

TARTU ÜLIKOOL  
ÕIGUSTEADUSKOND  
Avaliku õiguse instituut  
Rahvusvahelise ja Euroopa õiguse õppetool

Veronika Kaska

**PAIKSE EUROOPA LIIDU KODANIKU PEREKONNA TAASÜHINEMISE ÕIGUS**

Magistritöö

Juhendajad: PhD Aare Reenumägi,  
PhD Carri Ginter

Tallinn  
2013

## SISUKORD

SISUKORD .....	2
SISSEJUHATUS .....	4
1. IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA EESMÄRGID JA ÕIGUSLIK RAAMISTIK .....	10
1.1 Immigratsioonipoliitika eesmärgid .....	10
1.1.1 Immigratsioonipoliitika olemus ja eesmärgid .....	10
1.1.2 Pererände olemus ja eesmärgid .....	12
1.2 Immigratsioonipoliitika õiguslik raamistik .....	13
1.2.1 Immigratsioonipoliitika alane rahvusvaheline õigus .....	13
1.2.2 Immigratsioonipoliitika alane Euroopa Liidu õigus .....	16
1.2.3 Immigratsioonipoliitika alane Eesti õigus .....	26
2. KODAKONDSUSE EESMÄRGID JA SELLE ÕIGUSLIK REGULATSIOON .....	35
2.1 Kodakondsuse eesmärgid .....	35
2.1.1 Kodakondsuse olemus ja eesmärgid .....	35
2.2 Kodakondsuse õiguslik raamistik .....	38
2.2.1 Kodakondsuse alane rahvusvaheline õigus .....	38
2.2.2 Euroopa Liit ja Euroopa Liidu kodakondsus .....	41
2.3 Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õigus .....	46
2.3.1 Euroopa Liidu kodaniku vaba liikumise direktiiv .....	46
3. EUROOPA KOHTU PRAKTIKA NING SELLE MÕJU EESTI VÄLISMAALASTE ÕIGUSELE .....	52
3.1 Euroopa Kohtu praktika paiksete EL kodanike perekonna taasühinemise õiguse sisustamisel .....	53
3.2 Euroopa Kohtu praktika mõju Eesti välismaalaste õigusele .....	62
3.2.1 Mõiste „lähedane sugulane“ ja selle piiritlemine .....	64
3.2.2 Ülalpidamiskohustus ja hooldamisvajadus kehtivas regulatsioonis .....	65
3.2.3 Välismaalase elama asumine Eesti kodanikust alaealise lapse või täisealise lapse, kes ei ole võimeline iseseisvalt toime tulema, juurde .....	69
3.2.4 Välismaalase elama asumine hooldamisvajadusega Eesti kodanikust vanema või vanavanema juurde .....	73
KOKKUVÕTE .....	76
THE RIGHT TO FAMILY REUNIFICATION OF A STATIC CITIZEN OF THE EUROPEAN UNION .....	82
KASUTATUD ALLIKAD .....	86

Kasutatud kirjandus .....	86
Kasutatud normatiivmaterjal.....	90
Kasutatud Euroopa Liidu normatiivmaterjal .....	91
Kasutatud Euroopa Kohtu praktika.....	92
Kasutatud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika .....	93
Kasutatud Eesti kohtupraktika .....	94
Kasutatud muud allikad .....	94

## SISSEJUHATUS

Rahvusvahelisest õigusest tulenev perekonna taasühinemise õigus on Euroopa Liidu (edaspidi ka *EL* või *liit*) õiguse üks peamiseid osasid. Juba ELi alguspäevadest kuni käesoleva ajani on tunnustatud, et õiguste andmine kolmandate riikide kodanikele (käesolevas töös kasutatakse ka mõistet „välismaalane“), kes on migrantist (ehk EL kontekstis vaba liikumise õigust teostava) liikmesriigi kodakondse pereliige, on kriitilise tähtsusega, et tagada isikute vaba liikumise *effet utile*.<sup>1</sup> Nimetatud vaba liikumise õigust teostav liikmesriigi kodanik on EL kontekstis samaaegselt ka EL kodanik ning tema kolmanda riigi kodanikust pereliikme õigused tuginevadki antud seosele EL kodanikuga ja tema poolt teostatavatele õigustele.

Euroopa Kohus on oma lahendites<sup>2</sup> kinnitanud, et Euroopa Liidu kodakondsus ei ole mõeldud selleks, et laiendada asutamislepingu *rationae materiae* ulatust ka riigisisestele olukordadele, millel puudub liidu õigusega seos. Seega võivad EL kodanikud toetuda oma EL kodakondsusega kaasnevatele õigustele, mis hõlmab ka nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmete resideerimisõiguse, kui nende olukord langeb kokku EL õiguse rakendamisulatusega.<sup>3</sup> Euroopa Liidu teisene õigus ja Euroopa Kohtu praktika seob EL õiguse kohaldamise piiriülese elemendiga. Nimetatud element tähendab seda, et EL kodanik satub EL õiguse rakendamisulatusse alles siis, kui ta on ületanud oma kodakondsusjärgse liikmesriigi piire ja liikunud teise liikmesriiki.

Viimaste aastate Euroopa Kohtu lahendid nagu näiteks *Rottmann*, *Metock*, *Ruiz Zambrano*, *Dereci*, *McCarthy* jt on aga selgelt näidanud, et liidu õigus ei ole olemasoleval kujul piisav ning Euroopa Kohus on pidanud vajalikuks EL kodakondsusega seonduvaid sätteid järk-järgult laiendada, sedastades, et ainuüksi juba EL kodakondsuse olemasolu võib kaasa tuua EL õiguse rakendumise mitmetel juhtudel<sup>4</sup>. See aga tähendab, et Euroopa Kohus on pidanud võimalikuks loobuda teatud juhtudel piiriülese elemendi olemasolust. Selline vajadus on tekkinud eelkõige tulenevalt EL kodanike vastupidisele diskrimineerimisele, s.o olukord, kus liidu õigus näeb ette soodustatud olukorrad ainult nendele EL kodanikele ning nende kolmandate riikide kodanikest pereliikmetele, kes reaalselt kasutavad oma õigusi, näiteks õigust vabale liikumisele. See tähendab, et paiksed EL kodanikud on jäetud olukorda,

---

<sup>1</sup> K. Groenendijk. Family Reunification as a Right under Community Law. – European Journal of Migration and Law, 2006/8, No. 2, p. 217.

<sup>2</sup> EKo 05.06.1997, C-64/96, C-65/96, *Kari Uecker and Vera Jacquet v. Land Nordrhein Westfalen*, para. 23.

<sup>3</sup> P. Van Elsuwege, D. Kochenov. On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. – European Journal of Migration and Law, 2011/13, No. 4, p. 444.

<sup>4</sup> D. Kochenov. A Real European Citizenship: A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe. – Columbia Journal of European Law, 2011/18, No. 1, p. 59.

kus perekonna taasühinemise õigusega rakendamiseks peavad nad järgima kodakondsusjärgse liikmesriigi oluliselt rangemaid reegleid.

Käesoleva töö teemaks on paikse EL kodaniku perekonna taasühinemise õigus, milles analüüsitakse ka Euroopa Kohtu eelnimetatud lahendite mõju Euroopa Liidu kodanike pereliikmete õigustele.

Töös keskendutakse sellistele Euroopa Liidu kodanike pereliikmetele, kes on kolmandate riikide kodanikud. Seega käsitletakse töös neid kolmandate riikide kodanikke, kelle suhtes saavad kehtida neid soodsamasse olukorda seadvad õigused, mis tekivad ainult perekondliku sideme kaudu EL kodanikuga.

Magistritöö teema on aktuaalne mitmel põhjusel.

Esiteks, pereränne on statistiliselt üks peamiseid sisserände liike Eestis<sup>5</sup>, kogu Euroopas<sup>6</sup>, aga ka enamikes Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (*Organisation for Economic Cooperation and Development*) liikmesriikides<sup>7</sup>.

Samuti, võttes arvesse, et Eesti rahvastikust moodustavad kolmandate riikide kodanikud *ca* 15%<sup>8</sup>, sh määratlemata kodakondsusega isikud, on ilmselge, et osa neist on ka EL kodanike perekonnaliikmed.

Teiseks, nagu eespool märgitud, on perekonna taasühinemise õigus üks keskseid EL õiguse osasid, mistõttu on liikmesriigi jaoks kriitilise tähtsusega nii sellest kinnipidamine kui Euroopa Kohtu poolsed tõlgendused selle õiguse sisustamisel. Liikmesriigid peavad leidma tasakaalu riiklike kontrollimeetmete, mis muu hulgas piiravad välismaalaste riiki asumist, ning EL õiguse, selle mõtte ja eesmärgi vahel.

Kolmandaks on oluline välja tuua, et perekonnaelu puutumatus ja perekond tervikuna on põhiõigused, mida kaitsevad muu hulgas nii Eesti Vabariigi põhiseadus<sup>9</sup> (edaspidi ka *PS* ja *põhiseadus*), inimõiguste ülddeklaratsioon kui Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon<sup>10</sup>, mistõttu on perekonna taasühinemise õiguse piiramisel kindlasti tegu põhiõiguse riivega, kuid võib olla ka rikkumisega.

---

<sup>5</sup> L. Valk. Pererände regulatsioon Eestis ja haldusorgani võimalused fiktiivsete perekonnasuhete tuvastamiseks. Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2010, lk 5.

<sup>6</sup> S. Castles, M. J. Miller. *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 4th edition. London/ New York: Palgrave Macmillan 2009, p. 110.

<sup>7</sup> Castles, Miller 2009, p. 221.

<sup>8</sup> Statistikaameti andmebaas ja Politsei- ja Piirivalveameti statistika kehtivate elamislubade kohta.

<sup>9</sup> RT I, 27.04.2011, 2.

<sup>10</sup> RT II 2000, 11, 57.

Neljandaks, autorile teadaolevalt puuduvad perekonna taasühinemise õigust käsitlevad kaitstud magistritööd. Kaitstud on küll üks magistritöö<sup>11</sup> pererände teemal 2010. aastal, kuid see keskendus fiktiivsete perekonnasuhete tuvastamisega seotud probleemistikule.

Töö teema keerukus seisneb selles, et hõlmab erinevate sihtrühmade õigusi ning nendega seotud aspekte, kuid mahupiirangu tõttu on neist võimalik käsitleda ainult osa. Sellegipoolest on käesolevas töös hõlmatud mitmeid isikute kategooriaid. Nii on töös pealtnäha eristatavate isikukategooriatena kaasatud Eesti kodanikud, Euroopa Liidu kodanikud ja välismaalased, st kõikide teiste kolmandate riikide kodanikud. Samas aga tuleb ka Eesti kodanike sihtrühmas eristada omakorda paikseid Eesti kodanikke ning vaba liikumise õiguse kasutavaid Eesti kodanikke. Ka välismaalaste kategooria puhul tuleb analüüsis eristada neid välismaalasi, kelle perekonnaga taasühinemise õiguse kasutamine on seotud Eesti kodanikuga, EL kodanikuga ja teise välismaalasega.

Täiendavalt märgib autor, et kuigi *in casu* on Euroopa Kohus laiendanud paiksete EL kodanike õiguseid tuginedes just EL primaarsele õigusele, sekundaarse õiguse asemel, ei ole Euroopa Kohtu praktika jäänud üheseks, vaid on mõnes mõttes isegi vastuoluline. Seega on raskendatud ka konkreetsete üldiste reeglite tuletamine Euroopa Kohus praktika pinnalt, mis laiendaksid paikse EL kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikme õiguseid.

Samuti ei paku Euroopa Kohtu lahendid välja täielikku lahendust kõikidele seonduvatele küsimustele ja probleemidele ning mitmed aspektid jäävad liikmesriikide tõlgendada ja sisustada. Euroopa Kohtule on esitatud aga veel mitmeid eelotsusetaotlusi<sup>12</sup>, mis puudutavad taaskord EL kodaniku kolmandate riikide kodanikest pereliikmete õigusi resideerimisele. See omakorda tähendab, et juba tehtud ning veel ootel Euroopa Kohtu lahenditest võivad liikmesriikidele tuleneda täiendavaid kohustusi seoses kolmandate riikide kodanikest perekonnaliikmete õiguste laiendamisega tulenevalt paiksete EL kodanike õiguste laiendamisest.

Võttes arvesse, et Euroopa Kohtu lahendid nagu *Ruiz Zambrano*, *McCarthy*, *Dereci* jne ei ole leidnud kajastamist uurimisküsimustena Eesti õiguse kontekstis, täidab käesolev magistritöö kahte peamist eesmärki.

Esiteks analüüsib autor Euroopa Kohtu lahendeid, mis puudutavad EL kodaniku ja tema perekonnaliikmete, kes on kolmandate riikide kodanikud, õigusi ning nende õiguste tõlgendamist.

---

<sup>11</sup> Valk 2010.

<sup>12</sup> Nt *C-456/12 B v. the Netherlands*, *C-457/12 G. v. the Netherlands*.

Teiseks püüab autor välja selgitada, kas, kuidas ning millisel määral mõjutab Euroopa Kohtu hiljutine praktika Eesti kehtivat välismaalaste õigust.

Töö piiratud mahu tõttu ei käsitleta töös olukordi ja õiguseid, mis on seotud EL kodaniku perekonnaliikme, kes on kolmanda riigi kodanik, ajutise, st viisa alusel või viisavabalt, viibimisega ühe või teise liikmesriigi territooriumil, kuigi ka antud valdkonda reguleerivad samad õigusaktid: välismaalaste seadus<sup>13</sup> ja Euroopa Liidu kodaniku seadus<sup>14</sup>. Samuti ei leia töös käsitlemist rahvusvahelise kaitse saanud välismaalaste perekonna taasühinemist puudutavad aspektid, mida reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus<sup>15</sup>.

Kuna sisserändepoliitika üldiselt, mille üks alaliike on pereränne, on olemuslikult tihedalt seotud mitmete muude poliitikatega, eelkõige avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse poliitikaga, aga ka kodakondsuspoliitikaga, ei ole töö piiratud mahu tõttu võimalik käsitleda ja analüüsida sisserändepoliitika, eelkõige pererände (ning seeläbi ka perekonna taasühinemise õiguse), ja seotud poliitikate kõiki aspekte ja kaasata kõiki allikaid, vaid piirdutud on üksnes olulisematega.

Töö koostamisel on kasutatud teemaga seotud asjakohaseid teoreetilisi käsitlusi. Käesoleva magistritöö näol on tegemist kvalitatiivse uurimistööga, mille koostamisel kasutatakse eelkõige analüüsi- ja võrdlusmeetodit õigusaktide tekstide ja kohtuotsuste uurimiseks.

Analüüsitud on Euroopa Liidu ja Eesti vastavaid õigusakte ning asjassepuutuvat rahvusvahelist õigust. Töös on kasutatud Euroopa Kohtu kohtupraktikat, aga ka asjakohaseid Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid, mis kujundavad ühtset arusaama inimõiguste ja põhivabaduste kaitsest. Samuti tuuakse välja Eesti vastav kohtupraktika, eelkõige Riigikohtu lahendite näol.

Käesolev magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks, mis omakorda jagunevad alapeatükkideks ja punktideks.

Töö esimene peatükk käsitleb immigratsioonipoliitika eesmärgi ning õiguslikku raamistikku. Teises peatükis keskendutakse EL kodakondsusega kaasnevatele õigustele ning perekonna taasühinemise õigusele ELi kodaniku perspektiivist nii ELi üleselt kui Eestis. Kolmandas peatükis käsitletakse Euroopa Kohtu asjakohast kohtupraktikat ning selle mõju Eesti välismaalaste õigusele.

---

<sup>13</sup> RT I, 29.06.2012, 51.

<sup>14</sup> RT I, 29.12.2011, 173.

<sup>15</sup> RT I, 09.12.2010, 4.

Esimeses peatükis avab autor immigratsioonipoliitika olemuse ja eesmärgid, aga ka õigusliku raamistiku nii rahvusvahelisel, ELi kui riiklikul tasandil. Immigratsioonipoliitika on seotud mitmete teiste, eelkõige riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamisega seotud poliitikatega, samuti kodakondsuspoliitikaga, mistõttu on uurimisküsimuse kontekstis oluline mõista riikide huvisid immigratsiooniga seotud piirangute seadmiseks. Keskendutakse pererände kui ühe rände liigi olemusele, eripärale ja eesmärkidele, koos vastava õigusliku regulatsiooni käsitlusega. Täpsemat käsitlemist leiab EL teisene õigus välismaalastele perekonna taasühinemise õiguse tagamisel ning paikse Eesti kodaniku võimalused selle teostamiseks kehtiva regulatsiooni alusel.

Teises peatükis käsitleb autor kodakondsuse, kui erilise sideme riigi ja tema kodaniku vahel, olemust ning sellega seoses EL kodakondsuse olemust. EL kodakondsus on ainulaadne ning ei ole samastatav riikkondsusega, kuid ainuüksi selle olemasolust tekivad isikutele rida täiendavaid õiguseid. Seejärel käsitleb autor EL kodaniku õigust perekonna taasühinemisele, seda nii EL õiguse aspektist kui Eesti riigisisest õigusest lähtuvalt. Kahe esimese peatüki eesmärk on eelkõige selgitada, millised perekonna taasühinemise õiguse erisused lähtuvad EL ja riiklikust regulatsioonist ning millistel juhtudel need esinevad.

Kolmandas peatükis keskendub autor Euroopa Kohtu asjakohastele kohtulahenditele ning analüüsib, millisel määral mõjutavad Euroopa Kohtu lahendid paikse EL kodaniku perekonna taasühinemise õiguse laiendamisel Eesti välismaalaste õigust.

Euroopa Kohtu praktika liikumisel järjest rohkem EL kodanike ja nende kolmanda riigi kodanikest perekonnaliikmete õiguste laiendamise teed tähendab liikmesriikide jaoks veelgi olulisemal määral järeleandmist tegemist omapoolsete tingimuste seadmisel enne õigusliku aluse andmist riigis elamiseks. See omakorda aga tähendab liikmesriikide jaoks taaskord oma suveräänsusest ühe väikese osa loovutamist.

