhiseaduspärasuse hindamise kriteeriumid tuleb võtta piiriklauslitest. Robert Alexy on artiklis „Põhiõigused Eesti põhiseaduses“ välja toonud, neli üldist piiriklauslit: PS § 11, PS § 3 lg 1 esimene lause, PS § 13 lg 2 ja PS § 19 lg 2. Nimetatud sätteid võib õige tõlgendamise korral pidada põhiõiguste riivete põhiseaduspärasuse üldisteks eeldusteks.

Robert Alexy skeemi kohaselt on põhiõiguste riive ainult siis **formaalselt** põhiseaduspärane, kui see:

- 1) vastab kõigile PS pädevuse, menetluse ja vormi nõuetele;
- 2) järgib PS § 13 lg 2 tulenevat määratuse (õigusselguse) nõuet;
- 3) on kooskõlas PS § 3 lg 1 esimesest lausest tuleneva parlamendi reservatsiooniga (seaduslikkuse põhimõte).

Põhiõiguste riive on ainult siis **materiaalselt** põhiseaduspärane, kui see

- 1) on proportsionaalne, vastab seega a) sobivuse b) vajalikkuse ja kitsamas tähenduses proportsionaalsuse (mõõdukuse) põhimõttele;
- 2) ei riku PS § 11 teise lause teisest alternatiivist tulenevat olemuse moonutamise keeldu – kuna olemuse moonutamise keeld on identne proportsionaalsuse põhimõttega, siis viimast on rikutud ainult siis, kui pole kinni peetud esimesest;
- 3) ei riku muid materiaalseid PS norme, nagu näiteks demokraatia printsiibi või üldist tagasiulatava mõju keeldu.

Lõputöö kolmandas peatükis analüüsib lõputöö autor tähtjalise elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevate VMS-i sätete vastavust PS-le, lähtudes Robert Alexy skeemist.

3. TÄHTAJALISE ELAMISLOA ANDMISEST KEELDUMISE PÕHISEADUSPÄRASUS

3.1. Normikontroll ning keeldumise aluseks olevad õigusnormid

Normikontroll tähendab õigustloovate aktide põhiseaduslikkuse kontrolli. Seadusandlike aktide põhiseaduslikkuse kontrolli puhul saab eristada otsest ja kaudset ning konkreetset ja abstraktset kontrolli. Otsese kontrolliga on tegu siis, kui hindamisel on konkreetne õigusakt või selle osa. Kaudse kontrolli puhul hinnatakse tavaliselt toimingut, olukorda või individuaalakti ning õiguse üldakti kontroll kaasneb sellega. Konkreetse kontrolliga on tegemist juhul, kui õigusakti konstitutsioonilisus tõusetub tema praktikas õiguse rakendamise juhul või õigusvaidluses (kohtuasjas). Abstraktse kontrolliga on tegu siis, kui puudub konkreetne, õiguse rakendamise põhjal tekkinud õigusvaidlus.⁵²

Kuna antud lõputöö puhul on tegemist konkreetsete haldusorgani poolt antud haldusaktide hindamisega ja nimetatud aktidest on tekkinud õigusvaidlused, on tegemist otsese konkreetse kontrolliga. Järgneva VMS-i sätete põhiseaduspärasuse hindamisel kasutab autor käesoleva lõputöö peatükis 2.2.3 tutvustatud R. Alexy põhiseaduslikkuse tuvastamise skeemi.

Lõputöö autor, olles analüüsinud välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keelduvaid haldusakte, on jõudnud järeldusele, et keeldumise alustena on KMA kasutatud VMS § 12 lg 4 p 1 (valeandmete esitamine), VMS § 12 lg 9 p 1 (tähtajalise elamisloa andmise või pikendamise alus on ära langenud) ning VMS § 12 lg 9 p 3 (elamisloa taotlus ei ole põhjendatud). KMA-l kohustus iga tähtajalise elamisloa taotluse suhtes otsuse tegemisel hinnata taotluse põhjendatust, mitte lähtuda ainult VMS-s sätestatud andmise formaalsetest alustest. KMA rakendab tähtajaliste elamislubade menetlemisel rahvusvahelisest õigusest tulenevat praktikat, mille järgi on riigil õigus otsustada välismaalase riigis viibimine.

Järgnevalt keskendub autor kolme VMS-s sätestatud tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise andmisest keeldumise aluseks oleva õigusnormi põhiseaduspärasuse kontrollile.

⁵² Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ka –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 169

3.2. Formaalne põhiseaduspärasus

Formaalne kooskõla PS-ga tähendab eelkõige vastavust PS-i pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ning õigusselguse ja seadusereservatsiooni põhimõtete täitmist (riigivõimu teostatakse üksnes PS-i ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti Vabariigi õigussüsteemi lahutamatu osa).⁵³

1. Pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele vastavuse puhul tuleb hinnata, kas Eesti Vabariigi seadusandlik organ Riigikogu oli VMS-i vastu võttes pädev ning kas ta täitis menetlemisel kõiki nõudeid. Seaduseelnõude menetlemise kord on sätestatud riigikogu kodu- ja töökorra seaduses. Kuna Riigikogu tegevuse nõuetele vastavuse hindamine ei ole lõputöö põhiteema, ei hakka autor siinkohal seda punkti täpsemalt lahti kirjutama ja eeldab, et VMS vastab antud punktis nõutud formaalse kooskõla nõuetele.

2. Õigusselguse põhimõte tähendab üksikisiku kaitset riigi omavoli eest. See, et riik ei tohi omavolitseda, järeldeb juba sellest, et Eesti Vabariigil on olemas PS, mis sätestab põhiõigused ja riigi kompetentsid neid õigusi piirata. Nimetatud säte tähendab, et põhiõigust riivav seadus peab olema piisavalt määratud. Riigivõimu omavoli on välistatud, kui seaduse adressaadil on seaduse teksti alusel võimalik piisava kindlusega selgusele jõuda, millist käitumist temalt oodatakse. See puudutab nii normi koosseisu kui ka õiguslikku tagajärge.⁵⁴

Õigusselguse põhimõte nõuab, et õigusaktid oleksid sõnastatud piisavalt mõistetavalt ja selgelt, et üksikisikul oleks võimalik haldusorganite käitumist tõenäosusega ette näha ja sellega arvestada. Mida rohkem õigusi piirava iseloomuga õigusaktid on, seda täpsemini peavad need olema sõnastatud.⁵⁵ Kui need nõuded ei ole täidetud, on seadus vastuolus õigusselguse põhimõttega ja seega formaalselt põhiseadusvastane⁵⁶. Seega on vajalik välja selgitada, kas seaduse tekstist nähtub, kes, kuidas ja millises ulatuses pereelupuutumast võib piirata.

⁵³ Õiguskantsleri aastaaruanne 2007, 15

⁵⁴ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 100

⁵⁵ *samas*

⁵⁶ Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura, 127

KMA pädevus tähtajalise elamisloa taotlusi menetleda on välja toodud KMA põhimääruses. Määrusest selgub, et pereelu puutumatus võib riivata KMA läbi isiku jaoks koormava haldustegevuse. KMA-l on kohustus iga tähtajalise elamisloa taotlust enne otsuse langetamist põhjalikult hinnata. Lõputöö autori poolt on töös juba eelnevalt välja toodud kolm VMS-i sätet, millele KMA on analüüsitava tähtajaliste elamislubade andmisest keeldumiste puhul tuginenud: § 12 lg 4 p 1, § 12 lg 9 p 1, VMS § 12 lg 9 p 3.

VMS § 12 lg 4 p 1 sõnastab imperatiivselt, et „tähtajalist elamisluba ei anta ega pikendada välismaalasele, kes on esitanud valeandmeid (sealhulgas oma varasema tegevuse kohta) viisa, elamis- või tööloa taotlemisel või nende pikendamise taotlemisel. Nimetatud säte on muudetud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsusega nr 3-4-1-9-04, mille resolutsiooni kohaselt tunnistatakse see põhiseadusevastaseks osas, mis ei näe pädevale riigiasutusele (KMA-le) ette kaalutusõigust elamisloa andmisest keeldumisel valeandmete esitamise tõttu. Otsus jõustus 21.06.2004. Sellest tulenevalt on KMA-l õigus (kuid mitte kohustus) keelduda välismaalasele elamisloa andmisest, kuna välismaalaste seaduse § 12 lg 6 kohaselt käsitletakse valeandmete esitamist ohuna Eesti Vabariigi julgeolekule. Autor leiab, et antud VMS normis on seadusandja end selgelt väljendanud ning välistanud antud sätte puhul eriarvamuste tekke. Välismaalane peab olema teadlik, et valeandmete esitamine on keelatud ning sellise tegevusega võib kaasneda tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine.

VMS § 12 lg 9 p 1 ja p 3 ütleavad, et tähtajalise elamisloa andmisest keeldutakse, kui andmise või pikendamise alus on ära langenud või taotlus ei ole põhjendatud. Autor on seisukohal, et VMS § 12 lg 9 p 1 näol on tegemist õigusselge sättega – kui VMS § 12 lg 1 ja 2 sätestatud tähtajalise elamisloa andmise alus puudub, siis keeldutakse välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest (nt välismaalasel ei ole Eesti Vabariigis abikaasat, kelle juurde elama asuda, ta ei tule tööle või õppima jne). Seega leiab autor, et antud sätte puhul on seadusandja end selgelt väljendanud ning seega välistanud üksikisiku või haldusorgani poolse mitmetimõistmise.

Oluliselt keerulisem on VMS § 12 lg 9 p 3-ga – tähtajalise elamisloa andmisest keeldutakse ja pikendamisest keeldutakse, kui tähtajalise elamisloa andmise või pikendamise taotlus ei ole põhjendatud. Antud sätte puhul ei ole seadusandja taotluse põhjendatust seaduses täpsemalt lahti kirjutanud. Seega on tegemist määratlemata õigusmõistega.

Määratlemata õigusmõistega on tegemist juhul, kui seadusandja on loobunud detailse regulatsiooni andmisest loetelu või muu juhise näol ja jätnud selle seaduse rakendaja hooleks. Enne normi kohaldamist tuleb ametnikul anda õigusaktis sisalduvale määratlemata õigusmõiste sisule piirid ja mõõdetavad tunnused, et seda oleks võimalik seostada konkreetsete eluliste asjaoludega.⁵⁷ Tallinna Ringkonnakohus on haldusasjas nr 3-03-57 märkinud, et elamisloa andmise põhjendatuse hindamisel haldusorganil arvesse võtta isiku Eesti Vabariigis faktilise elamise kestust, perekondlikke ja muid sidemeid ning elu- ja töökoha olemasolu või nende saamise võimalusi Eesti Vabariigis ja kodakondsusjärgses riigis.

Nagu eelpool mainitud, on VMS § 12 lg 9 p 3 puhul seadusandja jätnud lahti kirjutamata, milliste kriteeriumite alusel tuleb KMA ametnikul taotluse põhjendatust hinnata ehk kust jookseb piir, millest alates haldusorgan loeb taotlust põhjendatuks. Seega tuleb KMA ametnikul antud sättele ise piirid anda ja põhjendatust hinnata. Ametnikule on jäetud diskretsiooniõigus – ametnik kaalub, kas tähtajalise elamisloa andmine on põhjendatud või mitte. Oluline osa põhjendatuse hindamisel on väljakujunenud menetluspraktikal – lähtutakse varasematest kogemustest asutusesiseses halduspraktikas ning varasematest kohtuvaidlustest selgunud kohtute seisukohtadest. Autor märgib, et kuna KMA-le on seadusandja poolt jäetud piiritlemata õigus taotluse põhjendatust hinnata, on välismaalasel haldusorgani käitumist väga raske ette ennustada.

Riigikohus on korduvalt hinnanud õigusliku regulatsiooni arusaadavust. Riigikohtu hinnangul PS § 13 lg 2 tulenev õigusselguse põhimõte „nõuab, et seaduse säte oleks sõnastatud piisava täpsusega, võimaldamaks isikul oma käitumise tagajärgi mõistlikul määral ette näha.“⁵⁸ Siiski ei ole Riigikohus põhiseadusliku järelevalve teostamisel õigusselgusetuse tuvastamisel seaduse sätet alati põhiseadusvastaseks tunnistanud. Näiteks võib tuua juhtumi, kus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 22.02.2001 otsuses haldusasjas nr 3-4-1-4-01 on kohus märkinud, et ettenähtavuse nõuet ei rikuta, kui normitehnilisest puudusest tulenevat sõnastuse ebaselgust on võimalik ületada tõlgendamise teel.

Autor leiab, et ka VMS § 12 lg 9 p 3 puhul on võimalik õigusselgusetust ületada kohtupraktika tõlgendamise teel – Tallinna Ringkonnakohus on haldusasjas nr 3-03-57

⁵⁷ Parrest, N. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. Õiguskeel 2008-1

⁵⁸ Vallikivi, H. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. Juridica nr 5

märkinud, milliseid kriteeriume tuleb haldusorganil tähtajalise elamisloa andmise põhjendatuse hindamisel arvesse võtta.

3. Kooskõla PS ja seadustega. Seaduslikkuse põhimõttega peavad arvestama kõik avalik-õiguslike ülesannete täitjad, mitte ainult riik (keskvõim) kitsas tähenduses. Samuti peab riik seaduslikkuse põhimõttest lähtuma kogu oma tegevuses, mitte ainult üksikisikut koormavate toimingute puhul.⁵⁹

Seadusliku aluse põhimõte tuleneb õigusriiklikust täitevvõimu tegevuse etteennustatavuse nõudest – kui eksisteerib seadus, on võimalik igaljuhul aru saada, mida täitevvõim teha võib⁶⁰. Seadus on see, mis seob üht ja kaitseb teist ning loob vajaliku selguse, määratluse ja õiguskindluse ühiskonda⁶¹. Põhiõiguste ja –vabaduste piirangu seadusliku aluse nõue on õiguskindluse põhimõtte väljendus⁶².