Käesoleva töö eesmärk on analüüsida Euroopa Kohtu praktikat ja Eestis kehtivat välismaalaste õigust ning analüüsi põhjal teha kindlaks, kas ja millisel määral mõjutavad Euroopa Kohtu peamiselt viimaste aastate lahendid Eesti välismaalaste õigust. Selleks püstitab autor käesolevas töös järgmised hüpoteesid:

- 1) Euroopa Liidu poolt on teisese õiguse kaudu perekonna taasühinemise õigus tagatud suuremal määral kui teiste rahvusvahelise õiguse instrumentidega;
- 2) paikse Eesti kodaniku perekonna taasühinemise õigus on rangemini reguleeritud, kui vaba liikumise õigust teostava Eesti kodaniku perekonna



taasühinemise õigus ja Eestis elamisloa alusel elava välismaalase perekonna taasühinemise õigus;

3) Euroopa Kohus on oma praktika kaudu laiendanud paikse Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õigusi ja seeläbi ka välismaalaste õigusi resideerimisõiguse saamisel;

4) Euroopa Kohtu praktikale tuginedes on vaja muuta Eesti välismaalaste õigust läbi täiendavate perekonna taasühinemise aluste loomise.

# 1. IMMIGRATSIOONIPOLIITIKA EESMÄRGID JA ÕIGUSLIK RAAMISTIK

Käesolevas peatükis on käsitletud pererände kui immigratsioonipoliitika ühe osa eesmäärke, olemust ja õiguslikku raamistikku.

Eesti immigratsioonipoliitika, sh pererände, õiguslikku raamistikku kuulub lisaks riigisisesele õigusele rahvusvaheline õigus ja Euroopa Liidu õigus. Käesolevas peatükis ongi käsitletud nii asjassepuutuvat rahvusvahelist õigust kui Euroopa Liidu õigust.

## 1.1 Immigratsioonipoliitika eesmärgid

### 1.1.1 Immigratsioonipoliitika olemus ja eesmärgid

Inimeste rändamine on toimunud läbi aegade ning paratamatu on selle olemuse ja põhjuste muutumine ajas.<sup>16</sup> Nii näiteks on ajaloost teada teiseusuliste väljarändamisõigus (*ius emigrandi*), mis seisnes alamate õiguses lahkuda. 19. sajandil asendasid poliitilised emigrandid aga usulisi väljarändajaid.<sup>17</sup> Kui ajaloost kõige suuremaks rände liigiks võib pidada linnastumise ajal inimeste liikumist maalt linna, siis tänapäeval vaadeldakse migratsiooni ja asüüli peamiselt kui isikute riikidevahelist liikumist.<sup>18</sup> Viimase puhul on tegemist rahvusvahelise rändega.

Rahvusvahelise migratsiooni põhjusi on mitmeid: suured lõhed lähteriikide ja vastuvõtivate riikide majanduslike, demograafiliste, poliitiliste ja turvalisuse olude vahel.<sup>19</sup> Samuti on mitmeid teooriaid, mis püüavad seletada migratsiooni kui nähtust ning arusaamine, miks inimesed migreeruvad, võib viidata struktuursele ebavõrdsusele ja ebasoodsatele globaalsetele protsessidele.<sup>20</sup> Selge on see, et tõeline immigratsioon tänapäevases mõttes on siiski kaasaegne ning erandlik nähtus<sup>21</sup>, mis hõlmab ainult ca 3,1% kogu maailma rahvastikust, s.o näitaja, mis ei ole viimasel paaril aastakümnel oluliselt muutunud<sup>22</sup>.

---

<sup>16</sup> J. Huysmans. *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. London/ New York: Routledge 2006, p. 31.

<sup>17</sup> H. Hattenhauer. *Euroopa õigusajalugu*. Tallinn: Juura 2007, §-d 1163, 1751.

<sup>18</sup> Huysmans 2006, p. 31.

<sup>19</sup> R. Holzmann, R. Münz. *Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note*. Stockholm: Institute for Futures Studies 2004, pp. 26, 32, 56.

<sup>20</sup> M. Samers. *Migration*. London/ New York: Routledge 2010, p. 52.

<sup>21</sup> H. Pratt Fairchild. *International Migration*, p. 315. – A. Geddes (ed.) *International Migration. Volume 3*. Los Angeles/ London/ New Delhi/ Singapore/ Washington DC: Sage Library of International Relations 2011.

<sup>22</sup> S. Spencer. *The Migration Debate*. Portland/Bristol: Policy Press 2011, p. 6.

Samas aga omab riikidevaheline ehk rahvusvahelisi piire ületav inimeste liikumine, peamiselt arenevatest riikidest arenenud riikidesse ning arenenud riikide vahel, suurt mõju rahvusvahelistele suhetele. Nii võib riikide omavahelisi suhteid mõjutada muu hulgas see, kas ja milliseid nõudeid kohaldatakse ühe või teise riigi kodanike suhtes, kui nad soovivad riiki siseneda, aga ka sealt lahkuda. Mittekodakondsusjärgsesse riiki sisenemise reeglid, mida kehtestatakse on peamiselt viit tüüpi: 1) piiramatud, nt EL kodanike õigus liikuda vabalt liikmesriikide vahel; 2) sisserännet soodustavad, nt Uus-Meremaa, Austraalia; 3) valikulised, nt riigi poolt perekonnaliikmete lubamine; 4) soovimatud, mille all on peamiselt mõeldud riike, kes õiguslikult piiravad sisserännet, kuid ei suuda kontrollida ebaseaduslikku sisserännet; 5) sisserännet oluliselt piiravad, nt Jaapan.<sup>23</sup>

Euroopa riikide immigratsioonipoliitika on olnud ajas muutuv. Üldistades võib väita, et 1950ndatel ja 1960ndatel soositi tööjõu sisserännet, sest olukord majanduses ja tööjõuturul vajas odavat ja paindlikku tööjõudu, mida kohalik turg ei suutnud pakkuda. 1960ndate teisel poolel ja 1970ndatel asendus senine soosiv immigratsioonipoliitika kontrollimisele suunatud ja piirava immigratsioonipoliitikaga, mille eesmärgiks oli kaitsta kohaliku tööjõu sotsiaalseid ja majanduslikke huvisid. 1980ndate poliitikaaruteludes hakati immigratsiooni kujutama peamiselt negatiivsena tulenevalt kolmest aspektist: avaliku korra kaitse ja riikliku stabiilsuse säilitamine, väljakutsed heaoluriigile ning küsimused seoses multikultuursusega ja sellest tulenevalt rahvuskultuuri säilimisega. Migratsiooniga seotud aruteludesse ja poliitikatesse integreeriti üha enam sisejulgeoleku aspekti.<sup>24</sup> Nii 1980ndatel kui 1990ndatel püüti migratsiooni kontrollmeetmeid selgitada julgeolekuohu valguses.<sup>25</sup> Migrante vaadati kui välismaalasi, kes ohustavad vastuvõtva ühiskonna sotsiaalset ühtsust<sup>26</sup> ning immigratsiooni ja varjupaiga fenomeni kui üldist julgeolekuohtu.<sup>27</sup>

Eeltoodust tulenevalt võib väita, et migratsioonipoliitikad põhinevad üldjoontes kahel vajadusel: julgeoleku tagamise vajadus ja majanduslik vajadus, eriti spetsiaalsete välismaalaste kategooriate töölevõtmine.<sup>28</sup>

---

<sup>23</sup> M. Weiner. On International Migration and International Relations, pp. 1–5. – A. Geddes (ed.) International Migration. Volume 4. Los Angeles/ London/ New Delhi/ Singapore/ Washington DC: Sage Library of International Relations 2011.

<sup>24</sup> Huysmans 2006, pp. 65–68.

<sup>25</sup> Huysmans 2006, pp. 65–68.

<sup>26</sup> J. DeBardeleben (ed.). Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe. Hants: Ashgate Publishing Limited 2005, p. 107.

<sup>27</sup> Huysmans 2006, p. 45.

<sup>28</sup> DeBardeleben (ed.) 2005, p. 107.

## 1.1.2 Pererände olemus ja eesmärgid

Pereränne on oma olemuselt üks rände liike, kus välismaalane taotleb seaduslikku alust mittekodakondsusjärgses riigis elamiseks perekondliku suhte alusel. Samas on mõiste „perekond“ varieeruv, sõltudes konkreetsest õigussuhtest.<sup>29</sup>

Pererände võib jagada kolmeks nn *modus operandi* alusel.<sup>30</sup>

- 1) Perekonna taasühinemine – isik, kes juba viibib riigis ning temaga liitub hiljem tema partner, lapsed ning harvemini ka vanemad või teised kaugemad perekonnaliikmed.
- 2) Pere loomine või nn abieluränne – isik on valinud endale partneri teisest riigist.
- 3) Terve perekonna ränne – esineb tavaliselt juhtudel, mil kvalifitseeritud migrantil lubatakse mittekodakondsusjärgsesse riiki saabuda koos „ülalpeetavatega“, või kui pagulaste perekond saabub riiki läbi ümberpaigutamise programmi.

Seega on perekonna taasühinemine pererände üks vorm. Käesolevas töös leiabki käsitlemist ainult perekonna taasühinemine. Samas aga on oluline pererände olemuse üldine käsitus, mis on kohalduv kõigile pererände liikidele, sh perekonna taasühinemisele.

Igal riigil on õigus otsustada selle üle, milliseid välismaalasi ja missugusel eesmärgil ta oma territooriumile lubab.<sup>31</sup> Ka pererände piiramiseks on riikidel kasutada mitmeid võimalusi ja erinevaid meetmeid. Neist esimene on tõenäoliselt kõige laialdasemalt kasutatav ning seisneb selles, et vastuvõttev riik piirab neid migrantide kategooriaid, kellel on lubatud perekonda kaasa võtta või kellega võib perekond hiljem liituda. Teine võimalus seisneb mõiste „perekonnaliige“ sisustamises, mida on võimalik teha nii laiendavalt kui kitsendavalt. Kolmandaks võimaluseks on abielul põhineva sisserände piiramine, nõudes tavaliselt oma kodaniku ja kolmanda riigi kodanikust abikaasa poolt abielu tõelisuse tõendamist.<sup>32</sup> Viimast tavapäraselt seostatakse eesmärgiga selgitada välja ja piirata näiliste e fiktiivsete abielude alusel resideerimisõiguse omandamist kolmanda riigi kodaniku poolt.

Pererännet piiravad needki täiendavad tingimused, mida kolmanda riigi kodanikust pereliige, või teda vastuvõttev pereliige, kes võib olla ka vastuvõtva riigi kodanik, peab täitma, et omandada resideerimisõigus. Näiteks peab vastuvõttev pereliige kinnitama ja tõendama, et tal on piisavalt vahendeid, et kolmanda riigi kodanikust pereliiget ülal pidada, või peab kolmanda riigi kodanikust pereliige täitma keelenõudeid jne. Samuti võib tegemist

<sup>29</sup> Valk 2010, lk 22.

<sup>30</sup> Spencer 2011, p. 130.

<sup>31</sup> R. Annus. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. – Riigikogu Toimetised 2009/20. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2> (13.03.2013).

<sup>32</sup> Spencer 2011, pp. 133–142.

olla menetluslike piirangutega, nt väga pikk taotluse menetlemise aeg, menetluse põhjalikkus jne, aga ka piirangutega õigustes, mida kolmanda riigi kodanikust pereliikmele võimaldatakse, nt piirang töötamisele või teatud toetustele vms.<sup>33</sup>

Seega vaatamata sellele, et pereränne on üks põhilisi rände liike, mille alusel saabuvad kolmanda riigi kodanikud riiki, püüavad riigid seda siiski piirata, milleks on mitmeid võimalusi.

Ühinedes rahvusvaheliste organisatsioonidega ja sõlmides välislepinguid, millega osalisriik võtab kohustusi üksikisikute suhtes, piirab aga riik ühtlasi oma suveräänsel otsustusõigust immigratsioonipoliitika, sh pererände, kujundamisel.<sup>34</sup> Seetõttu on oluline käsitleda immigratsioonipoliitika alast rahvusvahelist õigust üldiselt ning fookusega pererändele perekonna taasühinemise õiguse kontekstis.

## ***1.2 Immigratsioonipoliitika õiguslik raamistik***

### **1.2.1 Immigratsioonipoliitika alane rahvusvaheline õigus**

Rahvusvahelise õiguse kohaselt on välismaalane isik, keda konkreetne riik oma õiguse kohaselt ei pea oma kodanikuks. Seega defineeritakse välismaalast läbi välistamise. Igauhte, kes ei ole konkreetse riigi kodanik, koheldakse selle riigi poolt välismaalasena.<sup>35</sup> Riik on huvitatud sellest, et teada, kes viibib tema territooriumil, mis väljendub suveräänses õiguses kontrollida piire ja inimeste liikumist üle piiride<sup>36</sup> ning piisab juba erisusest kodanik/ mittekodanik, et õigustada mittekodaniku riiki saabumise piiramist<sup>37</sup>.

Rahvusvahelises õiguses ei ole leidnud tunnustamist välismaalase põhiõigusena saabumine mittekodakondsusjärgsesse riiki. Nimetatud seisukohta esindas juba Oppenheim leides, et rahvusvahelise õiguse alusel ei saa ükski riik nõuda, et nende kodanikele antaks õigus saabuda ja viibida teise, s.o mittekodakondsusjärgse riigi territooriumil. Välismaalaste vastuvõtmine on vastuvõtva riigi diskretsioonile tuginev otsus ning igal riigil on oma territoriaalsest suveräänsusest tulenevalt õigus piirata välismaalaste saabumist oma territooriumile või nende viibimist teatud territooriumi osades.<sup>38</sup> Samas on mitmetes

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 142–145.

<sup>34</sup> Annus 2009.

<sup>35</sup> C. Tiburcio. *The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law*. The Hague/ Boston/ London: Martinus Nijhoff Publishers 2001, p. 1.

<sup>36</sup> E. Guild. *Security and Migration in the 21<sup>st</sup> Century*. Cambridge/ Malden: Polity 2009, p. 109.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>38</sup> R. Jennings, A. Watts (eds). *Oppenheim's International Law*. Ninth edition. Vol 1 parts 2 to 4. Oxford/ New York: Oxford University Press 2008, § 400.

rahvusvahelistes normides leidnud käsitlemist isikute õigus lahkuda ükskõik milliselt maalt, kaasa arvatud kodumaalt.<sup>39</sup>

Seega, kuigi üldtunnustatud inimõigus on oma päritoluriigist välja rännata, siis samavõrra tunnustatud on seisukoht, et sellega ei kaasne õigust ühessegi riiki elama asuda.<sup>40</sup> Nimetatud põhimõtet on kinnitanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites<sup>41</sup>, kes leidis, et vastavalt rahvusvahelisele õigusele on riigil suveräänne õigus – arvestades endale välislepingutega, sh Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga<sup>42</sup> ning pagulasseisundi konventsiooniga<sup>43</sup> võetud kohustusi – kontrollida välismaalaste riiki saabumist ja riigis viibimist ning kohustada neid riigist lahkuma. Küll on liberaalse demokraatiaga riigi kohustuseks austada ja kaitsta nende isikute inimõigusi, kes on selle riigi jurisdiktsiooni all.<sup>44</sup>

Eeltoodust tulenevalt võib väita, et välismaalastel puudub rahvusvahelisest õigusest tulenev põhiõigus mittekodakondsusjärgsesse riiki siseneda ja seal viibida. Oluline on aga seos riigi enda poolt vabatahtlikult võetud kohustuste ja riigi õiguse vahel piirata immigratsiooni. Nimetatud seost pererände kontekstis käsitleb töö järgmine alapeatükk.

### 1.2.1.1 Pererändega seotud erisused tulenevalt rahvusvahelisest õigusest

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi ka *EIÕK*) art 8 lõige 1 näeb ette igapäevase õiguse perekonnaelu austamisele. Sellesse õigusesse sekkumine ametivõimude poolt on võimalik ainult kooskõlas seadusega ja juhul, kui see on vajalik demokraatlikus ühiskonnas riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Säte on orienteeritud pereelu privaatsuse kaitsele ning kaitseb pereelu põhjendamatu või omavolilise välise sekkumise eest, pannes avalikule võimule negatiivse kohustuse mitte sekkuda ning samas ka positiivse kohustuse luua asjakohased tingimused ja kaitsemehhanismid perekonnaelu puutumatuse tagamiseks.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Nt inimõiguste ülddeklaratsioon art 13 lg 2, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt art 12 lg 2.

<sup>40</sup> P. J. van Krieken (ed.). *The Migration Acquis Handbook*. The Hague: T.M.C. Asser Press 2001, pp. 72–73.

<sup>41</sup> EIKo 28.05.1985, 9214/80, 9473/81, 9474/81, *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Ühendkuningriik*, para. 67–68; EIKo 18.10.2006, 46410/99, *Üner v. Holland*, para. 54; EIKo 21.10.1997, 25404/94, *Boujlifa v.*

*Prantsusmaa*, para. 42.

<sup>42</sup> RT II 2000, 11, 57.

<sup>43</sup> RT II 1997, 6, 26.

<sup>44</sup> S. Spencer (ed.). *The Politics of Migration. Managing opportunity, conflict and change*. Oxford: Blackwell Publishing 2003, p. 62.

<sup>45</sup> R. Maruste. *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse*. Tallinn: Juura 2004, lk 421–422.

Samasugune perekonnaelu kaitsele suunatud säte sisaldub nii inimõiguste ülddeklaratsioonis<sup>46</sup> kui ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis<sup>47</sup>. Kuid lisaks privaatsuse kaitsele suunatud sättele sisaldab nii inimõiguste ülddeklaratsioon kui kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt sätet, mis näeb ette perekonna kui ühiskonna loomuliku ja põhilise rakukese õiguse riigi kaitsele<sup>48</sup>.