KMA ametnik lähtub tähtajalise elamisloa taotluse menetlemisel ja otsuse langetamisel VMS-i sätetest – seega sisaldub piirang nimetatud seaduses. Analüüsitava tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevad VMS sätted on juba varasemalt välja toodud ning ei vaja kordamist. VMS ütleb: “Lähtudes PS-st tulenevatest õigustest ja vabadustest, arvestades, et rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti Vabariigi õigussüsteemi lahutamatu osa, tuginedes vajadusele tagada riigis elavatele välismaalastele rahvusvaheliselt tunnustatud staatus ja määratleda välismaalaste kohustused, soovides luua seadusega kaitstuse tunde nii ajutiselt kui ka alaliselt Eesti Vabariigis elavatele välismaalastele, on vastu võetud käesolev seadus.” Autor on seisukohal, et eeltoodust lähtuvalt on VMS vastu võetud kooskõlas PS-ga.

3.3. Materiaalne põhiseaduspärasus

Põhiõiguste riive **materiaalselt** põhiseaduspärasane, kui see on proportsionaalne ja piirangud peavad olema vastavalt PS § 11 sätestatule demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

⁵⁹ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 74

⁶⁰ *samas*, 79

⁶¹ Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura, 247

⁶² Vallikivi, H. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. *Juridica* nr 5

Ka siis, kui riiveks on legitiimsed alused ning seda õigustab tungiv sotsiaalne vajadus, peab riive ja selle eesmärgi vahel valitsema õige ehk proportsionaalne tasakaal. Võimude ülesandeks on näidata, et piirangute tegemiseks oli objektiivne ja tungiv sotsiaalne vajadus ja et toiming oli õigustatud eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne meede.⁶³

Proportsionaalsuse printsiibi kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitatavale eesmärgile⁶⁴. Proportsionaalsuse printsiibil on täita väga oluline roll ühelt poolt indiviidi õiguste ja kohustuste tasakaalustamisel ja teiselt poolt avalike huvide ja riigivõimu erasfääri sekkumise lubatavuse hindamisel⁶⁵. Proportsionaalsus peab tagama, et isiku õigused jääksid võimalikult kaitstuks. Sekkumine on lubatav ainult siis, kui see on avalikes huvides vältimatu. Mida intensiivsem on riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused. Õiglase tasakaalu leidmine taotletava eesmärgi ja rakendatavate abinõude vahel tähendab põrkuvate huvide ja väärtuste hindamist, kaalumist ja tasakaalustamist. Selleks puuduvad üldkehtivad reeglid ning otsused tuleb teha väärtusotsustena, kus otsuse tegijal on suvamäär.⁶⁶

Haldustegevuse proportsionaalsuse põhimõttele vastavuse kontrollimise kriteeriumid on järgmised:

- 1) sobiv (kooskõlas eesmärgiga) – saavutatakse üksikisiku kaitse ebavajaliku ja kasutu sekkumise eest;
- 2) vajalik – vahenditest tuleb valida selline, mis kujutab endast kõige väiksemat sekkumist kodaniku õigustesse ja samas on siiski veel võimalik kavatsatud mõju saavutada;
- 3) mõõdukus – tuleb kaaluda kaitstavat õiguslikku hüve ja seda hüve, mida ettenähtud meetmega paratamatult kahjustatakse.⁶⁷

Proportsionaalsuse hindamisel tähtajalise elamisloa taotluse menetlemisel tuleb sobivuse, vajalikkuse ja mõõdukuse hindamisel arvesse võtta järgmiseid kriteeriume: välismaalase käitumine, elamise kestus, tagajärjed sisserändajale ja tema perekonnale, välismaalase ja tema pereliikmete sideme päritolumaaga⁶⁸.

⁶³ Lõhmus, U. 2000. Välismaalased ja õigus perekonnaelu puutumatusel. *Juridica* 2000 nr 7

⁶⁴ Annus, T. 2006. *Riigiõigus*. Tallinn: Kirjastus Juura, 106

⁶⁵ Triipan, M. 2001. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. *Juridica* nr 5

⁶⁶ Maruste, R. 2004. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura.

⁶⁷ Mikiver, M., Roosve, T. 2002. *Haldusõigus : Üldosa*. Tallinn: Sisekaitseakadeemia, 47

⁶⁸ Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. 2002. *Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura

Vajalikkus demokraatlikus ühiskonnas jätab õiguse rakendajale ohtralt ruumi juriidiliste väärtusotsuste tegemiseks. Kui seaduslikkuse nõue ning ammendatult loetletud piirangueesmärgid on suhteliselt selgepiirilised, siis viimane tingimus on abstraktne⁶⁹. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on haldusasjas nr 3-4-1-6-01 märkinud, et PS-s ette nähtud vabadust saab seadusega piirata juhul, kui piirangu kehtestamisel on järgitud PS nimetatud eesmärki ja proportsionaalsuse põhimõtet. Seega on lõputöö autor seisukohal, et vajalikkust demokraatlikus ühiskonnas on rikutud siis, kui ole kinni peetud legitiimse eesmärgi ja proportsionaalsuse põhimõttest.

Õigust perekonnaelule on lubatud piirata avaliku korra ja julgeoleku kaitseks. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 3-4-1-2-01 on leidnud Riigikohus, et õigus riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks isikul elada Eesti Vabariigis täisväärtuslikku perekonnaelu, ei ole piiramatu põhiõigus ning riigi julgeolek on väärtuseks, mis õigustab piirangute tegemist välismaalase õigusele elada Eestis perekonnaelu. Mõistet avalik kord tuleb mõista kui igäihe õiguste ja vabaduste kaitseks õiguskorras kehtestatud reeglitest lähtuvat inimeste elukorraldust. Seda elukorraldust kahjustab vähemal või rohkemal määral iseenesest igasugune õigusvastane käitumine. Eelnevast tulenevalt saab välismaalase õigusvastane käitumine olla aluseks tema perekonnaelu puutumatusse piiramisel ja talle elamisloa andmisest keeldumisel. Avalik kord laiemas tähenduses tähendab seda, et ühiskonnaliikmed täidavad seadusi. Autor leiab, et tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine pikaajaliselt ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele vajalik vahend, et tagada avalik kord ning seaduste nõuetekohane täitmine.

Järgnevalt hindab lõputöö autor, kas pereelupuutumatusse piiranguks PS § 26-s ja § 27-s ettenähtud tingimuste (riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi pere- ja eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks) alla kuulub regulatsioon, kus riik ei luba vastavalt VMS § 12 lg 4 p 1 ning VMS § 12 lg 9 p 1 ja 3 seadusliku aluseta riigis viibival välismaalasel oma viibimist seadustada – autor hindab, kas selline piirang on proportsionaalne ning toimub avaliku korra ja julgeoleku huvides.