Eeltoodud õiguse osas võib märkida, et rahvusvaheliste lepete eesmärk tähtsustada perekonna kohta ühiskonnas näitab pigem seda, et sätted kaitsevad perekonda kui kultuurilist institutsiooni, mitte kui inimeste kogumit. Sellist lähenemist toetab ka asjaolu, et puuduvad menetluslikud mehhanismid, et antud õiguse kaitset saaks rakendada. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Inimõiguste Komitee on aga tõlgendanud eeltoodud kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti sätet niimoodi, et ühiskonna kohustus kaitsta perekonda võib riigiti erineda ning sõltuda erinevatest sotsiaalsetest, majanduslikest, poliitilistest või kultuurilistest tingimustest ja tavast.<sup>49</sup> Seega võib küll perekonna kaitse olla rahvusvaheliselt tunnustatud õigus, kuid konkreetsed meetmed selleks on sõltuvuses suuresti konkreetselt riigist, selle traditsioonidest ning erinevatest tingimustest.

Aja jooksul on Euroopa Inimõiguste Kohus EIÕK artiklist 8 tulenevat õigust perekonnaelu privaatsuse austamise osas oma kohtupraktika kaudu tunnustanud ka immigrantide suhtes, kuigi algselt kehtis selge eeldus, et välismaalastel oli õigus perekonnaelu elada oma kodakondsusjärgses riigis, mitte vastuvõtvas riigis.<sup>50</sup>

Immigrantidega seotud lahendites märgib Euroopa Inimõiguste Kohus alati esimesena ära, et rahvusvahelises õiguses tunnustatud printsipi kohaselt on riikidel õigus, mida piiravad ainult välislepingutega võetud kohustused, kontrollida välismaalaste riiki lubamist, seal elamist ja väljasaatmist.<sup>51</sup> Kohtu lahendid aga näitavad, et astutud on uude ajajärku, mil immigrantide õigustele tagatakse üha enam kaitset. Nimetatud arengut on võimalik jälgida

---

<sup>46</sup> Inimõiguste ülddeklaratsiooni art 12. – Arvutivõrgus:

<http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=est> (15.03.2013).

<sup>47</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises pakti art 17. – RT II 1994, 10, 11.

<sup>48</sup> Vastavalt art 16 lõikes 3 ja art 23 lõikes 1.

<sup>49</sup> S. Starr, L. Brilmayer. Family Separation as a Violation of International Law. – Berkley Journal of International Law, 2012/21, issue 2, article 3, p. 17.

<sup>50</sup> I. Roagna. Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights. Strasbourg: Council of Europe 2012, pp. 80–81. – Arvutivõrgus:

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb11\\_privatelife\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb11_privatelife_en.pdf) (18.03.2013).

<sup>51</sup> Nt EIKo 28.05.1985, 9214/80, 9473/81, 9474/81, *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Ühendkuningriik*, para. 67–68; EIKo 18.10.2006, 46410/99, *Üner v. Holland*, para. 54; EIKo 21.10.1997, 25404/94, *Boujlifa v. Prantsusmaa*, para. 42.

Slivenko<sup>52</sup> kohtulahendis, kus kohus ühelt poolt piiras arusaamist selle kohta, mida saab nimetada „tuumperekonnaks“<sup>53</sup>, teisalt aga laiendas EIÕK artiklist 8 tulenevat kaitset kogu sotsiaalsete, isiklike ja majanduslike suhete võrgustikule, mis moodustavad isiku elu<sup>54, 55</sup>.

EIÕK ei näe eksplitsiitselt ette perekonna taasühinemise õigust, samuti ei nõua konventsioon riikidelt austada abikaasade elukohavalikut, perekonna taasühinemise lubamist riigi territooriumil ega garanteeri üksikisiku õigust valida kõige sobilikumat kohta perekonnaelu alustamiseks.<sup>56</sup> Piiratud juhtudel aga tõusetub kohustus tagada kindlad perekonnaelu aspektid. Riikide positiivne kohustus tagada migrandi perekonna taasühinemise õigus muutub jäigemaks, kui taotleja saab tõendada, et on olemas ületamatud, objektiivsed asjaolud, mis ei võimalda perekonnaelu elamise muus riigis.<sup>57</sup> Seega võib järeldada, et kohus ei ole täielikult välistanud, et riikidele tekib EIÕK artikkel 8 alusel kohustus lubada riiki välismaalasi perekonna taasühinemise eesmärgil, kuid sellise kohustuse olemasolu või tekkimist tuleb hinnata kaasusepõhiselt, nt hinnates neid raskusi, mis taotlejal tekiksid perekonnaelu asutamisega väljaspool vastuvõtvat riiki. Riikide poolt välismaalasele seatavat nõuet tõendada piisava, iseseisva ja püsiva sissetuleku olemasolu või võimet tagada perekonnaliikmete, kellega soovitakse ühineda, ülalpidamist ei ole Euroopa Inimõiguste Kohus pidanud ebamõistlikuks EIÕK art 8 lõike 2 alusel. Üldiselt võib tõdeda, et Euroopa Inimõiguste Kohus on olnud rohkem valmis kaitsma perekonna õigust väljasaatmise, kui mittekodakondsusjärgsesse riiki sisenemise olukorras.<sup>58</sup>

## 1.2.2 Immigratsioonipoliitika alane Euroopa Liidu õigus

Immigratsioon kolmandatest riikidest tekkis Euroopa Liidus pädevusvaldkonnana hoopis hilisemal ajal, kui EL enda kodanike vaba liikumine. 1992. aasta Maastrichti leping<sup>59</sup>, tunnustas immigratsiooni- ja varjupaigapoliitika ühishuvi pakkuvateks valdkondadeks, kuid samas ei soovinud liikmesriigid oma riiklikust kompetentsist ühise lähenemise nimel

---

<sup>52</sup> EIKo 09.10.2003, 48321/99, *Slivenko v. Läti*, para. 94. Euroopa Inimõiguste Kohus leidis, et vanemad ei kuulu tuumperekonna mõiste alla.

<sup>53</sup> Tuumperekond on perekonna üks tüüpe, mille moodustavad kas abikaasad või abikaasad ja nende üks või mitu alaealist last. M. Kagadze, I. Kraav, K. Kullasepp. Perekonnaõpetus. Inimõpetuse õpik gümnaasiumile. *Sine loco: Koolibri since anno*, lk 10. – Arvutivõrgus: <http://www.koolibri.ee/download/?action=binary&id=3554> (21.04.2013).

<sup>54</sup> EIKo 09.10.2003, 48321/99, *Slivenko v. Läti*, para. 123.

<sup>55</sup> Roagna 2012, p. 81.

<sup>56</sup> EIKo 19.02.1996, 23218/94, *Gül v. Šveits*, para. 38.

<sup>57</sup> Roagna 2012, p. 87.

<sup>58</sup> *Ibid.*, pp. 87–88.

<sup>59</sup> ELT C 191, 29.07.1992.



loobuda<sup>60</sup>. Alles 1997. aasta Amsterdami leping<sup>61</sup> lisas Euroopa Ühenduse asutamislepingusse uue IV jaotise (Euroopa Ühenduse asutamisleping, artiklid 61–69), mis võimaldas nõukogul (sätte sõnastuses küll kohustas nõukogu) võtta vastu meetmeid viisa-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika valdkonnas<sup>62</sup>. Pärast Amsterdami lepingu jõustumist 1999. aastal on vastu võetud mitmeid rändespetsiifilisi määruseid ja direktiive, nt perekonna taasühinemise direktiiv, mis ei ole taganud siiski valdkonnas täielikku harmoneerimist, sest palju on jäetud liikmesriikide enda otsustada.<sup>63</sup>

Euroopa Ülemkogu 15.–16. oktoobril 1999. a Tampere<sup>64</sup> toimunud kohtumisel koostati viieaastane programm justiits- ja siseküsimustele, sh ühine migratsiooni- ja asüülipoliitika, et lihtsustada Amsterdami lepinguga sätestatud eesmärgi luua vabadus-, turvalisus- ja õigusruum realiseerimist<sup>65</sup>.

4. novembril 2004. a Euroopa Ülemkogu poolt vastu võetud Haagi programm<sup>66</sup> on oma olemuselt Tampere protsessi jätkuprogramm, mis nägi ette vabadus-, turvalisus- ja õigusruumi viieaastase tegevuskava koos detailsete ettepanekutega Euroopa Liidu poolseks tegevuseks erinevates valdkondades.<sup>67</sup> Ka Haagi programm rõhutas eraldi ühise sisserändepoliitika väljatöötamise vajalikkust, kuid seda pigem menetlusõiguslike tagatiste ühtlustamise näol.<sup>68</sup>

13. detsembril 2007. a kirjutasid Euroopa Liidu liikmesriikide riigipead Lissabonis alla lepingule<sup>69</sup> (edaspidi *Lissaboni leping*), mille eesmärk on suurendada Euroopa Liidu tõhusust ja demokraatlikku legitiimsust ning muuta Euroopa Liidu tegevus ühtsemaks. Lissaboni lepingut võib vaadata kui Amsterdami lepinguga alustatud institutsionaalsete muudatuste kulminatsiooni ning selle mõju migratsiooni ja asüüli valdkonnale on väga oluline. Lissaboni

---

<sup>60</sup> A. Meloni. Visa Policy within the European Union Structure. Berlin/ Heidelberg: Springer 2006, p. 86.

<sup>61</sup> Amsterdami leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud akte. ELT C 340, 10.11.1997.

<sup>62</sup> EÜ asutamislepingu artikkel 61(b): “muud meetmed varjupaiga, sisserände ja kolmandate riikide kodanike õiguste kaitse valdkonnas vastavalt artiklile 63”; artikkel 63(3)(a): “sissesõidu- ja elamistingimused ning selle korra normid, mille kohaselt liikmesriigid väljastavad pikaajalisi viisasid ja elamisluba, sealhulgas neid, mille eesmärk on perekondade taasühinemine”; ja artikkel 63(4): “meetmed, mis määravad kindlaks õigused ja tingimused, mille korral kolmandate riikide kodanikud, kes elavad seaduslikult ühes liikmesriigis, võivad elada teistes liikmesriikides”.

<sup>63</sup> P. Boeles, M. den Heijer, G. Lodder, K. Wouters. European Migration Law. Ius Communitatis Series, Vol. 3. Antwerp/ Oxford/ Portland: Leiden Institute of Immigration Law. Intersentia 2009, p. 11.

<sup>64</sup> Nn Tampere protsess.

<sup>65</sup> Tampere Ülemkogu järeldused. – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm#](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#) (18.03.2013).

<sup>66</sup> ELT C 53, 03.03.2005.

<sup>67</sup> S. Peers, N. Rogers. EU Immigration and Asylum Law. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006, p. 207.

<sup>68</sup> Haagi programmi p 10 lg 4: migrantide vastuvõtmise menetlust ja kriteeriume ning millega antakse neile kindel õiguslik seisund ja tagatakse teatud kindlad õigused nende integreerimise soodustamiseks.

<sup>69</sup> ELT C 306, 17.12.2007.

leping lõpetas Euroopa Liidu õiguses „sammaste struktuuri“, viies kõik „kolmanda samba“ küsimused „esimesse sambasse“.<sup>70</sup> Muu hulgas näeb Lissaboni leping ette EL ühinemise Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga<sup>71</sup>, millega tagatavad põhiõigused saavad EL õiguse üldpõhimõtete staatuse<sup>72</sup>, ning eksplitsiitselt annab Euroopa Liidu põhiõiguste hartale<sup>73</sup> õiguslikult siduva iseloomu<sup>74, 75</sup>.

Euroopa Liidu toimimise lepingu<sup>76</sup> (edaspidi ka *ELTL*) piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika peatükis näeb artikkel 79 ette, et EL töötab välja ühise sisserändepoliitika, mille eesmärk on tagada kõigil etappidel sisserändevõogude tõhus juhtimine, liikmesriikides seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine ning tõhusamad meetmed ebaseadusliku sisserände ja inimkaubanduse ennetamiseks ning nende vastu võitlemiseks. Nimetatud eesmärgi saavutamiseks võtavad Euroopa Parlament ja nõukogu seadusandliku tavamenetluse kohaselt vastu meetmed muu hulgas valdkondades, mille eesmärk on perekondade taasühinemine.

Nagu eelnevalt välja toodud, alates Tampere Euroopa Ülemkogust toimub vabadesel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala areng EL viieaastaste programmide kontekstis, kus püstitatakse ala valdkondlikud eesmärgid. Perioodi 2010–2014 katab Stockholmi programm<sup>77, 78</sup> Stockholmi programmis pühendatakse rände- ja varjupaigapoliitikale 6. peatükk<sup>79</sup>, mille punktis 6.1.4 nähakse ette EL kohustus tagada liikmesriikide territooriumidel seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanike õiglane kohtlemine. Selle eesmärgi saavutamiseks kutsus Euroopa Ülemkogu Euroopa Komisjoni esitama ettepanekuid, mis muu hulgas käsitlevad nõukogu 22. septembri 2003. a direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta hindamist ja vajaduse korral läbivaatamist.

Resümeerivalt võib märkida, et sisserändepoliitika küsimused on EL-s saavutanud väga olulise koha ning nende olulisusest saab aimu valdkonnas väga selgete ja mahukate eesmärkide kehtestamisest. Eeltoodu käsitleb aga immigratsioonipoliitikat üldises kontekstis. Pererände spetsiifilisi EL regulatsioone käsitletakse järgmises töö alapeatükis.

---

<sup>70</sup> H. Dijstelbloem, A. Meijer (eds.). *Migration and the New Technological Borders of Europe*. Hampshire/ New York: Palgrave Macmillan 2011, p. 24.

<sup>71</sup> Euroopa Liidu leping (edaspidi *ELL*) (ELT C 115, 09.05.2008, lk 13–45) art 6 lõige 2.

<sup>72</sup> ELL art 6 lõige 3.

<sup>73</sup> ELT C 83, 30.03.2010, lk 389–403.

<sup>74</sup> ELL art 6 lõige 1.

<sup>75</sup> Boeles *et al* 2009, p. 46.

<sup>76</sup> ELT C 115, 09.05.2008, lk 47–199.

<sup>77</sup> Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. – ELT C 115, 04.05.2010, lk 1–38.

<sup>78</sup> J. Monar. *The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon*. Swedish Institute for European Policy Studies 2012/1, p. 12. – Arvutivõrgus: [http://www.sieps.se/sites/default/files/Rapport%202012\\_1\\_A5.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/Rapport%202012_1_A5.pdf) (18.03.2013).

<sup>79</sup> Euroopa vastutus, solidaarsus ja partnerlus rände- ja varjupaigaküsimustes.

### 1.2.2.1 Pererändega seotud erisused tulenevalt Euroopa Liidu õigusest

Kuna EL on ühinenud EIÕK-ga, on ka perekonnaelu austamise õigus EL õiguse üks üldpõhimõtteid. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonist tulenevat õigust perekonnaelu austamisele on käsitletud käesoleva töö alapeatükis 1.2.1.1. Euroopa põhiõiguste hartas (edaspidi ka *harta*) korratakse nimetatud õigust artiklis 7.

Harta kohaldub Euroopa institutsioonidele, kes on allutatud subsidiaarsuse printsiibile ning kes ei tohi mingitel tingimustel laiendada nendele antud pädevusi või ülesandeid aluslepingute alusel. Harta kohaldub ka EL liikmesriikidele, kui nad rakendavad EL õigust. Kui mõni õigustest on samaväärne õigustega, mida tagab EIÕK, on selliste õiguste tähendus ja ulatus samaväärne EIÕK-s sätestatuga, kuid EL õigus võib pakkuda ulatuslikumat kaitset.<sup>80</sup> Seda põhimõtet on kinnitanud ka Euroopa Kohus, leides, et kuna harta artikkel 7 sisaldab õigusi, mis vastavad EIÕK artikli 8 lõikega 1 tagatud õigustele, tuleb harta artiklile 7 anda sama tähendus ja ulatus nagu on EIÕK artikli 8 lõikel 1 ja nagu seda on tõlgendatud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas.<sup>81</sup> Kuna EIÕK-st tulenev perekonnaelu austamise õigus on juba leidnud käsitlemist, sh Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika pinnalt, ei hakka autor antud õigust käesolevas alapeatükis uuesti sisustama. Küll on aga töö käesolevas alapeatükis asjakohane tuua välja Euroopa Kohtu praktika harta artiklis 7 sätestatud õiguse käsitlemisel olukorras, kus tegemist on välismaalastega.

22. septembril 2003. a võeti vastu nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta<sup>82</sup> (edaspidi ka *perekonna taasühinemise direktiiv* ja *direktiiv 2003/86*), mille EL liikmesriigid pidid transponeerima oma õigusesse 2005. aasta 3. oktoobriks. Direktiivi 2003/86 eesmärk on määrata kindlaks perekonna taasühinemise õiguse kasutamise tingimused kolmandate riikide kodanikele, sh pagulastele, kes elavad seaduslikult liikmesriikide territooriumil.<sup>83</sup> Direktiivi peeti vastuvõtmisel esimeseks sammuks harmoneerimise protsessis ning selle madalat harmoneerimise taset kritiseeriti nii valitsusväliste organisatsioonide kui akadeemikute poolt.<sup>84</sup> Ka 2008. aasta Euroopa Komisjoni raport tuvastas, et direktiivi harmoneerimise tase perekonna taasühinemise

---

<sup>80</sup> Charter of Fundamental Rights. – Arvutivõrgus:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/133501\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133501_en.htm) (18.03.2013).

<sup>81</sup> EKo 05.10.2010, C-400/10 PPU, *J. McB. v. L. E.*, para. 53.

<sup>82</sup> ELT L 215, 03.10.2003, lk 224–230.

<sup>83</sup> Direktiivi 2003/86 artikkel 1.

<sup>84</sup> European Commission. Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC). COM(2011) 735 final. Brussels 15.11.2011, p. 1. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:EN:PDF> (25.03.2013).

valdkonnas on piiratud, seda eelkõige tulenevalt direktiivi madala kohustusliku olemuse tõttu ning liigsete liikmesriikide diskretsiooni antud sätete tõttu.<sup>85</sup> Mitmed liikmesriigid on viimastel aastatel kehtestatud mitmeid piiravaid reegleid ning kutsunud üles isegi direktiivi muutmisele, et seada täiendavaid tingimusi perekonna taasühinemisele. Liikmesriigid väidavad, et sellised muudatused on vajalikud selleks, et tõkestada regulatsiooni kuritarvitamist ning paremini hallata immigratsiooni.<sup>86</sup>

Direktiivi 2003/86 ei kohaldata EL kodanike pereliikmete suhtes.<sup>87</sup> EL kodanike õigus perekonna taasühinemisele tuleneb 29. aprilli 2004 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigusi liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil<sup>88</sup>, kuid mitte nende EL kodanike osas, kes on paigutatud, st ei kasuta vaba liikumise õigust. See tähendab aga seda, et liikmesriik kehtestab ise reeglid kolmanda riigi kodanikust perekonnaliikme ühinemiseks oma kodanikuga. Juhul, kui antud olukorras kehtestab liikmesriik oma paiksete kodanike suhtes direktiivis sätestatud rangemad reeglid, võib kolmanda riigi kodanike õiguslik seisund halveneda liikmesriigi kodakondsuse omandamisel.<sup>89</sup>

Perekonna taasühinemise direktiiv näeb ette nõuded nii välismaalasele, kellega taasühinetakse kui ka välismaalase pereliikmetele, kes taasühinevad liikmesriigi territooriumil. Välismaalase suhtes näeb direktiiv ette kaks eeltingimust perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks: kehtiv elamisluba kehtivusajaga vähemalt üks aasta ning mõistlik võimalus omandada alaline resideerimisõigus.<sup>90</sup> Viimase tingimuse eesmärk oli välistada nende kolmanda riigi kodanike perekonna taasühinemise võimalus, kes viibisid liikmesriigis tähtajaliselt ilma elamisloa pikendamise võimaluseta.<sup>91</sup> Direktiiv jätab liikmesriikidele väikese tõlgendamisvõimaluse seoses teise tingimusega, mis võib viia õigusliku ebakindluseni ning peaaegu iga kolmanda riigi kodaniku välistamiseni direktiivi kehtivusalast.<sup>92</sup>

---

<sup>85</sup> Commission of the European Communities. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification. COM(2008) 610 final. Brussels 08.10.2008, p. 14. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF> (25.03.2013).

<sup>86</sup> COM(2011) 735 final, p. 1.

<sup>87</sup> Direktiivi 2003/86 art 3 lõige 3.

<sup>88</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigusi liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ. ELT L 158, 30.04.2004, lk 77–123.

<sup>89</sup> COM(2008) 610 final, p. 4.

<sup>90</sup> Direktiivi 2003/86 art 2 lõige 1.

<sup>91</sup> COM(2011) 735 final, footnote 10 p. 2.

<sup>92</sup> COM(2011) 735 final, p. 2.

Perekonna taasühinemise direktiiv jagab pereliikmed kaheks: need, kelle suhtes liikmesriigid peavad direktiivi kohaldama ning need, kelle suhtes liikmesriigid võivad direktiivi kohaldada. Kuid juhul, kui liikmesriigid otsustavad võimaldada perekonna taasühinemise õigust viimatinimetatud pereliikmetele, on liikmesriigid kohustatud rakendama direktiivist 2003/86 tulenevaid nõudeid/tingimusi.<sup>93</sup> Seega liigub vastavate isikute kategooriate osas tingimuste seadmine liikmesriigi riigisisese õiguse diskretsioonist perekonna taasühinemise direktiivi kohaldamisalasse.<sup>94</sup>

Direktiivist tulenevalt peavad liikmesriigid lubama vastavalt direktiivile ning selles sätestatud tingimustele oma territooriumile siseneda ja seal elada järgmistel perekonna taasühinemist taotleva välismaalase pereliikmetel: 1) abikaasa; 2) välismaalase ja tema abikaasa ühised alaealised lapsed, sh adopteeritud lapsed; 3) välismaalase alaealised lapsed, sh lapsendatud lapsed, kui välismaalane on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel; 4) välismaalase abikaasa alaealised lapsed, sh lapsendatud lapsed, kui abikaasa on nende eestkostja ning lapsed on tema ülalpidamisel. Seega katab direktiiv 2003/86 nii abikaasade ühislapsed kui abikaasade lapsed eelnevatest kooseludest. Käesolevas artiklis osutatud alaealised lapsed peavad olema asjaomase liikmesriigi õiguse järgsest täiseast nooremad ning vallalised. Direktiiv hõlmab ka lapsendatud lapsed, kuid neid edaspidi eraldiseisvalt ei käsitleta, kuna lapsendamise käigus tekivad lapsendaja ja lapsendatu vahel vanema ja lapse vahelised õigused ja kohustused<sup>95</sup>. Seega käsitletakse lapsendatud lapsi bioloogiliste lastega samaväärsete õiguste kandjatena. Samuti näeb perekonna taasühinemise direktiiv ette, et alaealiste laste taasühinemine oma perekonnaliikmega saab toimuda juhul, kui laps ei ole täisealine, ta on vallaline ning ta on vanema(te) eestkostel ja ülalpidamisel. Direktiiv võimaldab täiendava kahe piirangu sisseviimist: 1) üle 12-aastaste laste puhul, kes saavad liikmesriiki eraldi ülejäänud perekonnast, tõendada vastamist integratsioonitingimustele;<sup>96</sup> 2) üle 15-aastaste puhul võib liikmesriik nõuda riiki sisenemist mõnel muul alusel, kui perekonna taasühinemine.<sup>97</sup> Viimast nõuet aga ei ole ükski liikmesriik praktikas rakendanud.<sup>98</sup>

Direktiiv 2003/86 on jätnud liikmesriikide otsustada järgmiste pereliikmete taasühinemise lubamise direktiivis sätestatud tingimustel: 1) välismaalase või tema abikaasa

---

<sup>93</sup> COM(2008) 610 final, p. 6.

<sup>94</sup> Boeles *et al* 2009, p. 192.

<sup>95</sup> Nt riikidevahelises lapsendamises lastekaitseks tehtava koostöö konventsiooni (RT II 2001, 31, 157) art 2 lg 2, perekonnaseaduse (RT I, 27.06.2012, 12) § 161 lg-d 1 ja 2.

<sup>96</sup> Direktiivi 2003/86 art 4 lõige 1.

<sup>97</sup> Direktiivi 2003/86 art 4 lõige 6.

<sup>98</sup> COM(2011) 735 final, p. 3.

vahetult ülenevad lähisugulased, kui nad on välismaalase või tema abikaasa ülalpidamisel ning ei saa päritolumaal oma sugulastelt piisavat tuge; 2) välismaalase või tema abikaasa täiskasvanud vallalised lapsed, kui nad ei ole oma terviseseisundist tulenevatel objektiivsetel põhjustel võimelised ise enda eest hoolitsema; 3) välismaalase vallaline elukaaslane, kellega on tõendatud püsisuhe, või kellega on registreeritud kooselu, samuti vallalised alaealised lapsed ning vallalised täisealised lapsed, kui nad ei ole oma terviseseisundist tulenevatel objektiivsetel põhjustel võimelised ise enda eest hoolitsema.

Üsna pea tegi Euroopa Kohus olulise lahendi<sup>99</sup>, millega pani paika, kuidas perekonna taasühinemise direktiivi tõlgendada ja rakendada.<sup>100</sup> Euroopa Kohus leidis, et kuigi välismaalase õigus siseneda teatud riigi territooriumile ja seal elada ei ole EIÕK alusel tagatud nagu põhiõigus, võib isiku eemaldamine riigist, kus elavad tema lähisugulased, kujutada endast sekkumist EIÕK art 8 lõikega 1 kaitstud perekonnaelu austamise õigusesse. Harta artiklis 7 on samuti tunnustatud õigust sellele, et austataks era- ja perekonnaelu. Seda sätet tuleb lugeda koos kohustusega seada esikohale lapse huvid, mida tunnustab harta artikli 24 lõige 2, ja arvestades lapse vajadust säilitada regulaarsed isiklikud suhted oma mõlema vanemaga, mis on leidnud väljenduse kõnealuse artikli 24 lõikes 3. Need erinevad aktid rõhutavad, kui oluline on perekonnaelu lapse jaoks, ja soovivad riikidel arvestada lapse huvisid, kuid ei anna alust pereliikmetel subjektiivse õiguse tekkimisele saada luba riigi territooriumile sisenemiseks, ning neid ei saa tõlgendada nii, nagu võtaksid need riikidelt ära teatud kaalutlusruumi perekonna taasühinemise taotluste läbivaatamisel.<sup>101</sup>

Samas aga leidis Euroopa Kohus, et perekonna taasühinemise direktiiv paneb liikmesriikidele täpsed positiivsed kohustused, millele vastavad selgelt määratletud subjektiivsed õigused, sest direktiiv paneb neile kohustuse lubada perekonna taasühinemist taotleva isiku teatud pereliikmetel perekonnaga ühineda direktiivis määratletud juhtudel ega jäta liikmesriikidele kaalutlusruumi.<sup>102</sup> Eeltoodud seisukohti on Euroopa Kohus korranud ka teistes lahendites<sup>103</sup>, kuid samas on rõhutanud, et kuigi harta artiklid 7 ja 24 rõhutavad seda, kui oluline on perekonnaelu lapse jaoks, ei saa neid tõlgendada nii, nagu võtaksid need sätted liikmesriikidelt ära neile kuuluva kaalutlusruumi perekonna taasühinemise taotluste läbivaatamisel. Sellise hindamise käigus tuleb aga asjaomase Euroopa Liidu õiguse sätteid tõlgendada ja kohaldades silmas pidades harta artiklit 7 ning art 24 lõikeid 2 ja 3, mis

<sup>99</sup> EKo 27.06.2006, C-540/03, *Parliament v. Council*.

<sup>100</sup> Boeles *et al* 2009, p. 179.

<sup>101</sup> EKo 27.06.2006, C-540/03, *Parliament v. Council*, para. 53.

<sup>102</sup> EKo 27.06.2006, C-540/03, *Parliament v. Council*, para. 58–60.

<sup>103</sup> Nt EKo 19.07.2012, C-451/11, *Natthaya Dülger v. Wetteraukreis*; EKo 06.12.2012, C-356/11, C-357/11, *O., S. v. Maahanmuuttovirasto ja Maahanmuuttovirasto v. L.*

kohustavad liikmesriike vaatama kõnealuseid perekonna taasühinemise taotlusi läbi asjaomaste laste huvidest lähtudes ja perekonnaelu soodustamise eest hoolitsedes.<sup>104</sup> Seega, liikmesriigid küll säilitavad oma kaalutusõiguse perekonna taasühinemise taotluse läbivaatamisel, kuid peavad kaaluma lisaks muudele asjaoludele ka hartaga kaitstavaid hüvesid nagu õigus perekonnaelu austamisele ning laste parimad huvid.

Siiski tähendab liikmesriikide positiivne kohustus seda, et välismaalase poolt peavad olema täidetud perekonna taasühinemise direktiivis sätestatud tingimused. Need on fakultatiivsed tingimused, mille kohaldamise õigus on liikmesriikidel. Liikmesriigid võivad kehtestada ka soodsamaid tingimusi, nt läbi teatud tingimuste kohaldamata jätmise. Samas puudub liikmesriikidel õigus kohaldada täiendavaid tingimusi, mis ei ole ette nähtud direktiiviga.<sup>105</sup>

Perekonna taasühinemise direktiivis sätestatakse tingimused, mida välismaalane, kes taotleb perekonnaliikmega taasühinemist, peab täitma. Nendeks on: 1) elukoha omamine; 2) haiguskindlustus; 3) stabiilne ja korrapärane sissetulek.<sup>106</sup> Liikmesriigil jääb otsustusõigus kahe järgmise kohustuse sisseviimise üle: 1) pereliikme integratsiooninõude täitmise kohustus; 2) välismaalasele esitatav nõue enne oma pereliikmega ühinemist elada vastava liikmesriigi territooriumil teatava aja, kuid mitte rohkem kui kaks aastat.<sup>107</sup>

Välismaalane ja tema perekonnaliige peavad esitama dokumendid, mis tõendavad nii nende peresuhteid kui eespool toodud tingimuste täitmist. Samuti on liikmesriikide vastavatel haldusorganitel õigus taotluse menetlemise käigus vestelda nii välismaalasega kui tema pereliikmega ja teha vajalikke uurimisi.<sup>108</sup> Nii näiteks nõuavad mitmed liikmesriigid<sup>109</sup> DNA testi tegemist, mis tõendaks perekondlikke sidemeid. Et vastavad vestlused ja uurimised oleksid lubatud liidu õigusega, peavad need olema proportsionaalsed, et mitte muuta perekonna taasühinemise õigust väärtusetuks, ning austama põhiõigusi, eriti õigust pereelu ja eraelu austamisele.<sup>110</sup>

Euroopa Kohus on leidnud, et perekonna taasühinemise direktiivi art 7 lg 1 punktis c sätestatud tingimust, mis võimaldab liikmesriikidel nõuda tõendit, et perekonna taasühinemist taotleval isikul on stabiilne, korrapärane ja piisav sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ilma asjaomase liikmesriigi sotsiaalabisüsteemi abita ülal pidada, tuleb

---

<sup>104</sup> C-451/11, *Natthaya Dülger*, para. 79–80.

<sup>105</sup> Boeles *et al* 2009, p. 193.

<sup>106</sup> Direktiivi 2003/86 art 7 lg 1 p-d a–c.

<sup>107</sup> Direktiivi 2003/86 art 7 lg 2 ja art 8.

<sup>108</sup> Direktiivi 2003/86 art 5 lg 2.

<sup>109</sup> Austria, Belgia, Saksamaa, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Hispaania, Leedu, Rootsi, Holland.

<sup>110</sup> COM(2008) 610 final, pp. 9–10.

tõlgendada kitsalt, kuna perekonna taasühinemise lubamine on üldreegel. Liikmesriigid ei saa neile antud tegutsemisruumi kasutada nii, et see kahjustaks direktiivi eesmärki ja selle direktiivi kasulikkust mõju.<sup>111</sup> Viimaks lisas kohus, et perekonna taasühinemise direktiiv austab põhiõigusi ja peab kinni hartas tunnustatud põhimõtetest ning ka sissetuleku omamise nõuet ei tohi tõlgendada ja kohaldada viisil, mis rikub kõnealustes harta sätetes esitatud põhiõigusi.<sup>112</sup> Samuti on Euroopa Kohus leidnud, et kuna vajadused võivad isikute oluliselt erineda, tuleb liikmesriikidele antud luba nõuda välismaalaselt sissetulekut tõlgendada nii, et liikmesriigid võivad määrata kindla summa võrdlussummana, mitte aga nii, et nad võivad kehtestada minimaalse sissetuleku, millest väiksema summa korral keeldutakse perekonna taasühinemist lubamast, ja seda iga taotleja olukorda konkreetselt hindamata. Seda tõlgendust kinnitab ka direktiivi artikkel 17, mis nõuab perekonna taasühinemise taotluste individuaalset hindamist.<sup>113</sup> Direktiivi art 7 lg 1 punkti c täiendavalt sisustades leidis Euroopa Kohus, et antud sättes esitatud väljendit „sotsiaabisüsteemi abil” tuleb tõlgendada nii, et liikmesriigil ei ole lubatud kehtestada perekonna taasühinemise osas õigusnorme, mis toovad kaasa selle, et perekonna taasühinemist ei võimaldata perekonna taasühinemist taotlevale isikule, kes on tõendanud, et tal on stabiilne ja korrapärane sissetulek, millega ta suudab iseennast ja oma pereliikmeid ülal pidada, kuid kellel tema sissetuleku suuruse tõttu on õigus saada eritoetusi, selleks et katta erilisi, individuaalselt määratletud elamiseks vajalikke kulusid, saada sissetulekust sõltuvaid maksuvabastusi kohalikest omavalitsustelt või õigus miinimumsissetulekuga isikuid toetava kommunaalpoliitika raames võetavatele sissetulekut toetavatele meetmetele.<sup>114</sup> Samuti ei tohi sissetulekunõue eristada seda, kas peresuhted on tekkinud enne või pärast perekonna taasühinemist taotleva isiku vastuvõtvasse liikmesriiki saabumist, kuna oleks vastuolus direktiivi art 2 punktiga d.<sup>115</sup>

15. novembril 2011. aastal algatas Euroopa Komisjon avaliku konsultatsiooni seoses perekonna taasühinemise direktiiviga, mille eesmärk oli koguda arvamusi efektiivsemate reeglite kohta perekonna taasühinemise osas EL tasandil ning saada andmeid direktiivi rakendamise kohta. Konsultatsioon lõppes 1. märtsil 2012. aastal.<sup>116</sup> Sõltuvalt konsultatsiooni

---

<sup>111</sup> C-356/11, C-357/11, *O., S. v. Maahanmuuttovirasto ja Maahanmuuttovirasto v. L.*, para. 74–75.

<sup>112</sup> C-356/11, C-357/11, *O., S. v. Maahanmuuttovirasto ja Maahanmuuttovirasto v. L.*, para. 77.

<sup>113</sup> EKo 04.03.2010, C-578/08, *Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*, para. 48.

<sup>114</sup> C-578/08, *Chakroun*, para. 52.

<sup>115</sup> C-578/08, *Chakroun*, para. 66.