⁶⁹ Vallikivi, H. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. Juridica nr 5

3.3.1. Sobivus

Haldustegevus, mis ei teeni seaduse eesmärke või on nendega vastuolus, on selgelt ebasobiv ega ei ole lubatav. Lubamatud on haldusaktid ja –toimingud, mis ei järgi seaduse eesmärki või on koguni nendega vastuolus ning millega ei ole võimalik soovitud eesmärki saavutada või selle saavutamisele kaasa aidata. Abinõu on sobiv, kui see vähemalt soodustab püstitatud eesmärgi saavutamist.⁷⁰

Lõputöö autor leiab, et teatud olukordades on tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine sobivaim vahend, et tagada avalik kord ning julgeolek riigis. VMS ei ole pikaajalist viibimist sätestatud eraldi elamisloa andmise alusena, seetõttu ei ole pikaajaline (seadusliku aluseta) viibimine garantiiks, et isik saab elamisloa. Tallinna Ringkonnakohus on haldusasjas number 3-03-57 märkinud, et asjaolu, et välismaalane on õigusvastaselt riiki saabunud ja/või riigis viibinud, ei too kaasa talle elamisloa andmist. Põhimõtet toetab ka rahvusvaheline põhimõte, mille kohaselt ei ole isikul õigust vabalt siseneda teise riiki ja viibida seal seadusliku aluseta. Juhul, kui isik on saabunud riiki teadlikult ebaseaduslikult, on ta end tahtlikult asetanud olukorda, kus tema Eesti Vabariigis viibimine ei ole õiguspärane ja õigusvastasest käitumisest ei saa tuleneda täiendavaid õigusi.

Analüüsitud otsuste puhul on elamisloa taotlejad esitanud valeandmeid nii oma sissekirjutuse, Eesti Vabariigis viibitud aja kestvuse kui ka kodakondsuse kohta. Välismaalased on väitnud, et neil puudub elukoht väljaspool Eesti Vabariiki, nende kodakondsus on määratlemata ja et nad on viibinud riigis kauem, kui nad seda tegelikult teinud on. Seega märgib autor, on välismaalane on teadlikult ja tahtlikult valeandmeid esitanud. Valeandmete esitamist saab VMS § 12 lg 6 mõistes käsitleda ohuna Eesti riigi julgeolekule. Tallinna Ringkonnakohus on haldusasjas nr 3-08-1247 märkinud, et põhjendatud ei saa olla elamisloa andmine isikule, kes teadlikult püüab eksitada riiki, kus elamiseks ta luba taotleb. Autor on seisukohal, et valeandmete esitamise puhul tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise puhul on antud meede äärmiselt sobiv riigi julgeoleku huvides.

Ühe analüüsitud otsuse puhul oli KMA menetluse käigus tuvastanud perekonnaelu puudumise. Taotluse põhistamisel oli taotleja viidanud PS § 26 ja § 27-le ning EIÕK art 13-le. KMA leidis, et taotlus ei ole põhjendatud, kuna puudub viidatud õigusaktides

⁷⁰ Triipan, M. 2001. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. Juridica nr 5

sätetatud pereelu. Esiteks võib väidetava perekonnaelu puudumist pidada teadlikuks valeandmete esitamiseks ning sel juhul on julgeoleku kaalutlustel põhjendatud haldusorgani poolt tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine. Teiseks – kui puudub perekonnaelu, ei ole taotlus ilmselgelt põhjendatud ning tähtajalise elamisloa andmisest keeldumisel ei toimu sekkumist välismaalase pereelu tagavatesse põhiõigustesse. Kui tähtajalise elamisloa andmisest puudub VMS § 12 lg 1 ja 2 ettenähtud alus ning lisaks ei ole elamisloa taotlus põhjendatud, on tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine sobiv vahend riigi õiguse valida oma elanikke rakendamisel.

3.3.2. Vajalikkus

Kui valitud abinõu kõrval leidub vahend, mis kahjustab üksikisikut vähem, kuid on eesmärgi saavutamiseks vähemalt sama efektiivne ja sobiv, kui valitud abinõu, on valitud abinõu PS-ga vastuolus ja seega lubamatu.⁷¹ EIÕK art 8 sätted ei taga isikule õigust asuda elama teise riiki. Riigikohtu halduskolleegiumi 22.06.1999 määrusega haldusasjas nr 3-3-1-27-99 on asutud seisukohale, et õigusest perekonnaelule ei tulene riigi kohustust anda välismaalasele elamisluba igal juhul.

Analüüsitav välismaalaste grupp viibib seadusliku aluseta Eesti Vabariigis juba pikka aega, kuid samal ajal ei ole teinud midagi selleks, et oma viibimist seadustada. PS § 19 kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust. Üldine kohustus järgida seadust hõlmab kõik PS-ga kooskõlas olevad normid. Tegemist on kõigi ja igäihe kohustusega sõltumata isiku kodakondsusest. VMS-st tuleneb kohustus, et välismaalasel peab olema Eesti Vabariigis viibimiseks seaduslik alus. Autor märgib, et kuna VMS jõustus juba 1993, on pikaajaliselt seadusliku aluseta riigis viibivad välismaalased järjepidevalt eiranud Eesti Vabariigi seadusi – see tähendab, et nad ei ole täitnud kohustust oma viibimist legaliseerida. Tallinna Halduskohus on jõudnud haldusasjas number 3-06-1654 seisukohale, et seadusliku aluseta riigis viibiva välismaalase õigusvastasest käitumisest ei saa talle tuleneda täiendavaid õigusi. Vastasel juhul peaks KMA andma elamisload kõigile, kes vaevuvad seda taotlema, mis oleks aga vastuolus rahvusvahelise õiguse ja PS-i põhimõtetega ning VMS-s sätestatud seadusandja tahtega.

⁷¹ Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 246

Mitmed isikud analüüsitavast grupist saabusid Eesti Vabariiki viisa alusel. VMS § 10 lg 1 sätestatud järgi on viisa välismaalasele antav luba Eestisse sisenemiseks vastavalt riigipiiri seaduses sätestatudle ja Eestis ajutiseks viibimiseks vastavalt viisaga määratud tingimustele, st viisas ettenähtud aja jooksul, kui seadus ei sätesta teisiti. Viisa taotlemisel ja selle alusel Eesti Vabariiki saabumisel peab välismaalane olema teadlik, et tal on kohustus viisaga lubatud viibimisaja lõppedes Eesti Vabariigist lahkuda ja puudub seaduslik alus edasiseks riigis viibimiseks. Välismaalane, kes saabus siia viisa alusel ja jäi Eesti Vabariiki oma subjektiivse tahtluse ajal, on viisarežiimi rikkuja ning eirab talle pandud kohustust viisaga lubatud viibimisaja lõppedes riigist lahkuda.

Kui välismaalane on elanud seadusliku aluseta riigis, on ta toime pannud teo, mis on keelatud ja karistatav. Avaliku korda kahjustab vähemal või rohkemal määral iseenesest igasugune õigusvastane käitumine. Autor leiab, et välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine vajalik vahend, et tagada avalik kord.