<sup>116</sup> European Commission Home Affairs DG. Public consultations. Consultation on the the right to family reunification of third-country nationals living in the EU (Directive 2003/86/EC ). – Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm) (25.03.2013).



tulemustest otsustab Euroopa Komisjon, kas on vaja edasisi konkreetseid tegevusi, nt direktiivi muutmine, direktiivi tõlgendamise juhiste koostamine, *status quo*.<sup>117</sup>

Euroopa Komisjoni poolt algatatud avaliku konsultatsiooni käigus esitas oma seisukoha ka Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee<sup>118</sup>, kes leidis, et kuigi direktiiv 2003/86 paneb paika väga hea aluse, selgitades ning edendades perekonna taasühinemist, on tegemist õigusaktiga, mida on võimalik parendada<sup>119</sup>, ning tegi ettepaneku lisada direktiivi reguleerimisalasse ka paiksed liikmesriikide kodanikud. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee leidis, et on raske mõista, miks paiksete riigi kodanike õigused pereelu austamisele ja perekonnaga taasühinemisele on kaitstud kõige madalamal tasemel. Selline olukord seab ohtu Euroopa integratsiooni ning omab vastupidist mõju olukorras, kus kolmanda riigi kodanikust saab liikmesriigi kodanik<sup>120</sup>. Täiendavalt juhtis Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee tähelepanu oma soovitusel 1686(2004)<sup>121</sup>, mille kohaselt on probleemseks mõiste „perekonnaliige“ ühine definitsioon ning kutsus üles liikmesriike käsitlema antud mõistet võimalikult laialt. Samuti kutsus Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee liikmesriike üles kohaldama võimalikult leebeid tingimusi perekonna taasühinemise õiguse kasutamisel.<sup>122</sup> Siinkohal tasub võrdluseks tuua liikmesriikide seisukohad (kokku 24 liikmesriigist), kes leidsid, et direktiiv 2003/86 on olemasoleval kujul piisav ega vaja muutmist.<sup>123</sup>

Kokkuvõtvalt võib öelda, et EL-s on välismaalasele perekonna taasühinemise õiguse tagamine väga olulisel kohal ning liikmesriigid peavad lähtuma selle õiguse rakendamisel eesmärgiga tagada selle täielik „*effet utile*“. Viimane tähendab nii seda, et liikmesriigid peavad soodustama perekonna taasühinemist kui seda, et piiravad riiklikud meetmed peavad olema proportsionaalsed.<sup>124</sup> Võttes arvesse Euroopa Kohtu erinevaid asjakohaseid lahendeid ja Euroopa Komisjoni avalikku konsultatsiooni perekonna taasühinemise õiguse rakendamise osas, on selge, et olemasolev regulatsioon vajab täiendavad ühtlustamist ning selgitamist. Samuti on ilmne, et paiksete EL kodanike osas ei kohaldu käesoleval ajal ükski EL õigusakt,

<sup>117</sup> COM(2011) 735 final, p. 2.

<sup>118</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly 2012.

<sup>119</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly 2012, p 3.

<sup>120</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly 2012, p 8.

<sup>121</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly. Recommendation 1686(2004) Human mobility and the right to family reunion. – Arvutivõrgus:

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/erec1686%20final.htm> (18.03.2013).

<sup>122</sup> Council of Europe Parliamentary Assembly 2012, p-d 11 ja 13.

<sup>123</sup> European Commission Directorate-General Home Affairs. Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals. Brussels 11.05.2012, p. 2. – Arvutivõrgus:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary\\_of\\_stakeholder\\_responses\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf) (25.03.2013).

<sup>124</sup> J. Hardy. The Objective of Directive 2003/86 Is to Promote the Family Reunification of Third Country Nationals. – European Journal of Migration and Law, 2012/14, No. 4, p. 443.

mis tähendab seda, et iga liikmesriik saab ise otsustada, milliseid tingimusi seada oma kodanike perekonna taasühinemise õiguse teostamiseks.

Järgnevas alapeatükis käsitlebki autor Eesti immigratsioonipoliitika alast õigust, keskendudes eraldi pererändest tulenevatele erisustele.

### 1.2.3 Immigratsioonipoliitika alane Eesti õigus

Eesti Vabariigi põhiseadus ei sätesta välismaalase põhiõigusena õigust asuda Eestisse. Põhiseaduse § 36 lõiked 1 ja 3 näevad Eestisse asumise õiguse ette üksnes vastavalt Eesti kodanikule ja eestlasele. Siinkohal on PS eristanud mõisted „eestlane“ ja „Eesti kodanik“.

Esimese puhul on tegemist enesemääratlemise küsimusega, mille kohta hinnangu andmisel võib võimalike objektiivsete kriteeriumidena käsitleda eesti keele oskust või põlvnemist eestlasest, kuid need tunnused ei võimalda üheselt ja kindlalt väita, et konkreetne isik on eestlane.<sup>125</sup> Sisuliselt näeb PS eestlasest kolmanda riigi kodaniku ehk välismaalase põhiõigusena ette õiguse asuda Eestisse. Muude, antud eritunnusele mittevastavate välismaalaste osas, PS sellist õigust ette ei näe ning ka antud eritunnusega välismaalase osas ei kehti see õigus piiramatult. Seda on kinnitanud Tallinna Ringkonnakohus oma 26. septembri 2006 otsuses haldusasjas nr 3-05-317. Nimelt leidis kohus, et „[p]õhiseadusest ei tulene välismaalasele õigust riiki siseneda ja selles viibida. Ka asjaolust, et välismaalasele võib mõne põhiseaduses sätestatud õiguse tagamiseks olla põhjendatud viibimiseluse andmine, ei tulene tema õigust siseneda riiki ja riigis viibida selleks õigusaktidega sätestatud korda, sealhulgas seadusliku viibimiseluse nõuet, eirates“.<sup>126</sup>

Välismaalaste Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise alused ning vastutuse sätestab välismaalaste seadus<sup>127</sup> (edaspidi ka *VMS*).

Välismaalaste seadus näeb ette alused, mil välismaalasele võib väljastada tähtajalise elamisloa, kehtivusajaga kuni viis aastat<sup>128</sup>, Eestisse elama asumiseks ja Eestis elamiseks<sup>129</sup>. Nendeks alusteks on: 1) elama asumiseks abikaasa juurde; 2) elama asumiseks lähedase sugulase juurde; 3) õppimiseks; 4) töötamiseks; 5) ettevõtluseks; 6) välislepingu alusel; 7) kaaluka avaliku huvi korral.<sup>130</sup>

<sup>125</sup> E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2008, lk 342.

<sup>126</sup> TlnRnK, 26.09.2006, 3-05-317, p 7.

<sup>127</sup> RT I, 29.06.2012, 51.

<sup>128</sup> VMS § 119 lg 1.

<sup>129</sup> VMS § 112.

<sup>130</sup> VMS § 118.

Käesoleva töö seisukohast on asjakohased edasiseks käsitlemiseks ainult kaks alust: elama asumine abikaasa juurde<sup>131</sup> ja lähedase sugulase juurde<sup>132</sup>, mida käsitleb järgmine alapeatükk.

### 1.2.3.1 Pererändega seotud erisused tulenevalt Eesti õigusest

Eelnevalt on autor kindlaks teinud, et rahvusvaheliste inimõiguste hulgas puudub õigus elada perekonnaelu mingis konkreetses riigis, mis ei ole kodakondsusjärgne riik. Vastavalt on välismaalaste riiki lubamine ja sealt väljasaatmine ning sellega kaasneda võiv sekkumine perekonnaellu antud riigi võimude pädevuses.<sup>133</sup> Samas sätestab PS perekonnaelu puutumatus kui igäühe õiguse, st ka välismaalase ja kodakondsuseta isiku õigusena. Seega tuleb riigi huvide ja isiku õiguste konflikti puhul kasutada õiguste ja huvide õiglase tasakaalustamise meetodit, mille lähtekriteeriumid ka PS defineerib<sup>134 135</sup>.

Riigikohus on mitmes lahendis<sup>136</sup> rõhutanud asjaolu, et välismaalase õigus Eestis elada ei tulene üksnes VMS-st, vaid ka PS-st ja EIÕK-st. Samuti on Riigikohus mitmes oma lahendis<sup>137</sup> rõhutanud kahte aspekti pereelu austamise õiguse piiramise korral: põhiõiguse piiramine peab olema proportsionaalne taotletava eesmärgiga ning ühte põhiseadusega kaitstavat väärtust võib piirata ainult teise põhiseadusest tuleneva väärtuse tagamiseks. Proportsionaalsuse põhimõtte on otseselt seotud kaalutusõigusega, mis haldusmenetluse seaduse<sup>138</sup> § 4 järgi on haldusorganile antud volitus kaaluda otsuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel ning seda tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.<sup>139</sup>

Eeltoodust tulenevalt peab VMS-s vastav regulatsioon võimaldama elamisloa taotluse osas otsuse tegemisel haldusorganile kaalutusõigust, mis on osa proportsionaalsuse printsiibi rakendamisest, ning pereelu austamise õiguse piiramisel peab kaitstav hüve/väärtus tulenema

---

<sup>131</sup> VMS § 118 p 1.

<sup>132</sup> VMS § 118 p 2.

<sup>133</sup> Maruste 2004, lk 427.

<sup>134</sup> PS § 26 teine lause sätestab, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud tohivad perekonna- ega eraellu sekkuda ainult seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.

<sup>135</sup> Maruste 2004, lk 427.

<sup>136</sup> RKHKo 06.06.1997, 3-3-1-16-97, p 2, RKHKo 18.05.2000, 3-1-1-11-00, p 2.

<sup>137</sup> RKPJKo 21.06.2004, 3-4-1-9-04, p 15, RKHKo 22.06.1999, 3-3-1-27-99, p 3, RKPJKo 05.03.2001, 3-4-1-2-01, p-d 17, 20, RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00, p 3.

<sup>138</sup> RT I, 23.02.2011, 8.

<sup>139</sup> RKHKo 17.03.2003, 3-3-1-11-03, p-d 41–43.

samuti PS-st. Samas ei tähenda eeltoodud Riigikohtu seisukohad seda, et VMS-ga ei tohiks ette näha täiendavaid tingimusi, mida välismaalane peab täitma perekonna taasühinemiseks vastava loa saamiseks. Nimelt, eelmistes alapeatükkides on autor selgitanud Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohti seoses EIÕK artiklist 8 tuleneva õiguse tõlgendamisega. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et riikidel on jätkuvalt suveräänne õigus, mida piiravad välislepingutega võetud kohustused, otsustada selle üle, keda lubada oma territooriumile ja keda mitte. EIÕK artiklis 8 sätestatud õigus ei tähenda seda, et riigil ei ole õigust kehtestada tingimusi, mille täitmisel võimaldatakse välismaalasel perekonna taasühinemise õiguse teostamist. Samuti on autor eelnevates alapeatükkides käsitlenud Euroopa Kohtu lahendeid, kus on leitud, et tingimuste seadmine perekonna taasühinemiseks on asjakohane. Alljärgnevalt käsitleb autor VMS pererände regulatsiooni ja sellega seatavaid tingimusi/piiranguid.

Välismaalaste seaduse kehtiv regulatsioon võimaldab pererände teostamist kahel alusel: 1) elama asumine abikaasa juurde; 2) elama asumine lähedase sugulase juurde. Kõigepealt leiavad käsitlemist tingimused elama asumiseks abikaasa juurde.

Välismaalaste seaduse kehtiva regulatsiooni alusel võib abikaasa juurde elama asumise jagada omakorda kaheks: 1) elama asumine välismaalasest abikaasa juurde; 2) elama asumine Eesti kodanikust abikaasa juurde. Käesoleva töö fookuses on elamisloa andmise võimalused elama asumiseks Eesti kodanikust abikaasa juurde.

Käesoleva töö piiratud mahu tõttu ei teostata analüüsi selle kohta, kas perekonna taasühinemise direktiiv on korrektselt transponeeritud Eesti õigusesse. See tähendab ka seda, et autor ei anna hinnangut sellele, kas VMS-s sätestatud regulatsioon on kooskõlas direktiiviga ega käsitle riigisisises regulatsioonis esinevaid võimalikke erisusi, vaid võrdleb perekonna taasühinemise direktiivis sätestatud nõudeid VMS-s sätestatud nõuetega. Küll aga märgib autor, et välismaalane, kes kasutab perekonna taasühinemise õigust, on EL õiguse rakendamisel paigas. Paiksel Eesti kodanikul puudub võimalus tugineda mingile konkreetsele EL teisesest õigusest tulenevale sättele. Säilib küll võimalus tugineda EL esmasele õigusele, mis leiab täpsemat käsitlemist järgnevates töö peatükkides.

Eesti kodanik, kelle juurde soovib elama asuda tema välismaalasest abikaasa, peab elama Eestis püsivalt<sup>140</sup>, v.a juhul, kui perekond asub koos Eestisse elama<sup>141</sup>. Püsiv Eestis elamine tähendab Eestis viibimist vähemalt 183 päeva aasta jooksul.<sup>142</sup> Perekonna taasühinemise direktiiv sätestab aga maksimaalse aja, mille jooksul peab välismaalane olema

---

<sup>140</sup> VMS § 137 lg 1.

<sup>141</sup> VMS § 137 lg 2.

<sup>142</sup> VMS § 6.

liikmesriigis elanud, enne kui perekonnaliikmed saavad temaga ühineda. Kuigi Eesti kodanikul on võimalik vältida Eestis püsiva elamise nõuet läbi välismaalasest abikaasaga koos Eestisse elama asumise, peab muul juhul Eesti kodanik tõendama Eestis püsivat elamist. Püsiva Eestis elamise nõude tõendamine võib aga olla raskendatud olukorras, kus abikaasad elavadki mingi aja väljaspool EL ning seejärel otsustavad asuda elama Eestisse, kuid mitte samaaegselt koos, vaid erinevatel aegadel, mis on suhteliselt tavaline ja tuleneb huvist ühel pereliikmel ennast sisse seada enne ülejäänud pere saabumist.

Lisaks sellele peab Eesti kodanik perekonna taasühinemiseks täitma veel mitmeid nõudeid, millest on võimalik eristada üldtingimusi ja eritingimusi.

Üldtingimused on sellised, mis peavad olema täidetud sõltumata tähtajalise elamisloa alusest<sup>143</sup> ning esineda ei tohi ühtegi asjaolu, mis tooks kaasa elamisloa andmisest keeldumise.<sup>144</sup> Nii kehtestab VMS üldtingimustena: 1) Eestisse elama asumise eesmärgi põhjendatuse; 2) tegeliku elukoha Eestis; 3) piisava legaalse sissetuleku olemasolu, mis võimaldaks välismaalase ja tema perekonnaliikmete toimetuleku Eestis; ning 4) kindlustuskaitse olemasolu, mis kataks välismaalase haigusest või vigastusest tingitud ravikulud. VMS § 138 jj sisustavad eeltoodud üldtingimused tähtajalise elamisloa aluse spetsiifiliste eritingimustega.

Eestisse elama asumise eesmärgi põhjendatuse osas on märgitud, et elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks võib anda juhul, kui abikaasade vahel on olemas tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond on püsiv ning abielu ei ole fiktiivne<sup>145</sup>. Välismaalase taotlus elama asumiseks Eesti kodanikust abikaasa juurde võib aga jääda põhjendamatuks, kui Eestis elaval abikaasal on võimalik elama asuda oma abikaasa kodakondsusjärgsesse riiki või asukohariiki või abikaasadel on võimalik elama asuda mõnda teise riiki.<sup>146</sup> Sellisel juhul teeb haldusorgan kaalutusõigusega elamisloa andmisest keeldumise otsuse. Siinkohal juhib autor tähelepanu sellele, et Riigikohus on rõhutanud üle kaalutusõiguse teostamise vajalikkust, kui piiratakse põhiõigust, milleks antud juhul on õigus pereelu austamisele. Seda enam, et välismaalase õigus Eestis elada ei tulene üksnes VMS-ist, vaid ka PS-st ja EIÕK-st.

Silmas tuleb pidada, et eeltoodu ei jää ainukeseks aluseks, miks võib elamisloa taotlus Eesti kodanikust abikaasa juurde elama asumiseks jääda põhjendamatuks.<sup>147</sup> VMS loetleb ka muud olukorrad, mida loetakse põhjendamatuks ning mis võimaldavad elamisloa taotlust jätta

---

<sup>143</sup> VMS § 117 lg-d 1 ja 2.

<sup>144</sup> VMS § 116.

<sup>145</sup> VMS § 138 lg 1.

<sup>146</sup> VMS § 142 lg 1.

<sup>147</sup> VMS § 142 lg 3.

läbi vaatamata, kuid need on seotud välismaalase ebausaldusväärusega<sup>148</sup>, välismaalase püüdega pikendada riigis viibimist<sup>149</sup> või on menetlusspetsiifilised<sup>150</sup>.

Seaduseelnõu<sup>151</sup>, millega täpsustati välismaalaste seaduses perekonna taasühinemise õiguse teostamise regulatsiooni, menetluse raames tekkis küsimus selle kohta, kuidas kontrollida nimetatud teise riiki asumise võimalikkust.<sup>152</sup> Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees leidis, et need küsimused leiavad lahenduse üksikjuhtumi põhiselt, viidates teiste EL liikmesriikide kogemusele, mille kohaselt, kui riigi kodanik abiellub välismaalasega, on üldjuhul põhjendatud sellesse riiki oma perekonna toomine.<sup>153</sup> Seega peaks justkui Eesti kodaniku perekonna taasühinemise taotluse puhul kehtima eeldusena juba selle põhjendatus. Seaduseelnõu teisel lugemisel põhjendas siseminister, et Vabariigi Valitsus pidas vajalikuks säilitada elamisloa taotluse põhjendatuse nõude Eesti kodanikust abikaasa juurde elama asumiseks elamisloa taotlemisel, et võidelda fiktiivsete abielude vastu ja jõuda olukorrani, kus abikaasa või lähedase sugulase juurde elama asumiseks saavad elamisloa vaid need välismaalased, kelle Eestisse elama asumine on põhjendatud.<sup>154</sup>

Välismaalane peab Eesti kodanikust abikaasa juurde elamisloa taotlemisel selgitama, millistel põhjustel taotletakse elama asumist Eestisse ja miks ei soovita või ei ole võimalik asuda elama taotleja asukohariiki või kodakondsusjärgsesse riiki.<sup>155</sup> Ka Eesti kodanik peab esitama põhjenduse, miks abikaasadel ei ole võimalik asuda elama elamisluba taotleva abikaasa kodakondsusjärgsesse riiki või asukohariiki või mõnda teise riiki.<sup>156</sup> Märkimisväärne

---

<sup>148</sup> VMS § 219 p-d 3 ja 4: välismaalane ei ole esitanud usutavaid tõendeid tähtajalise elamisloa taotlemise põhjuse kohta; välismaalase või seletuste andmiseks kohustatud isiku seletused ei ole järjekindlad, on vastuolulised, ebatõenäolised või ei sisalda olustikulisi või isiklike asjaolusid.