3.3.3. Mõõdukus

Vahendi mõõdukus tähendab seda, et taotletava eesmärgi tähtsus peab vastama põhiõiguse piiramise intensiivsusele ehk olema proportsionaalne kaitstava põhiõiguse tähtsusega. Mõõdukuse kriteeriumi rakendamine nõuab seega erinevate väärtuste „kaalumist“. Ühelt poolt tuleb hinnata väärtust, mis peitub taotletava eesmärgi taga, teiselt poolt aga väärtust, mis peitub piiratava põhiõiguse taga.⁷²

Mitmed tähtajalist elamisluba taotlevad välismaalased on väitnud, et väljaspool Eesti Vabariiki puudub neil elukoht. PS § 34 lubab isikul vabalt elukohta valida, kuid seda tingimusel, kui ta viibib riigis seaduslikult. Välismaalase väide, et tal ei ole kuskile minna, ei saa pidada põhjuseks, kuna kui välismaalane omab kodakondsusjärgse riigi passi, on sõidudokument vastuvõtva riigi suhtes tagatis, et dokumendi omanik võib igal ajal oma kodakondsusjärgsesse riiki tagasi pöörduda ja riik on kohustatud ta vastu võtma. Antud lõputöös analüüsitud tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise otsuse puhul määratlemata kodakondsusega isikule oli KMA seisukohal, et kuna tegemist oli Aserbaidžaani Vabariigis sündinud isikuga, kes on rahvuselt aserbaidžaanlane, on tal võimalik taotleda Aserbaidžaani Vabariigi kodakondsust.

⁷² Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura, 247

Kui KMA on isikul tuvastanud kodakondsuse, võib sellest järeldada, et välismaalane ei ole jäänud ebaseaduslikult riiki mitte objektiivsete asjaolude sunnil, vaid subjektiivsest tahtlusest tulenevalt. EIÕK art 13 kohaselt on inimesel õigus pöörduda tagasi kodumaale. Rahvusvahelise õiguse kohaselt käsitletakse üldjuhul kodumaana kodakondsusjärgset riiki. Eeltoodud tõlgenduse kehtivust kinnitab ka Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas 41/74, von Duyn. Seega on meelevaldne tähtajalist elamisloa taotleva välismaalase väide, milles nimetab Eesti Vabariiki oma kodumaaks – välisriigi kodanikele ei laiene EIÕK art 13 tulenev õigus elama asumiseks Eesti Vabariiki. Mitmed seadusliku aluseta riigis viibivad välismaalased omavad ka sissekirjutust oma kodakondsusjärgses riigis – seega kinnitab see tõsiasi, et Eesti Vabariiki jäämine on toimunud isiku oma soovil. Väide Eestist, kui välismaalase kodumaast, on välismaalase subjektiivne arvamus.

PS ja EIÕK keelavad kodanike väljasaatmise riigist ja nende Eesti Vabariiki asumise takistamise⁷³. Antud juhtumite puhul ei olnud ühelgi juhul tegemist, et taotleja elukaaslane (vm perekonnaliige) oleks olnud Eesti Vabariigi kodanik. Kõikidel juhtudel oli perekonna moodustanud mõne teise riigi kodanikud. Lõputöö autor nõustub KMA poolt mitmel korral väidetud seisukohaga, et välismaalasel on võimalik perekond ühendada ka mõnes muus riigis peale Eesti Vabariigi, näiteks oma kodakondsusjärgses riigis. Seega on pikaajaliselt seadusliku aluseta riigis viibival välismaalasel õigus oma perekonnaga pöörduda tagasi oma seadusjärgsesse riiki ning elada seal pereelu legaalselt. Tallinna Halduskohtus on haldusasjas nr 3-1070/03 märkinud, et ebaseaduslikult riigis viibival välismaalasel puudub õigustatud ootus, et tema viibimine Eesti Vabariigis on mingil ajal lubatud ja selle aja sees peab riik temale andma õiguse elada Eesti Vabariigis, eriti olukorras, milles isik viibib siin riigi pädevate organite teadmata. Õigusi ja vabadusi realiseerides peavad pereliikmed arvestama, kuidas otstarbekalt ja mõistlikult oma võimaluste piires korraldada isiklikku elu ja olla vajadusel valmis Eesti Vabariigist lahkuma.

Ühes analüüsitava test tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise otsuses oli välismaalane viidanud Riigikohtu Halduskolleegiumi otsusele haldusasjas 3-3-1-45-05, mille kohaselt on pereliikmetel õigustatud ootus, et riik ei tee õigusvastaseid ja ülemääraseid takistusi pereliikmete kooselule. Autor leiab, et KMA on õigesti märkinud, et viide nimetatud sätetele ei ole asjakohane, kui välismaalase elukaaslane, abikaasa või muud perekonnaliikmed viibivad riigis samuti ebaseaduslikult. Välismaalaste perekonnaelu ei pea vältimatult toimuma Eesti Vabariigis. PS-ga kaitstud õigus perekonnaelule hõlmab

⁷³ Lõhmus, U. 2000. Välismaalased ja õigus perekonnaelu puutumatusel. Juridica nr 7

isiku võimalust elada riigis koos oma perekonnaga legaalselt. Seda põhimõtet on toetanud ka Tallinna Halduskohus haldusasjas nr 3-1591/03. Kuna perekonna liikmed viibivad siin ebaseaduslikult, ei saa välismaalased sellest tuletada endale täiendavaid õigusi. Seega ei saa illegaalselt riigis viibivaid perekonna liikmeid pidada asjaoluks, millega põhistada tähtajalise elamisloa andmist. Seega märgib autor järjekordselt, et kodakondsusjärgses riigis on välismaalasel võimalus elada oma perekonnaga legaalselt.

Pelgalt asjaolu, et taotleja perekonnaliikmed elavad (ebaseaduslikult) Eesti Vabariigis, ei ole erandlik asjaolu, mille puhul tuleks välismaalase taotluse menetlemisel kohaldada erisusi. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete kohaselt ei ole riigil üldist kohustust respektierida immigrantide poolt tehtud elukohariigi valikut ja sisserännanutel ei ole üldist õigust perekonna ühendamiseks selle riigi territooriumil, kuhu nad on sisse rännanud. Eeltoodud seisukohta toetavad ka Euroopa Inimõiguste kohus oma 28.11.1996 otsuses kohtuasjas Ahmut vs Holland. Kuna üheski analüüsitava otsuses polnud taotleja oma elukaaslasega abielus, võib öelda, et teise riiki asumisega kaasnev kaugenemine elukaaslasest on oluliselt nõrgem riive kui eemalviibimine abikaasast või alaealistest lastest.

Ühe juhtumi puhul, kus Eesti Vabariigis elas välismaalane oma seaduslikul alusel viibiva Iraagi kodanikust elukaaslase ja siin sündinud lapsega, on KMA selgitanud välja, et kooselu alustamise ning lapse sünni ajal puudus isikul alus riigis viibimiseks. Seega olukorras, kus isik on ebaseaduslikult riigis viibides otsustanud siin perekonnaelu alustada, väärrib tema perekonnaelu puutumatus märksa väiksemat kaitset. Nii on märkinud ka Tallinna Halduskohus haldusasjas nr 3-08-1247. Tallinna Halduskohus on haldusasja nr 3-1070/03 märkinud, et lapse sündimine või sünnitamine välismaalase poolt Eesti Vabariigis ei anna mingeid õigusi või eeliseid.

Haldusasjas nr 3-08-1247 on jõutud järeldusele, et taotleja alaealisel lapsel on võimalik koos emaga asuda elama Gruusiasse ning seega ei lahutata tähtajalise elamisloa andmisest keeldumisega last emast. Samuti on võimalik sinna pöörduda lapse Iraagi kodanikust isal ning taotleda vastavalt Gruusia seadustele elamisluba. Kui isikule on tehtud lahkumisettekirjutus Eesti Vabariigist lahkumiseks, siis selle täitmata jätmisega on taotleja näidanud üles lugupidamatust Eesti Vabariigi õiguskorra vastu ning tema õiguste piiramine on põhjendatud. Sama välismaalane on rõhunud ka vajadusele hoolitseda oma vanemate eest, kuid isiku vanematel puudub samuti seaduslik alus riigis viibimiseks.

Kuna analüüsitud haldusaktide puhul olid välismaalased välisriikide kodanikud ning nende perekonnaliikmetest ühelgi juhul ei olnud tegemist Eesti Vabariigi kodanikuga, on tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine mõõdukas vahend. Kuna ühelgi juhul ei ole tegemist Eesti Vabariigi kodaniku pereeluga, ei ole tegemist olukorraga, kus perekond lõhutakse ühele poolele elamisluba mitte andes. Välisriigi kodanikuna on välismaalasel õigus elama asuda oma kodakondsusjärgsesse riiki ning elada seal oma pereelu legaalselt.

3.4. Järeldused ja ettepanekud

Pöörates põhiseaduspärasuse hindamisel tähelepanu eelkõige seaduslikkuse, õigusselguse ja proportsionaalsuse kontrollile on lõputöö autor teinud järgmised järeldused. VMS on vastu võetud PS alusel järgides seadusliku aluse põhimõtet.

Iga tähtajalise elamisloa taotluse puhul on tegemist üksikjuhtumiga, mille asjaolud on eelnevatest erinevad. Siiski saab teatud punktides tõmmata erinevate taotluste asjaolude vahele paralleele. Analüüsitud juhtumite puhul on pidepunktiks küsimus, kas sekkumine perekonna ellu kaalub üles avaliku korra ja julgeoleku tagamise riigis. Kuna riive pereelule on väga tugev põhiõiguste riive, peaks olema haldusorgani tegevus/tegevusetus täpselt määratletud. VMS § 12 lg 9 p 3 puhul on seadusandja jätnud sätte ametniku sisustada ning määrata tähtajalise elamisloa põhjendatuse piirid. Autor on seisukohal, et antud VMS säte ei vasta õigusselguse põhimõttele, kuna välismaalasel on väga raske KMA käitumist ette prognoosida – välismaalane võib olla veendunud, et kui Eesti Vabariigis viibib tema elukaaslane, alaealised lapsed, vanemad vm sugulased, on tal siin toimiv pereelu. Samas võib VMS § 12 lg 9 p 3 näol tegemist olla normitehnilise puudusega, mille õige tõlgendamise korral saab välistada õigusselgusetuse - täitevvõim saab tugineda varasemale kohtupraktikale, mis on välja selgitanud, milliseid kriteeriume tuleb tähtajalise elamisloa taotluse hindamisel arvesse võtta.

Lähtudes eeltoodud proportsionaalsuse analüüsist on lõputöö autor seisukohal, et pikaajaliselt seadusliku aluseta riigis viibivale välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine on sobiv, vajalik ning mõõdukas vahend, et tagada avalik kord Eesti Vabariigis ning koormav haldustegevus ei põhjusta ebaproportsionaalset sekkumist taotlejate elukaaslase perekonnaellu ning tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine on kohane, vajalik ja mõõdukas vahend, et tagada avalik kord ja julgeolek Eesti Vabariigis. Kuna ei ole eksitud proportsionaalsuse printsiibi vastu, on kinni peetud ja olemuse moonutamise keelust ning demokraatlikus ühiskonnas vajalikkuse põhimõttest. Analüüsitud isikute grupi näol on tegemist välisriigi kodakondsusesse kuuluvate isikutega, kellel on olemas kodakondsusjärgne riik. Eesti Vabariigiga seob neid see, et nad elavad riigis oma subjektiivse tahtluse ajal, mitte objektiivsete asjaolude sunnil. Kuna välismaalase perekonnaliikmete näol ei ole ühelgi juhul olnud tegemist Eesti Vabariigi kodanikuga, ei too välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine ja tema riigist välja saatmine kaasa perekonna lagunemist.

Lõputöö autor on põhjalikult läbi kaalunud keeldumise aluseks olevad VMS sätted ning leiab, et PS ei anna üheski sättes välismaalasele põhiõigust elada Eesti Vabariigis ja jääda siia elama. Seega tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine, millega kaasneb kohustus lahkuda riigist, on erinevaid väärtusi (avalik kord ja julgeolek Eesti Vabariigis *versus* välismaalase perekonnaelu puutumatus) kaaludes proportsionaalne ning ei riiva isikute PS-ga kaitstavat õigust perekonnaelule.

Lõputöö autor on seisukohal, et VMS § 12 lg 9 p 3 puhul peaks seadusandja kõrvaldama normitehnilise puuduse ning VMS-i sisse kirjutama täpsema regulatsiooni välismaalase tähtajalise elamisloa taotluse põhjendatuse hindamisel. Autor ei pea õigeks, et KMA kehtestaks regulatsiooni asutusesiseselt, kuna perekonnaelu väärrib märksa tugevamat kaitset, kui asutusesisese regulatsiooni alusel kehtestatud alused selle piiramiseks. Seega peab lõputöö autor vajalikuks, et seadusandja poolt oleks kehtestatud täpsem regulatsioon ja kriteeriumid, mille järgi saab KMA ametnik hinnata, kas tähtajalise elamisloa taotlus on põhjendatud või mitte – näiteks kirjutada seadusesse sisse see, millist rolli mängib Eesti Vabariigis viibitud aeg, laste olemasolu, perekonnaelu kestus jne. Samuti oleks üheks alternatiiviks välismaalase viibimise seadustamise hõlbustamiseks kehtestada elamisloa andmise alusena elamisloa andmine elukaaslase juurde, kellega on tuvastatud perekonnaelu olemasolu.

Normitehnilise märkusena märgib lõputöö autor, et VMS § 12 lg 4 p 1 sõnastab, et tähtajalist elamisluba ei anta ega pikendada välismaalasele, kes on kes on esitanud valeandmeid (sealhulgas oma varasema tegevuse kohta) viisa, elamis- või tööloa taotlemisel või nende pikendamise taotlemisel. Antud sätet on aga muudetud Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi kohtuotsusega nr 3-4-1-9-04, mille resolutsiooni kohaselt on tunnistatud säte põhiseadusevastaseks osas, mis ei näe pädevale riigiasutusele ette kaalutusõigust elamisloa andmisest keeldumisel valeandmete esitamise tõttu. Märkus sätte muutmise kohta on välja toodud VMS algusosas avaldamismärgete ja esimese peatüki vahel. Lõputöö autor on seisukohal, et õigusselguse huvides oleks vajalik, et muudatus oleks VMS-i sisse viidud, s.t selge nii haldusorgani ametnikule kui välismaalasele, et vaatamata valeandmete esitamisele võib välismaalasele elamisloa siiski anda.