<sup>149</sup> VMS § 219 p 2: välismaalane on esitanud tähtajalise elamisloa taotluse selleks, et vältida tagasi- või väljasaatmise või väljaandmise täideviimist ning tal on olnud eelnevalt võimalus esitada tähtajalise elamisloa taotlus.

<sup>150</sup> VMS § 219 p-d 1, 5, 6: välismaalasele on keeldutud käesoleva seaduse alusel elamisluba andmast ja välismaalane ei ole esitanud uusi olulisi tõendeid asjaolude kohta, mis ei olnud välismaalasele eelmise taotluse menetlemise ajal teada; ilmneb haldusmenetluse seaduses (RT I, 23.02.2011, 8) sätestatud taotluse läbivaatamata jätmise alus; välismaalase puhul ei ole nõutav tähtajalise elamisloa olemasolu Eestis.

<sup>151</sup> Välismaalaste seaduse muutmise seadus. 1028 SE I. – Arvutivõrgus:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=020870009](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=020870009) (22.04.2013).

<sup>152</sup> Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu (1028 SE) esimene lugemine. IX Riigikogu stenogramm. VII istungjärk, 21.05.2002. – Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1021964400#pk2000008854> (22.04.2013).

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu (1028 SE ja 546 SE) teine lugemine. IX Riigikogu stenogramm. VII istungjärk, 12.06.2002. – Arvutivõrgus:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1023876000> (22.03.2013).

<sup>155</sup> Vabariigi Valitsuse 30.06.2010 määrus nr 88 „Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise ning pikaajalise elaniku elamisloa taotlemise, andmise, taastamise ning kehtetuks tunnistamise kord ning tähtajalise elamisloa, pikaajalise elaniku elamisloa ja tööloa vormide kehtestamine“ (RT I, 29.06.2012, 68) (edaspidi *VV 30.06.2010 määrus nr 88*) § 8 lg 2 p 3.

<sup>156</sup> VV 30.06.2010 määrus nr 88 § 8 lg 3 p 17.

on Eesti kodaniku poolt nõutav põhjendus, miks abikaasadel ei ole võimalik elama asuda ükskõik, millisesse teise riiki. Seda enam, et PS näeb ette Eesti kodaniku õiguse asuda elama Eestisse ning keelab selle takistamise.<sup>157</sup> Perekonna taasühinemise direktiiv, mis reguleerib välismaalaste vastavaid õiguseid, ei näe sellist ulatuslikku põhjendamiskohustust ette.

Eesti õigus näeb ette ka piirangud väljastatavale tähtajalise elamisloa kehtivusajale. Siinkohal on piirang sõltuvusse viidud ajaga, mis välismaalane on olnud abielus Eesti kodanikuga. Abielu puhul kestusega alla kolme aasta ei tohi välismaalasele anda tähtajalist elamisluba pikema kehtivusajaga kui üks aasta ja seda elamisluba võidakse pikendada järgneval kolmel aastal mitte kauemaks kui üheks aastaks korraga.<sup>158</sup> Abielu puhul kestusega kolm aastat ja rohkem ei tohi välismaalasele anda tähtajalist elamisluba pikema kehtivusajaga kui kolm aastat ja seda pikendatakse mitte kauemaks kui kolmeks aastaks korraga.<sup>159</sup> Tõenäoliselt on ka antud meetme praktiline eesmärk lihtsustada fiktiivsete abielude avastamist, kuna isikud on kohustatud mitme aasta vältel perioodiliselt pikendama elamisluba, mis võimaldab haldusorganil teostada järelkontrolli.

Direktiivi 2003/86 artiklis 13 sätestatakse minimaalne nõue liikmesriikidele, nähes ette, et pereliikmele väljastatav elamisluba on vähemalt 1-aastase kehtivusajaga ega kehti kauem, kui selle välismaalase elamisluba, kellega soovitakse ühineda.<sup>160</sup> Samas märkis Euroopa Komisjon oma raportis direktiivi ülevõtmise ja rakendamise kohta, et liikmesriikide praktika elamisloa kehtivusaja määramisel, kus ei võeta arvesse juba riigis elava pereliikme elamisloa pikendamise menetlust, ei ole kooskõlas direktiivi mõtte ja eesmärgiga.<sup>161</sup>

Nagu eespool sai välja toodud, lisaks elama asumiseks abikaasa juurde, näeb VMS ette välismaalasele võimaluse asuda Eestisse elama lähedase sugulase juurde. Taaskord võib lähedane sugulane olla, kas Eesti kodanik või kolmanda riigi kodanik, kuid käesolevas töös keskendub autor ainult esimesele.

Lähedase sugulase mõiste on ammendavalt defineeritud ning lähedase sugulase juurde elama asumise regulatsioon kohaldub ainult järgmistele juhtudele:<sup>162</sup>

- 1) alaealise lapse elama asumine Eestis püsivalt elava vanema juurde;
- 2) täisealise lapse elama asumine Eestis püsivalt elava vanema juurde, kui laps ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema;

---

<sup>157</sup> PS § 36 lg 1.

<sup>158</sup> VMS § 143 lg 1.

<sup>159</sup> VMS § 143 lg 2.

<sup>160</sup> Direktiiv 2003/86 art 13 lg-d 2 ja 3.

<sup>161</sup> COM(2008) 610 final, p. 12.

<sup>162</sup> VMS § 150 lg 1.

3) vanema või vanavanema elama asumine Eestis püsivalt elava täisealise lapse või lapselapse juurde, kui vanem või vanavanem vajab hooldust ja tal ei ole võimalik seda saada oma asukohajärgses riigis või muus riigis ning tema või tema Eestis seaduslikult viibiva lapse või lapselapse püsiv legaalne sissetulek tagab tema ülalpidamise Eestis;

4) eestkostetava elama asumine Eestis püsivalt elava eestkostja juurde, kui eestkostja püsiv legaalne sissetulek tagab eestkostetava ülalpidamise Eestis.

Alaealine laps VMS tähenduses on alla 18-aastane isik, v.a juhul, kui alla 18-aastane isik on abielus, elab eraldi perekonnas või elab iseseisvat elu.<sup>163</sup> Seega saab vanema juurde elama asumiseks elamisloa anda vaid sellisele alaealisele lapsele, kelle teovõimet ei ole laiendatud abiellumise lubamiseks ning kes ei ole vanemate ülalpidamisel. Täisealise lapse puhul, kes taotleb elamisluba elama asumiseks Eestis elava vanema juurde, on kohustus tõendada, et täisealise lapse tervises seisund või puue ei võimalda iseseisvat toimetulekut. Seega on regulatsioon sarnane alaealise lapse elama asumise tingimustele Eestis elava vanema juurde, kuna vanemal lasub hooldus- ja ülalpidamiskohustus.

Vanem ja vanavanem saavad elamisluba taotleda Eestis elava lapse või lapselapse juurde ainult siis, kui nad vajavad hooldust. Seega nimetatud alustel elamisloa taotlemiseks ei piisa ainuüksi perekondliku suhte olemasolu tõendamisest, vaid tuleb esitada täiendavaid tõendeid tervisliku seisundi ja hoolduse vajamise kohta. Järelikult peab välismaalasest perekonnaliikme Eestisse toomiseks lisaks erinevatele tingimustele ja eeldustele eksisteerima ka objektiivne vajadus, lihtsalt soovist perekonnaga koos elada ei piisa.<sup>164</sup> Samuti peaks vanem või vanavanem tõendama, et tal ei ole võimalik vajalikku hooldust saada oma asukohajärgses riigis või muus riigis, mis tähendaks justkui ükskõik, millises muus maailma riigis, mis ilmselgelt on liiga koormav nii taotlejale kui tema pereliikmele.

Rakendusaktist selgub, et vanem või vanavanem, kes Eestisse soovib asuda, peab kinnitama, et tal ei ole võimalik oma asukohajärgses riigis hooldust/abi saada<sup>165</sup> ning esitama põhjenduse selle kohta, miks ta soovib elama asuda Eestisse<sup>166</sup>. Samuti peab viimatinimetatud põhjenduse esitama laps või lapselaps, kelle juurde vanem või vanavanem soovib elama asuda<sup>167</sup>. Kuid lisaks sellele peab laps või lapselaps muu hulgas esitama põhjenduse, miks tema vanemal või vanavanemal ei ole võimalik saada hooldust oma kodakondsusjärgses riigis

---

<sup>163</sup> VMS § 4.

<sup>164</sup> Valk 2010, lk 15–16.

<sup>165</sup> VV 30.06.2010 määrus nr 88 § 10 lg 1 p 4.

<sup>166</sup> VV 30.06.2010 määrus nr 88 § 10 lg 1 p 6.

<sup>167</sup> VV 30.06.2010 määrus nr 88 § 10 lg 2 p 15.



või asukohariigis<sup>168</sup> ning andmed selle kohta, millist abi on taotleja asukohariigilt või kodakondsusjärgselt riigilt taotlenud ja milline oli taotlemise tulemus<sup>169</sup>. Seega võib järeldada, et Eesti kodanik, kes taotleb oma vanema või vanavanema elama asumist Eestisse, peab tõendama, et viimasel ei ole võimalik saada vajalikku hooldust kodakondsusjärgses või asukohariigis, kui vanem või vanavanem elab mõnes muus riigis peale oma kodakondsusjärgse riigi.

Samas asetatakse Eestis püsivalt elavale Eesti kodanikule väga suur tõendamiskoormis, kui viimane soovib oma vanema või vanavanema elama asumist tema juurde. Nimelt jääb arusaamatuks, millise väärtusega on andmed abi taotlemise kohta kodakondsusjärgselt või asukohariigilt, kui suur kaal omistatakse antud andmetele taotluse osas otsuse tegemisel ning kas juhul, kui kodakondsusjärgne või asukohariik võimaldab hooldust, on alus elamisloa andmisest keeldumiseks täidetud, sõltumata võimaldatud hoolduse kvaliteedist. Seega tekib küsimus antud nõude proportsionaalsuse kohta, mis käesoleva töö piiratud mahu tõttu siiski täiendavat käsitlemist ei leia.

Eelmises alapeatükis sai märgitud, et perekonna taasühinemise direktiivis ettenähtud laiendatud pereliikme kategooriate sisseviimisel oma riigisisesse õigusesse peab liikmesriik ka nende puhul tagama direktiivis ammendavalt kindlaks määratud tingimustest kinnipidamise. Selliseks pereliikme kategooriaks VMS-s, mis kuulub perekonna taasühinemise direktiivi reguleerimisalasse on täiskasvanud laps, kes ei ole võimeline iseseisvalt enda eest hoolt kandma, ja vanem. VMS regulatsioon vanavanema elama asumises oma lapselapse juurde ei kuulu direktiivi kohaldamisalasse.

Direktiivi kohaselt võivad liikmesriigid võimaldada vahetult üleneva lähisugulase taasühinemist perekonnaga, nii juhul, kui tegemist on välismaalase, st perekonna taasühinemist taotleva isiku, kui tema abikaasa vanemaga. Sellisel juhul peab tõendama, et vanem on välismaalase või tema abikaasa ülalpidamisel ning ei saa päritolumaal oma sugulastelt piisavat tuge.<sup>170</sup> Direktiivi kohaselt peab küll esitama tingimuste täidetust tõendavad dokumendid<sup>171</sup>, kuid tõenäoliselt peab sarnaselt liikmesriigi poolt läbi viidavate uurimustega ka nõutavate dokumentide osas järgima proportsionaalsuse kriteeriumit<sup>172</sup>. Seega on direktiivis sätestatud nõuded vanema ühinemisel oma välismaalasest lapsega mõnes EL liikmesriigis, soodsamad, kui VMS-s sätestatud nõuded, mis nõuavad kodakondsusjärgse või asukohariigi ametivõimude poole pöördumist toetuse saamiseks. Samuti peavad nii vanem kui

<sup>168</sup> VV 30.06.2010 määrus nr 88 § 10 lg 2 p 5.

<sup>169</sup> VV 30.06.2010 määrus nr 88 § 10 lg 2 p 6.

<sup>170</sup> Direktiivi 2003/86 art 4 lg 2 p a.

<sup>171</sup> Direktiiv 2003/86 art 5 lg 2.

<sup>172</sup> COM(2008) 610 final, p. 10.

täisealine laps põhjendama vanema elama asumist oma täisealise lapse juurde. Direktiivi alusel perekonna taasühinemise õiguse teostamisel on võimalik vaidlustada nõutavate dokumentide või toimingute proportsionaalsust, seda enam, et direktiivi alusel on perekonna taasühinemine reeglits.

Välismaalaste seaduses on kehtiv regulatsioon selline, mis võimaldab vanema või vanavanema elama asumist Eestisse püsivalt elava täisealise lapse või lapselapse juurde. Seega ei ole võimaldatud olukord, kus elama asub välismaalasest abikaasa vanem, kui näiteks abikaasa ja viimase vanem soovivad koos asuda elama Eestis püsivalt elava Eesti kodaniku juurde. Selleks, et ka abikaasa vanemal oleks võimalik perekonna taasühinemise õigust kasutada, peab välismaalase abikaasa vastama ise VMS-s sätestatud tingimustele. See tähendab muu hulgas pikaajalise elaniku elamisloa omamist,<sup>173</sup> mis omakorda tähendab, et paikse Eesti kodaniku välismaalasest abikaasa peab oma vanema puhul perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks olema pikaajaline kodanik ning täitma muid VMS-s sätestatud nõudeid.

Kokkuvõtvalt võib märkida, et paikse Eesti kodaniku juurde elama asumiseks peavad erinevaid tingimusi täitma nii Eesti kodanik ise kui tema pereliige, kes soovib tema juurde elama asuda. Eesti kodanik ja tema kolmanda riigi kodanikust pereliige peavad täitma koormavaid tõendamiskohustusi. Täiendavalt, välismaalastele kohalduva perekonna taasühinemise direktiivi alusel on ka isikute ring laiem, kes võivad lihtsamatel tingimustel riiki saabuda perekonna taasühinemise eesmärgil, hõlmates nii juba riigis elava välismaalase kui tema kolmanda riigi kodanikust abikaasa lapsed või vanema.

---

<sup>173</sup> VMS § 150 lg 2.

## 2. KODAKONDSUSE EESMÄRGID JA SELLE ÕIGUSLIK REGULATSIOON

Käesolevas töö peatükis käsitletakse kodakondsuse olemust ja selle õiguslikku regulatsiooni. Antud teema käsitus juhatab sisse ka käsitluse Euroopa Liidu kodakondsusest ja sellega seonduvatest õigustest perekonnaga taasühinemiseks.

### 2.1 Kodakondsuse eesmärgid

#### 2.1.1 Kodakondsuse olemus ja eesmärgid

Kui inimesed on püüelnud maiste hüvede poole, on nad saavutanud need ikka kodanike poliitilise kogukonna (*communitas politica*) ehk riigi rajamisega, mida võib nimetada *civitas*.<sup>174</sup> Kodakondsust on ajalooliselt seostatud rahvusriikide evolutsiooniga.<sup>175</sup> Riiki, kui rahvusvahelise õiguse subjekti, defineeritakse 1933. aasta Montevideo konventsioonis riikide õiguste ja kohustuste kohta läbi kindlalt piiritletud territooriumi, valitsuse ja võime astuda suhetesse teiste riikidega, aga ka läbi alalise elanikkonna. Ilma üksikute indiviidideta ei saa riik eksisteerida.<sup>176</sup> Seega koosneb iga riik eeskätt isikutest, kellel on selle riigi kodanike staatus, mille nad saavad koos kõigi õiguste ning kohustustega<sup>177</sup> ning kelle käitumine on allutatud kindlas ulatuses õigusreeglitele. Riik kujundab selleks erinevaid organisatsioonivorme, sh kodakondsuse<sup>178</sup>, mis tähistab erilist sidet inimese ja riigi vahel<sup>179</sup>. Nimetatud organisatsioonivormide tarbeks luuakse ka võimalikud ja vajalikud käitumiste normatiivid.<sup>180</sup>

Kodakondsusel kui riigi ja isiku vahelisel suhtel, on mitmeid eesmärke ning erinevad riigiteoreetilised käsitlused asetavad rõhu eri aspektidele. Demokraatliku käsitluse kohaselt on kodakondsus inimeste demokraatlikus poliitikas osalemise aluseks. Et ühiskond ja ühiskondlik heaolu on rajatud isikute osalemisele, on kodakondsus, kui osalemise eeldus, suure tähtsusega. Kommunitaristliku lähenemise kohaselt on kodakondsus ühiskonna liikmeid liitev ning olemasolevaid sidemeid kindlustav ja tihendav jõud. Liberaalse käsitluse kohaselt

---

<sup>174</sup> Hattenhauer 2007, § 928.

<sup>175</sup> T. Faist. Transnationalism in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture, p. 371 – A. Geddes (ed.). International Migration Volume 3. Los Angeles/ London/ New Delhi/ Singapore/ Washington DC: Sage Library of International Relations 2011.

<sup>176</sup> M. P. Vink, G.-R. de Groot. Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends. – Journal of Ethnic and Migration Studies, 2010/36, No. 5, p. 713.

<sup>177</sup> Faist 2011, p. 371.

<sup>178</sup> K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998, lk 160.

<sup>179</sup> Truuväli jt (toim.) 2008, lk 95.