KOKKUVÕTE

Käesolevas lõputöös on autor analüüsinud välismaalaste õiguslikku seisundit Eesti Vabariigis. Välismaalase õigusi võidakse läbi avaliku võimu tegevuse piirata. Õiguse piiramine kaasneb tähtajalise elamisloa andmisest keeldumisega avalikku võimu teostava KMA haldustegevuse näol. Elamisloa andmisest keeldumisega kaasneb välismaalase kohustus riigist lahkuda. Vastasel korral toimub seadusliku aluseta riigis viibiva välismaalase väljasaatmine.

Lõputöö autor keskendunud välismaalastele, kes on Eestis viibinud seadusliku aluseta pikaajaliselt (vähemalt aasta) ning taotlevad elamisluba VMS § 12 lg 1 p 5 (välisleping) alusel. Eestis viibides on analüüsitav välismaalaste grupp sisse seadnud perekonnaelu – Eestis elavad nende elukaaslased, mõnel juhul ka lapsed. Kuna ühelgi juhul ei ole taotleja oma elukaaslasega abielus, puudub neil võimalus taotleda elamisluba VMS § 12 lg 2 (Eestis alaliselt elava abikaasa juurde) alusel.

Lõputöö autor on KMA poolt antud tähtajalise elamisloa andmisest keelduvaid haldusakte analüüsides selgitanud välja välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevad normid, milleks on VMS § 12 lg 4 p 1, § 12 lg 9 p 1 ja 3. Lõputöö eesmärgiks oli välja selgitada, kas antud sätted on põhiseaduspärased, eelkõige õigusselged, seaduslikud ning proportsionaalsed ning autor on esitanud töö alguses hüpoteesi, et pikaajaliselt seadusliku aluseta viibivale välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine on formaalselt ja materiaalselt põhiseaduspärane ning ei riku Eesti Vabariigi Põhiseadusest (PS) tulenevaid põhiõigusi.

Lõputöö autor on kontrollinud VMS § 12 lg 4 p 1 ning VMS § 12 lg 9 p 1 ja 3 põhiseadusele vastavust kasutades R. Alexy poolt välja töötatud skeemi, pöörates süvendatud tähelepanu seaduslikkuse, õigusselguse ning proportsionaalsuse põhimõttele. Lõputöö autor leiab, et eelpool nimetatud VMS sätted vastavad seaduslikkuse põhimõttele. Autor on analüüsi käigus jõudnud seisukohale, et VMS § 12 lg 9 p 3 ei vasta õigusselguse põhimõttele. Nimetatud sätte sõnastuse kohaselt keeldutakse elamisloa andmisest ja pikendamisest, kui elamisloa taotlus ei ole põhjendatud. Elamisloa põhjendatuse hindamise kriteeriumid ei ole aga üheski aktis reguleeritud ning seetõttu on tegemist määratlemata õigusmõistega. Põhjendatuse piirid on jäetud KMA ametniku sisustada. Samas leiab

lõputöö autor, et säte ei ole põhiseadusvastane, vaid tegemist on sätte normitehnilise puudusega, mida on võimalik ületada õige tõlgendamise teel. Siiski peab autor vajalikuks, et seaduses oleks vaja perekonnaelu piiramist lubavad seaduse sätted täpsemalt lahti kirjutada ning ametnikule seaduse näol oma tegevuseks täpsemad juhised anda.

Lõputöö autor on põhjalikult analüüsinud tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise proportsionaalsust, et tagada avalik kord ja julgeolek Eesti Vabariigis. Olles hinnanud eraldi sobivust, vajalikkust ja mõõdukust, ning vastandanud erinevaid väärtusi, on autor jõudnud järeldusele, piirang välismaalase perekonnaelule on proportsionaalne. Avalik võim oma tegevusega avaliku korra kaitseks ei põhjusta ülemäärast sekkumist välismaalase PS-ga kaitstud perekonnaellu.

Seega – hinnanud konkreetsete haldusaktide põhjal välismaalasele tähtajalise elamisloa andmiseks olevate sätete põhiseaduspärasust, on lõputöö autor seisukohal, et püstitatud hüpotees on tõestatud - pikaajaliselt seadusliku aluseta viibivale välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine on põhiseaduspärane ning ei riku välismaalase põhiõigust perekonnaelule.

Autor leiab, et antud lõputöö tulemusena välja selgitatud õigusselgusetus VMS § 12 lg 9 p 3 osas vajaks seadusandja poolt normitehnilist parandamist – täiendada VMS regulatsiooni elamisloa põhjendatuse hindamise osas või selgitada seda määruses, mis reguleerib tähtajalise elamisloa taotlemise korda. Kuna hinnatud on tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevate VMS-i sätete põhiseaduspärasust on hinnatud konkreetsete KMA poolt antud haldusaktide põhjal, milles perekonnaelu moodustasid välisriikide kodanikud, on probleemi edasises uuringus võimalik hinnata nimetatud sätete põhiseaduspärasust juhul, kui ühe või mitme pereliikme näol on tegemist Eesti Vabariigi kodanikuga.

SUMMARY

The length of the graduation thesis is 40 pages and it has one two-page appendix. The thesis has been written in Estonian, the summary has been written in English. The thesis has been formatted according to the Public Service Academy guidelines on compiling and formatting of written papers.

The thesis deals with foreigners who live in the Republic of Estonia without a legal basis as a group of persons, whose fundamental rights may be restricted through activities of public authority. The aim of the graduation thesis is to find out if the laws and regulations, which are the basis for refusal to issue a temporary residence permit are in accordance with the Constitution.

Concrete norm control has been used as the research method. The author has analysed the administrative acts which are the basis for refusal to issue a temporary residence permit and the judicial decisions based on these administrative acts. The author has used Robert Alexy's constitutional control scheme and paid special attention to the principles of legality, legal transparency and proportionality.

The author has found out that the executive has relied on clause 1 of subsection 4 of Section 12, clause 1 of subsection 9 of Section 12, and clause 3 of subsection 9 of Section 12 of the Aliens Act. The author has concluded that clause 3 of subsection 9 of Section 12 of the Aliens Act is not in accordance with the principle of legal transparency. In the author's opinion this problem can be overcome by using previous judicial practice.

The author has made a proposal to complement clause 3 of subsection 9 of Section 12. This provision needs to be more precisely regulated by the legislature, as refusal to issue a temporary residence permit can very strongly violate foreigners' fundamental right to family life.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Aedmaa, A., Lopman, E., Parrest, N., Pilving, I., Vene, E. 2004. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus

Alexy, R. 2001. Põhiõigused Eesti põhiseaduses. Juridica, eriväljaanne.

Annus, T. 2006. Riigiõigus. Tallinn: Kirjastus Juura

Belembaogo, A. jt. Lapse õigused. ÜRO lapse õiguste konventsiooni põhimõtete rakendamine praktikas. 2000. ÜRO Lastefondi Lõuna-Aasia piirkondlik esindus. Tõlge Kiik, L. jt. 2000. Tallinn: Lastekaitse Liit

Euroopa Kohtu otsus kohtuasjas 41/74, von Duyn

Euroopa Liidu kodaniku seadus. 17.05.2006. RTI, 08.06.2006, 26, 191

“Eesti pisaraid ei usu ehk ühe Gruusia lapse väljasaatmise lugu”. Ajaleht Stolitsa. 16.06.2008

Eesti Vabariigi Põhiseadus. 28.06.1992. RT 1992, 26, 349. RT I 2007, 33, 210

„Eesti ähvardab seitsmekuuse beebi maalt välja saata“. Ajaleht Eesti Ekspress. 19.06.2008

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioon

Euroopa Inimõiguste kohus 28.11.1996 otsuses kohtuasjas Ahmut vs Holland

Haldusmenetluse seadus. 06.06.2001. RT I 2001, 58, 354. RT I 2007, 24, 127

Kopamees, V. 2002. Rahvastikuõigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

Lapse õiguste konventsioon. Vastu võetud ÜRO peassamblee poolt 20.11.1989. RTII, 09.05.1996, 16, 56

Lõhmus, U. 2000. Välismaalased ja õigus perekonnaelu puutumatusel. Juridica 2000 nr 7

Maruste, R. 2004. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ka –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura

Maruste, R. 1997. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura Õigusteabe AS

Merusk, K., Narits, R. 1998. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura Õigusteabe AS

Mikiver, M. 2002. Haldusmenetlus ja haldusakti koostamine. Sisekaitseakadeemia kirjastus

Parrest, N. Õigusselgusest õiguskantsleri töös. Õiguskeel 2008-1

Perekonnaseadus. 12.10.1994. RT I 1994, 75, 1326. RT I 2006, 14, 111

Riigikohtu halduskolleegiumi 22.06.1999 määrus haldusasjas nr 3-3-1-27-99

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus 3-3-1-45-05

Riigikohtu halduskolleegiumi otsus haldusasjas 3-3-1-16-00. 19.06.2000 – RT III 2000, 18, 189

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 3-4-1-9-04

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 3-4-1-4-01

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 3-4-1-6-01

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 3-4-1-2-01

Riigikogu kodu- ja töökorra seadus. 11.02.2003. RT I 2003, 24, 148. RT I 2007, 44, 316

Riigiportaal. Välismaalaste õigused. 27.10.2008.
http://www.eesti.ee/est/inimoigused/inimoigustega_seotud_teemad/valismaalaste_oigused/

Siseministri 23.12.2003 määrus nr 117 “KMA põhimäärus”. RTL 2004,1,10

Tallinna Halduskohtu otsus haldusasjas nr 3-07-2547

Tallinna Halduskohtu otsus haldusasjas nr 3-06-1654

Tallinna Halduskohtu otsus haldusasjas nr 3-08-1247

Tallinna Halduskohtu otsus haldusasjas nr 3-1591/03

Tallinna Ringkonnakohtu otsus haldusasjas nr 3-03-57

Tallinna Ringkonnakohtu otsus haldusasjas nr 3-08-1247

Triipan, M. 2001. Proportsionaalsuse printsiip riigi- ja haldusõiguses. Juridica 2001 nr 5

Truija, U. 2003. Hagide ja kaebuste esitamine kohtusse : tsiviil-, haldus- ja väärteoasjad. Väärtegude menetlemine : käsiraamat. Tallinn: Estada Kirjastus

Truuväli, E-J., Kask, O., Lehis, L., Lindpere, H., Lõhmus, U., Madise, Ü., Merusk, K., Narits, R., Olle, V., Põld, J., Schneider, H. 2002. Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura

Vabariigi Valitsuse 26.11.2002 määrus „Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord”

Vallikivi, H. Põhiõiguste ja –vabaduste piiramise seadusliku aluse põhimõttest. Juridica nr 5

Välismaalaste seadus. 08.07.1993. RT I 1993, 44, 637. RT I 2008, 18, 122

Välislepingute andmebaas. <http://vlepingud.vm.ee/et/>. 03.02.2009

Väljasõidukohustuse ja sissesõidu keelu seadus. 20.10.1998. RT I 1998, 98/99, 1575. RT I 2007, 68, 420

LISA 1. Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumiste otsuste asjaolud

Jrk Nr	Kodakondsus	Elukohta olemasolu välisriigis	Eestisse saabumine	Põhjendus Eestis elamiseks	Märkused
1	Gruusia	ei	Viisa alusel 1995	Väidab, et elab Eestis püsivalt 1986. aastast, soovib Eestis elada, Eestis elab elukaaslane	Esitanud valeandmed – ei ole püsivalt Eestis elanud
2	Gruusia	ei	Viisa alusel koos emaga 1995	Alaealine laps vanema juurde	Emal puudub seaduslik alus riigis viibimiseks (vt 1)
3	Määratlemata	ei	Viisa alusel 1998	Väidab, et elab Eestis püsivalt 1998. aastast, vabaabielus, poeg sündinud Eestis	Elukaaslane ja poeg viibivad seadusliku aluseta
4	Venemaa Föderatsioon	Venemaa Föderatsioon	Viisa alusel 2002	EIÕK art 8, PS § 26, § 27	
5	Gruusia	Gruusia	Viisa alusel 1994	Väidab, et elab Eestis püsivalt 1990 aastast, lähisugulased elavad Eestis	
6	Armeenia	Armeenia	Viisa alusel 1998	Väidab, et elab Eestis püsivalt 1998. aastast, lähisugulased elavad Eestis	
7	Aserbaidžaan	Aserbaidžaan	Ebaseaduslikult üle Eesti Vabariigi piiri 2002	PS § 9, Aserbaidžaanis puudub elu- ja töökoht, laps on sündinud Eestis, ei saa asuda Aserbaidžaanis	
8	Aserbaidžaan	ei	Sündinud Eestis	Alaealine laps vanema juurde, lapse vanemad elavad Eestis (vt nr 3 ja 7)	Vanematel puudub seaduslik alus riigis viibimiseks
9	Armeenia	Armeenia	Ebaseaduslikult üle Eesti Vabariigi piiri 2000	Väidab, et elab Eestis 1990. aastast, Armeenias lähisugulasi ei ole ja puudub elukoht (maja maha põlenud)	2000 saadetud Eesti välja, tuli tagasi, esitanud valeandmeid kodakondsuse kohta
10	Määratlemata	ei	Viisa alusel 1998	EIÕK art 3, 5, 8, puudub reisidokument ja teda ei ole võimalik välja saata	Elukaaslane ja lapsed Eestist välja saadetud
11	Venemaa Föderatsioon	ei	Viisa alusel 2005	PS § 26 ja § 27 (Eestis elavad elukaaslane ja alaealine laps, isa ja õde), EIÕK art 8	Tuvastatud pereelu täielik puudumine

12	Gruusia	ei	Viisa alusel 1994	Väidetavalt elab Eestis 1990. aastast, Eestis lähisugulased ja elukaaslane, laps Eestis sündinud, EIÖK art 3 ja 8, PS § 26 ja 27, väljaspool Eestit puudub töö- ja elukoht, EN direktiiv nr 2004/86/EÜ, raske olukord Gruusias	Esitanud valeandmeid kodakondsuse kohta
13	Iraak	ei	Sündinud Eestis	elama asumiseks vanema juurde, VRKAS § 46 lg 1, PS § 26 ja § 27, EIÖK ja lapse õiguste kaitse konventsioon	Emal puudub seaduslik alus riigis viibimiseks (vt 12)