<sup>180</sup> Merusk, Narits 1998, lk 160.

on kodakondsus vahend, mille kaudu isikud kaitsevad oma õigusi ja realiseerivad oma huve, samuti väljendavad oma identiteeti.<sup>181</sup> Kodakondsus kitsas mõttes ehk riikkondsus on isiku ja riigi suhte traditsiooniline, kõige avaram vorm, kus isik, kellel on mingi riigi kodakondsus, naudib kõiki riigis kehtivaid õigusi ja vabadusi, privileege, riiklikke garantiisid ja kaitset ning täidab ka teatud spetsiifilisi, ainult kodanikele laienevaid kohustusi selle riigi ees. Riikkondsuse saamiseks on selged seaduses fikseeritud põhimõtted ja tingimused ning selle vormiliseks väljenduseks on riigi poolt oma kodanikele väljastatav pass.<sup>182</sup> Kuna mõistet „kodakondsus“ kasutatakse nii paljudes kontekstides (nt poliitiline, filosoofiline, õiguslik, akadeemiline), pole võimalik leida antud mõistele määratlust, mis leiaks universaalse heakskiidu.<sup>183</sup>

Esimese kodakondsuse määratluse on inimkonnale andnud Aristoteles oma teoses „Poliitika“. Esimene poliitiline ja filosoofiline kodakondsuse definitsioon põhineb „meie“ ja „nemad“ vastandamisel, eristades need isikud, kes on *demose* liikmed, nendest, kes ei ole.<sup>184</sup> Tänapäevane kodakondsuse kontseptsioon on kujunenud II maailmasõja järel ning selle on määratlenud T. H. Marshall. Marshall leiab, et kodanikele kuuluvad põhiseaduslikud (õigus vabadusele ja võrdsusele seaduse ees), poliitilised (passiivne ja aktiivne valimisõigus) ja sotsiaalsed (õigus minimaalsele sotsiaalsele kindlustatusele ja osalusõigus ühiskonna täieõigusliku liikmena) õigused, mis arenevad koos sotsiaalsete muudatustega.<sup>185</sup>

Marshall peab kodanikke eelkõige passiivseteks õiguste kandjateks ning kodakondsust selleks instrumendiks, mis neile sellised õigused annab. Selline kodakondsuse kontseptsioon on vastuolus Aristoteles poolt välja pakutud aktiivse kodakondsusega, mis Benhabib'i<sup>186</sup> arvates põhineb eelkõige liikmelisusel ja teatud privileegide omamisel. See erisus tekib eelkõige selles, et võõrastel (e välismaalastel) on õigus külastada, kuid neil puudub õigus liikmelisusele.<sup>187</sup> Samas peavad mõlemad kontseptsioonid kodakondsust eksklusiivseks, st mõlemad tõstavad esile erinevusi kodanike ja mittekodanike vahel.<sup>188</sup>

---

<sup>181</sup> *Ibid.*

<sup>182</sup> Maruste 2004, lk 253.

<sup>183</sup> P. Dwyer. *Understanding Social Citizenship. Themes and perspectives for policy and practice*. Second edition. Bristol: The Policy Press and the Social Policy Association 2010, lk 1.

<sup>184</sup> S. Everson, S. Aristotle. *The Politics*. Cambridge/ New York/ New Rochelle/ Melbourne/ Sydney: Cambridge University Press 1988, § 1275a; S. Ivic. *The Postmodern Liberal Concept of Citizenship*, p. 3–4. – R. Danisch (ed.). *Citizens of the World: Pluralism, Migration and Practices of Citizenship*. Amsterdam/ New York: Rodopi 2011.

<sup>185</sup> Ivic 2011, p. 6; Dwyer 2010, p. 2.

<sup>186</sup> S. Benhabib. *Democracy and Difference: Reflections on the Metapolitics of Lyotard and Derrida*. – *Journal of Political Philosophy*, 1994/2, No. 1, p. 13.

<sup>187</sup> A. Means. *The Rights of Others*. – *European Journal of Political Theory*, 2007/6, p. 407.

<sup>188</sup> Ivic, p. 4.

Üldiselt võib öelda, et riigi kodakondsus on solidaarsuse institutsionaliseeritud vorm, mis väljendub peamiselt täielikus ja ametlikus liikmelisuses.<sup>189</sup> Seega on kodakondsus eelkõige kuulumise, sh poliitilise kuulumise<sup>190</sup>, ja austuse mõõde<sup>191</sup>. Koos migratsiooniõigusega toimib kodakondsusõigus ka kui kuulumise määra õiguslik väljendus.<sup>192</sup>

Kodakondsus kui isiku õiguslik staatus omistatakse isikule riigi poolt sünni või naturalisatsiooni teel ning nagu juba varasemalt märgitud, kaasnevad sellega isikule antud riigi suhtes spetsiifilised õigused ja kohustused.<sup>193</sup> Kodakondsus viitab isiku allumisele teatud riigi seadustele, maksudele ja sõjaväes teenimise kohustusele ning samaaegselt võimalusele nautida antud riigi poolt pakutavat kaitseõigust ka välismaal viibides.<sup>194</sup>

Kuigi mitmed analüüsid on leidnud, et globaliseerumise kontekstis on kodakondsus oma tähtsuse kaotanud, nt rahvuse ja territooriumi vaheline side on nõrgenenud, mittekodanikest elanikele antakse võrdsed majanduslikud ja sotsiaalsed õigused, leiab Dauvergne, et pigem on kodakondsuse olulisus muutumas, kui kadumas.<sup>195</sup> Kodakondsus on säilitanud muu hulgas oma rolli õigusliku staatusena, mille olulisus on kasvanud tänapäeva poliitika globaalses kontekstis. Nimelt, kodakondsuse formaal-õigusliku tähendusega kaasneb, teatud määral vanamoeline, riigi õigus tegutseda oma kodanike nimel.<sup>196</sup> Kodakondsus on enam kindlustunnet pakkuv õiguslik staatus rohkemate õiguste ning kohustustega, kui seda suudab pakkuda elamisluba.<sup>197</sup>

Kuna kokkuvõtlikult võib väita, et kodakondsusega seonduvad eelkõige teatud õigused, mis annavad kodanikele mittekodanike eest eelisseisundi, aga ka kohustused, on oluline käsitleda kodakondsusega seonduvat rahvusvaheline õigust, millele keskendub järgmine alapeatükk.

---

<sup>189</sup> Faist 2011, p. 372

<sup>190</sup> W. Schinkel. The Virtualization of Citizenship. – *Critical Sociology*, 2010/36, No. 2, p. 266.

<sup>191</sup> W. Kymlicka. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Clarendon Press 1995, p. 174; C. Dauvergne. *Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law*. Cambridge: Cambridge University Press 2008, p. 119.

<sup>192</sup> Dauvergne 2008, p. 141.

<sup>193</sup> K. Nash. Between Citizenship and Human Rights. – *Sociology*, 2010/43, No. 6, p. 1067.

<sup>194</sup> R. Koslowski. *International Travel*, p. 111. – A. Betts (ed.). *Global Migration Governance*. Oxford/ New York: Oxford University Press 2011.

<sup>195</sup> Dauvergne 2008, p. 120.

<sup>196</sup> Dauvergne 2008, p. 120.

<sup>197</sup> S. Laegaard. Immigration, social cohesion, and naturalization. – *Ethnicities*, 2010/10, p. 453.

## 2.2 Kodakondsuse õiguslik raamistik

### 2.2.1 Kodakondsuse alane rahvusvaheline õigus

Rahvusvahelise õiguse põhiprintsiipide kohaselt on igal riigil suveräänne õigus otsustada, kes on selle riigi kodanikud.<sup>198</sup> Antud seisukoht on leidnud kinnitust Euroopa Nõukogu 6. novembri 1997. a kodakondsuse Euroopa konventsioonis<sup>199</sup>. Antud konventsiooni artikkel 3 sätestab riigi õiguse määrata oma riigisiseses õiguses, kes on tema kodanikud. Samas piiravad riigi eelnimetatud diskretsiooniõigust isikute põhiõigused.<sup>200</sup> Nii leidis Ameerika Inimõiguste Kohus 1984. a nõuandvas arvamuses, et õigus kodakondsusele on võõrandamatu inimõigus, seda mitte ainult poliitiliste õiguste teostamise osas, vaid ka isiku õigusliku staatuse näitajana, mida tunnustab rahvusvaheline õigus ning riigi õigust kodakondsuspoliitika kujundamisel piirab tema kohustus tagada täielikku inimõiguste kaitset.<sup>201</sup> Juba inimõiguste ülddeklaratsioonis nähti ette iga inimese õiguse kodakondsusele ning lisaks sellele keelu kodakondsuse meelevaldse äravõtmise eest.<sup>202</sup> Ka eelnimetatud Euroopa Nõukogu konventsioon sätestab artiklis 4, et igapähele on õigus kodakondsusele ning kodakondsusetust välditakse.

Oppenheim<sup>203</sup> väidab, et rahvusvaheline õigus ei näe ette seda, kuidas kodakondsust omistatakse ega isegi riigi kohustust kindlustada, et kõigil oleks kodakondsus, vaid defineerib peamised viisid kodakondsuse omandamiseks. Riigi pädevus kodakondsuse omistamise osas on leidnud kinnitust ka mitmes Euroopa Kohtu lahendis (*Micheletti*<sup>204</sup>, *Zhu ja Chen*<sup>205</sup>), kus on leitud, et „rahvusvahelise õiguse kohaselt on igal liikmesriigil õigus sätestada, kooskõlas Ühenduse õigusega, tingimused kodakondsuse saamiseks ja kaotamiseks“.

Oppenheim'i käsitlusele tuginedes taandab Boll kodakondsuse omandamise peamisele seitsmele viisile: 1) sünd; 2) naturalisatsioon; 3) taastamine; 4) territooriumi üleandmine; 5) elukoha omandamine alalise elukoha eesmärgiga (*animo manendi*); 6) teened riigile; 7)

<sup>198</sup> R. C. Vissek. Creating the Ethnic Electorate through Legal Restorationism: Citizenship Rights in Estonia. – Harvard International Law Journal, 1997/38, No. 2, p. 346.

<sup>199</sup> Allkirjastamise ja ratifitseerimiste info arvutivõrgus:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=&DF=&CL=ENG> (25.03.2013).

<sup>200</sup> Council of Europe. European Convention on Nationality. Explanatory Report. – Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/166.htm> (25.03.2013).

<sup>201</sup> Inter-American Court of Human Rights. Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica, Advisory Opinion OC-4/84, January 19, 1984, (Ser. A) No. 4, para. 32. – Arvutivõrgus: [http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b\\_11\\_4d.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4d.htm) (25.03.2013).

<sup>202</sup> Inimõiguste ülddeklaratsiooni art 15 lg-d 1 ja 2.

<sup>203</sup> Jennings, Watts 2008, § 383.

<sup>204</sup> EKo 07.07.1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti and Others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, para. 10.

<sup>205</sup> EKo 19.10.2004, C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department*, para. 37.

muudatused isiku staatuses tulenevalt suhtest kodanikuga (nt lapsendamine, abielu).<sup>206</sup> Seega võib põhimõtteliselt taandada kodakondsuse omandamise kahele võimalusele: seaduse alusel e sünniga ja hilisemal ajal<sup>207</sup> õigusliku aktiga e naturalisatsiooni teel<sup>208</sup>. Naturalisatsiooni teel kodakondsuse omandamisele kehtestavad riigid erinevaid reegleid.<sup>209</sup>

Rahvusvahelise Kohtu poolt võeti 1955. aastal *Nottebohm*'i kohtuasjas kasutusele reaalse ja tõhusa kodakondsuse põhimõte, mida iseloomustab välismaalase tugev side riigiga, mille kodakondsust välismaalane taotleb. Kohtu arvates on sideme üle otsustamisel tähtis välismaalase tavaline elukoht, tema huvide keskme asukoht, perekondlikud sidemed ja ustavus riigile, mille kodakondsust ta taotleb.<sup>210</sup> Samuti tõestas antud kohtuotsus, et kuigi riigid on suveräänsed tingimuste sätestamisel kodakondsuse omistamiseks, siis kõik riigi otsused kodakondsuse andmise kohta naturalisatsiooni korras ei ole rahvusvaheliselt efektiivsed.<sup>211</sup>

Seega on naturalisatsioon kodakondsuspoliitika kõige muutuvam ja vastuolulisem aspekt.<sup>212</sup> Samas on aga see peamine tee, kuidas immigrandid saavad elukohariigi kodakondsuse. Seda teed sisustavad materiaal- ja menetlusõiguslikud tingimused muudavad kodakondsuse omandamise, kas liberaalseks, ehk kiireks ja kergeks pärast sihtriiki elama asumist, või väga rangeks, ehk koormavaks protsessiks, mis ei pruugi üldse viia kodakondsuseni.<sup>213</sup>

Eelkõige on riigi õigus otsustada selle üle, kes ja kuidas saab tema kodanikuks, seotud kohustustega, mis kaasnevad riigile. Riigi kontekstis tüüpiliselt ainult kodanikud saavad nautida täielikke tsiviil-, poliitilisi ja sotsiaalseid privileege, kodanikel on õiguseid, mis mittekodanikel puuduvad. See aga kindlasti ei tähenda seda, et mittekodanikel ei oleks tsiviil-/sotsiaalsed õigused tagatud, kuid nende tagamisel on aluseks inimõigused ja/või liberaalsed normid, mitte mittekodaniku staatus. Samuti on mittekodanikel vähe poliitilisi õigusi.<sup>214</sup> Üldiselt võib märkida, et rahvusvahelises õiguses eristatakse kuulumise alusel (st kodanik või välismaalane) vähe õigusi ja kohustusi. Nii näiteks tagavad EIÕK-ga liitunud riigid kõigile

---

<sup>206</sup> A. M. Boll. *Multiple Nationality and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2007, p. 40.

<sup>207</sup> Tiburcio 2001, p. 8.

<sup>208</sup> T. Annus. *Riigiõigus*. Tallinn: Juura 2006, lk 29.

<sup>209</sup> Faist 2011, p. 374.

<sup>210</sup> U. Lõhmus. Mõtteid kodakondsusest ühe kohtuotsuse valguses. – *Juridica*, 2009/ 2, lk 77.

<sup>211</sup> Boeles *et al* 2009, p. 19.

<sup>212</sup> C. Margiotta, O. Vonk. *Nationality law and European citizenship. The role of dual nationality*, p. 209. – L. S. Talani (ed.). *Globalisation, Migration and the Future of Europe. Insiders and outsiders*. London/ New York: Routledge 2012.

<sup>213</sup> S. Goodman. *Naturalisation Policies in Europe. Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*. "EUI Working Papers RSCAS No. 7. Robert Schuman Center for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory 2010, p. 1.

<sup>214</sup> B. Fong. *People, citizens, and inclusion/exclusion*, p. 171. – L. S. Talani (ed.). *Globalisation, Migration, and the Future of Europe. Insiders and outsiders*. London/ New York: Routledge 2012.

nende jurisdiktsiooni all olevatele isikutele, sõltumata nende kodakondsusest, EIÕK-s sätestatud õigused ja vabadused.<sup>215</sup> Ka inimõiguste ülddeklaratsioonis sätestatakse nn igäühe ehk iga inimese õigused.

Ei saa aga öelda, et selliseid kodakondsusest sõltuvuses olevaid õigusi või kohustusi riikidel üldse ei oleks. Nii näiteks on rahvusvahelises õiguses 20. sajandil kinnistamist leidnud veel üks printsiip, mis on seotud isiku kodakondsusega. Selleks on kohustus oma kodanike, kes saadetakse kolmandast riigist välja, kuna nende sealne viibimine on ebaseaduslik, tagasivõtmine.<sup>216</sup> See tähendab eelkõige seda, et isiku kodakondsusjärgne riik ei saa keelduda oma kodaniku tagasivõtmisest, kui kolmas riik on seda taotlenud.

Protokoll nr 4 EIÕK-i juurde teatud õiguste ja vabaduste kindlustamisest, mis ei ole lülitatud konventsiooni ja sellega kaasnevasse esimesse protokollis<sup>217</sup>, sätestab, et igäühel on õigus vabalt lahkuda igalt maalt, k.a kodumaalt.<sup>218</sup> Seega on eraldi sätestatud kodanike õigus lahkuda oma kodakondsusjärgsest riigist, mida võib riik piirata ainult seaduse alusel<sup>219</sup>. Antud õigus tähendab omakorda riigi kohustust seda õigust võimaldada/tagada. Täiendavalt kehtib riikidele keeld oma kodanikke sunniviisiliselt riigist välja saata ning keeld takistada oma kodaniku saabumist tagasi kodakondsusjärgsesse riiki.<sup>220</sup> Eeltoodud kahte keeldu, st keeld saata välja oma kodanikke ning keeld takistada nende kodumaale tagasi pöördumist, käsitlevad ka teised rahvusvahelised inimõigusaktid<sup>221</sup>, nt inimõiguste ülddeklaratsioon, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. Antud kohustuse täitmine võib riigi poolt seisneda ainult formaalse kohustuse nagu reisidokumendi väljastamine täitmisel, kuid võib laieneb ka perekonna taasühinemise võimaldamisele riigi poolt. Viimasel juhul peab riik kaaluma ühelt poolt kodaniku subjektiivset õigust elada oma kodakondsusjärgse riigi territooriumil ning teisalt välismaalase, kellel puudub subjektiivne õigus asuda mittekodakondsusjärgse riigi territooriumile, ühinemist oma perekonnaliikmega.

Kodakondsusega ei kaasne kohustused ainult riigile, vaid ka kodanikel tekivad antud riigi suhtes spetsiifilised õigused ja kohustused, nagu selle isiku allumine kodakondsusjärgse riigi seadustele, maksudele ja sõjaväes teenimise kohustusele jms.

---

<sup>215</sup> EIÕK art 1.

<sup>216</sup> J. P. Cassarino. Readmission Policy in the European Union. Brussels: European Parliament 2010, p. 13. – Arvutivõrgus:  
<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=35488>  
(25.03.2013).

<sup>217</sup> RT II 2000, 11, 57.

<sup>218</sup> EIÕK protokoll nr art 2 lg 2.

<sup>219</sup> EIÕK protokoll nr 4 art 2 lg 3.

<sup>220</sup> EIÕK protokoll nr 4 art 3 lg-d 1 ja 2.

<sup>221</sup> Truuväli jt (toim.) 2008, lk 302.



Järgmises peatükis leiab käsitlemist Euroopa Liidu kodakondsus ja sellega seotud spetsiifilised õigused ja kohustused, mis kaasnevad EL kodanikele ja liikmesriikidele.

## 2.2.2 Euroopa Liit ja Euroopa Liidu kodakondsus

Euroopa projekt on laiendanud mitmeid õigusi mittekodanikele, mis on traditsiooniliselt olnud reserveeritud ainult kodanikele. Sellega on samas vähendatud lõhet, mis on ajalooliselt tekkinud kodanike ja mittekodanike vahel. EL roll nende isikute õiguste tugevdamises, kes viibivad mittekodakondsusjärgses riigis, on olnud suur ning peamiselt olnud seotud ühe EL liikmesriigi kodaniku viibimisega teises. Nimetatud õigused on leidnud kindlama pinnase eriti pärast Maastrichti lepingut, millega jõudis EL kodakondsus kui staatus EL asutamislepingutesse.<sup>222</sup> Kuigi see sümboliseeris esmakordset Euroopa kodakondsuse konstitutsionaliseerimist, ei olnud ühenduse kodakondsuse idee sugugi uus.<sup>223</sup> Antud uut staatust on otseselt seostatud liidu aluspõhimõtetega, milleks on kaupade, teenuste ja inimeste vaba liikumine. Riikide traditsioonilised õigused otsustada selle üle, milline välismaalane lubada oma riiki ja millisele keelata riiki sisenemine, samuti õigus eristada oma kodanikke ja mittekodanikke, on peaaegu täielikult vastupidiseks keeratud olukorras, kui tegemist on EL kodanikuga ehk teise liikmesriigi kodanikuga.<sup>224</sup> Käesoleval ajal ei ole enam liikmesriigi kodakondsus, vaid EL kodakondsus see, mis võimaldab eurooplastele arvestatava koguse õigusi, seniks kuni tulenevalt antud staatusest kehtivad need õigused kõikides liikmesriikides, mitte ainult ühes, riigis, ning igasugune diskrimineerimine kodakondsuse alusel on keelatud.<sup>225</sup>

Euroopa Liidu kodakondsus nähakse ette ELL artiklis 9 ning täpsemalt reguleerib EL kodakondsusega seonduvat ELTL artiklid 20–25.

Euroopa Liidu lepingu artikli 9 ja ELTL art 20 lõike 1 kohaselt on iga isik, kellel on mõne liikmesriigi kodakondsus, liidu kodanik. Liidu kodakondsus täiendab, kuid ei asenda liikmesriigi kodakondsust. Seega ei konkureeri EL kodakondsus liikmesriigi enda

---

<sup>222</sup> C. Cahn. Minorities, Citizenship and Statelessness in Europe. – European Journal of Migration and Law, 2012/14, p. 304.

<sup>223</sup> P. Craig, G. de Búrca. EU Law. Text, Cases, and Materials. Third Edition. Oxford/ New York: Oxford University Press 2003, p. 755.

<sup>224</sup> Cahn 2012, p. 304.

<sup>225</sup> D. Kochenov. Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship. European University Institute/ Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper 2010/23, p. 3. – Arvutivõrgus:

[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS\\_2010\\_23.corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS_2010_23.corr.pdf?sequence=3) (01.04.2013).

kodakondsusega<sup>226</sup>, vaid on eraldiseisev põhimõtteline liikmesriikide kodanike staatus, mis ei ole samastatav riikkondsusega ega teki kodakondsusele sarnastel alustel.

Nii see staatus kui ka sellega seonduvad õigused on dünaamilised ning muutuvad oma ulatuses ja võimalustes. Selle muutuse pidevuse tagab EL õigussüsteemi erinevad meetmed ja institutsionaalsed struktuurid. EL teisene õigus on progressiivselt mõjutanud ja laiendanud aluslepingutes ettenähtud algset sisu. Ka Euroopa Kohtu kasvav sekkumine piirab liikmesriikide diskretsiooniõigust ja erandeid seoses Euroopa põhiõigustega, mis tulenevad Euroopa Liidu kodakondsusest.<sup>227</sup>

Eeltoodud ELTL art 20 2. lõike kohaselt on EL kodanikel asutamislepingutes sätestatud õigused ja kohustused, mida saavad EL kodanikud kasutada vastavalt tingimustele ja piirangutele, mis on kindlaks määratud aluslepingutega ning nende rakendamiseks vastuvõetud meetmetega, milleks annavad volitused ELTL artiklid 21–25.

EL kodaniku õigused saavad toimejõu kindlatel tingimustel. Üldiselt siis, kui EL kodanik on väljaspool oma kodakondsusjärgset riiki. Seetõttu ei saa võrrelda Prantsusmaa/EL kodaniku õigusi Londonis Suurbritannia alamaga Liverpoolis. Iga suhe on selgelt eristatav: üks on oma riigi kodaniku/alamaga, teine aga EL kodaniku ja EL liikmesriigi vahel, kus EL ise toimib justkui vahekohtunikuna.<sup>228</sup> Seega võib täiendada eeltoodud järeldust, et EL kodakondsus ei konkureeri liikmesriigi enda kodakondsusega ega tekita täiendavat kihti suhetesse kodaniku ja riigi vahel.

Kui algselt ei paistnud EL kodakondsus lisavat sisuliselt mitte midagi uut, on praeguseks selge, et liidu kodakondsusest on saanud üks EL õiguse peamisi kontseptsioone. Euroopa Kohus on olnud peamiseks vastutajaks selle eest, et anda EL kodakondsusele mõte, spetsiifilisus ja kaalukus, ning läbi selle asutades uusi institutsioonilisi norme, mis mõjutavad ja muudavad liikmesriikide õiguslikke kultuure.<sup>229</sup> Esmakordselt sai EL kodakondsuse tähtsust rõhutatud *Martínez Sala*<sup>230</sup> kohtulahendis, kus Euroopa Kohus tunnustas, et EL kodakondsus on laiendanud aluslepingute sätete kohaldamise ulatust<sup>231</sup>. Selle kohtuotsusega

---

<sup>226</sup> Fong 2012, p. 177.

<sup>227</sup> S. Carrera, A. Faure Atger. Dilemmas in the implementation of Directive 2004/38 on the right of citizens and their family members to move and reside freely in the EU. Briefing note requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Brussels 2009, p. 16. – Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=24355> (05.04.2013).

<sup>228</sup> Fong 2012, p. 177.

<sup>229</sup> M. J. van den Brink. EU Citizenship and EU Fundamental Rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously? – Legal Issues of Economic Integration, 2012/39, No. 2, p. 275.

<sup>230</sup> EKo 12.05.1998, C-85/96, *Martínez Sala v. Freistaat Bayern*, para. 56–63.

<sup>231</sup> C-85/96, *Martínez Sala*, para. 61–64.

pani Euroopa Kohus paika ka materiaalõigusliku ulatuse<sup>232</sup>, mida oli vaja luua, määramaks uued piirid riikliku ja EL õiguse vahel. Samas ei pakkunud Euroopa Kohus välja loogiliselt põhjendatud, õiglast ja veenvat testi, mis võimaldaksid igal kodanikul leida vastust küsimusele, milline õiguse tasand kohaldub talle kindlas olukorras ja miks.<sup>233</sup>

Pärast eelmainitud *Martínez Sala* lahendit on Euroopa Kohus olnud väga aktiivne EL kodakondsusega seonduvate õiguste sisustamisel ning riigisisese ja EL õiguse vahelise piiri nihutamisel viimase kasuks. Kohtulahendis *Zhu ja Chen* leidis Euroopa Kohus, et kuigi antud juhul kasutasid välisriigi kodanikud ära Iirimaa ja Suurbritannia kehtivat õiguslikku korda selleks, et nende laps omandaks Iirimaa kodakondsuse ja elamisõiguse Suurbritannias, ei saa kahelda selles, et laps siiski omandas Iirimaa kodakondsuse. Samuti ei saa üks liikmesriik piirata teise liikmesriigi kodakondsuse andmise tagajärgi, kehtestades lisatingimusi kodakondsuse tunnustamisele asutamislepinguga ettenähtud põhivabaduste kasutamiseks.<sup>234</sup>

Ka kohtulahendis *Schempp*<sup>235</sup> pidas Euroopa Kohus vajalikuks anda hinnang Saksamaa maksuõigusele, mida kohaldati Saksamaa kodanikule, kes alaliselt elas Saksamaal. Antud juhul oli kaebaja asetatud halvemasse olukorda maksuõiguse kohaldamisel, kuna tema endine abikaasa oli kolinud Austriasse. Euroopa Kohus leidis, et tegemist ei ole puhtalt riigisisese küsimusega, kuna isiku endine naine oli kasutanud vaba liikumise õigust, mistõttu võib kaebaja tugineda asutamislepingute sätetele.<sup>236</sup>

Euroopa Kohtu praktika aga ei ole olnud konstantne ning vaatamata suhteliselt laiale tõlgendusele eelviidatud kohtulahendites *Martínez Sala*, *Zhu ja Chen* ning *Schempp*, on kohus teinud lahendeid, kus on jäänud äärmiselt kitsa tõlgenduse juurde. Üldiselt võib öelda, et tänu Euroopa Kohtu praktikale on EL kodakondsus siiski muutunud olulisel määral iseseisvamaks.<sup>237</sup>

Kuigi Euroopa Kohus on tunnustanud liikmesriikide suveräänsust kodakondsusega seotud reeglite, st naturalisatsiooni korras kodakondsuse andmise, äravõtmise jms, kehtestamisel, on Euroopa Kohus andnud samaaegselt selgelt mõista, et selliste reeglite kindlaksmääramisel tuleb järgida EL õigust<sup>238</sup>. Vastuolu korral satub liikmesriigi kodakondsuse regulatsioon EL õiguse kohaldamisalasse, mis tähendab, et Euroopa Kohus

---

<sup>232</sup> Euroopa Kohus leidis, et põhikohtuasjas vaidlusalune lapsekasvatustoetus kuulub vaieldamatult ühenduse õiguse esemelisse kohaldamisalasse, küsimus taandus ühe liikmesriigi kodaniku ebavõrdsele kohtlemisele teises liikmesriigis, võrreldes viimase kodanikega (para. 57).

<sup>233</sup> van den Brink 2012, p. 275.

<sup>234</sup> C-200/02, *Zhu ja Chen*, para. 36–39.

<sup>235</sup> EKo 12.07.2005, C-403/03, *Egon Schempp v. Finanzamt München V*.

<sup>236</sup> de Waele 2012, p. 196.

<sup>237</sup> de Waele 2012, p. 197.

<sup>238</sup> Nt C-369/90, *Micheletti*, para. 10.

võib oluliselt mõjutada liikmesriikide kodakondsuse õigust.<sup>239</sup> *Rottmann*'i<sup>240</sup> lahendiga Euroopa Kohtul just selline võimalus tekkiski, koos võimalusega uuendada kogu Euroopa Liidu kodakondsuse kontseptsiooni. *Rottmann*'i kaasuses pidi Euroopa Kohus otseselt kaaluma kodakondsuse andmise ja äravõtmise tingimuste kooskõla EL õigusega, täpsemalt pettusest tulenevat kodakondsuse äravõtmist ja sellega kaasnevat EL kodakondsuse kaotust.

Sarnaselt varasemale kohtupraktikale kinnitas Euroopa Kohus üle, et kodakondsuse saamise ja kaotamise tingimuste kindlaksmääramine on iga liikmesriigi pädevuses.<sup>241</sup> Samas aga rõhutas kohus üle, et teatava valdkonna kuulumine liikmesriikide pädevusse ei tähenda siiski seda, et liidu õiguse kohaldamisalasse jäävates olukordades ei peaks asjassepuutuvad riigisisised õigusnormid olema liidu õigusega kooskõlas.<sup>242</sup> Erinevalt aga sekkuvatest liikmesriikidest ning kohtujuristist, kes leidsid, et käesolev kaasus langeb väljapoole EL õiguse kohaldamisala, järeldas Euroopa Kohus, et: „[o]n ilmne, et sellise liidu kodaniku olukord, kellelt liikmesriigi ametiasutused otsustavad sarnaselt põhikohtuasja kassaatoriga võtta ära naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse, pannes ta pärast niisuguse teise liikmesriigi kodakondsuse kaotamist, mille ta omandas sünniga, olukorda, mis võib kaasa tuua [EL kodaniku] staatuse ja sellega seotud õiguste kaotamise, kuulub oma olemuse ja tagajärgede poolest liidu õiguse valdkonda.“<sup>243</sup> Sellega kinnistas veel kord Euroopa Kohus üle oma varasemast kohtupraktikast pärit tõdemuse, et liikmesriikide kodanike põhistaatus on olla liidu kodanik.<sup>244</sup>

Euroopa Kohus leidis küll, et asutamislepingutega ei ole vastuolus see, kui liikmesriik võtab liidu kodanikult naturalisatsiooni korras pettuse teel saadud kodakondsuse ära, kuid seda juhul, kui vastav otsus on proportsionaalsuse põhimõttega kooskõlas. Kohus leidis, et arvestades seda, kui tähtsaks peetakse esmases õiguses liidu kodaniku staatust, tuleb naturalisatsiooni korras saadud kodakondsuse äravõtmise otsuse uurimisel võtta liidu kodaniku õiguste kaotamist puudutavas osas arvesse võimalikke tagajärgi, mida see otsus toob kaasa huvitatud isikule ja sõltuvalt olukorrast tema perekonnaliikmetele. Kontrollida tuleb eelkõige seda, kas arvestades isiku poolt toime pandud õigusrikkumise raskust, kodakondsuse andmise ja selle äravõtmise otsuste vahele jäänud ajavahemikku ning asjaomase isiku võimalust taastada algne kodakondsus, on kodakondsuse kaotamine

---

<sup>239</sup> L. van Waas. Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe. – European Journal of Migration and Law, 2012/12, p. 255.

<sup>240</sup> EKo 02.03.2010, C-135/08, *Rottmann v. Freistaat Bayern*.

<sup>241</sup> C-135/08, *Rottmann*, para. 39.

<sup>242</sup> *Ibid.*, para. 41.

<sup>243</sup> *Ibid.*, para. 42.

<sup>244</sup> *Ibid.*, para. 43.

õigustatud.<sup>245</sup> Seega andis Euroopa Kohus mõtteainest selleski osas, mida kodakondsusega seotud otsuste tegemisel peaks proportsionaalsuse hindamisel muu hulgas kaaluma. Üldiselt võib väita, et *Rottmann*'i lahend on avanud tee edasistele potentsiaalsetele liikumistele liikmesriikide riigisisese õiguse pärusmaale, kuna kodakondsuse õiguse aspekte hinnatakse vastavalt standarditele, mis on EL õiguse lahutamatu osa.<sup>246</sup>

Mitmeid aastaid oli Euroopa Kohus seisukohal, et EL materiaalõigusest kohaldumiseks peab juures olema piiriülene element. Sellele seisukohale kindlaks jäädes venitas Euroopa Kohus piiriülese elemendi piire ning selle tulemusena oli piisavaks ükskõik milline viide piiriülesusele, et langeda EL materiaalõiguse kohaldumisalasse.<sup>247</sup> Huvitava aspektina on aga välja toodud asjaolu, et *Rottmann*'i kohtulahendis Euroopa Kohus ei tuginenud mitte Rottmanni varasema vaba liikumise õiguse teostamisele, vaid keskendus hoopiski tulevikutagajärgedele seoses liidu kodakondsuse staatuse kaotusega. Seega ei ole vaba liikumise seoses mitte nõ eelnev liikumisajalugu, vaid isiku potentsiaalne liikumine või muude liidu kodakondsusega kaasnevate õiguste teostamine tulevikus.<sup>248</sup>

Vaatamata eeltoodud suhteliselt innovaatilisele lähenemisele Euroopa Kohtu poolt piiriülese elemendi tõlgendamisel, väljendasid mõned autorid<sup>249</sup> pahameelt *Rottmann*'i lahendi vähese julguse pärast, väites, et Euroopa Kohus on justkui taganenud pioneeri kohalt. Käesoleva töö autor aga leiab, et Euroopa Kohtu tõlgendused kodanike õigustele võivad ajas muutuda pigem veelgi olulisemaks. Seda eelkõige viimaste aastate trende jälgides ja hinnates EL liikmesriikide seisukohti, mille kohaselt ei peeta vajalikuks täiendavalt perekonna taasühinemise õiguse laiendamist, samuti olukordi, kus EL liikmesriigid liiguvad rangemate naturalisatsioonipoliitikate poole, kehtestades üha rangemaid keele- ja integratsiooninõudeid<sup>250</sup>.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et Euroopa Liidu kodakondsus ei ole samaväärne ühe riigi poolt pakutava kodakondsusega. Esiteks on erinevad selle omandamise tingimused ning need tavapärased õigused ja kohustused, mis seostuvad riigi ja kodaniku omavahelise suhtega. EL kodakondsus võimaldab hoopis laiaulatuslikumaid õigusi, mis kehtivusalalt ulatuvad ka paljude teiste suveräänsete riikide territooriumile. Erinevalt oma kodanikest ei ole nendel

---

<sup>245</sup> *Ibid.*, para. 56.

<sup>246</sup> Waas 2012, p. 257.

<sup>247</sup> van den Brink 2012, p. 276.

<sup>248</sup> H. van Eijken. European Citizenship and the Competence of Member States to Grant and to Withdraw the Nationality of their Nationals. – *Merkourios*, 2010/27, issue 72, p. 69.

<sup>249</sup> Nt H. de Waele. The ever-evolving concept of EU citizenship. Of paradigm shifts, quantum leaps and Copernican revolutions, p. 191. – L. S. Talani (ed.). *Globalisation, Migration, and the Future of Europe. Insiders and outsiders*. London/ New York: Routledge 2012.

<sup>250</sup> R. van Munster. *Securitizing Immigration. The Politics of Risk in the EU*. London/ New York: Palgrave Macmillan 2009, p. 137.

suveräänsetel riikidel võimalik kontrollida, kuidas EL kodanikud oma riikkodakondsuse, millega neil kaasneb Euroopa Liidu kodakondsus, on saanud ning millistel tingimustel. Diskrimineerimata peavad liikmesriigid tagama teistest liikmesriikidest pärit EL kodanikele aluslepingutest tulenevaid õiguseid.

### **2.3 Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õigus**

Euroopa Liidu kodanikud naudivad mitmeid oma kodakondsusejärgsest riigist sõltumatuid õigusi. Neist õigustest on EL kodakondsusele kõige iseloomulikum vaba liikumise ja elamisõigus EL liikmesriikide territooriumil.<sup>251</sup> Euroopas reguleerib EL kodanike ja nende perekonnaliikmete vaba liikumist ning elamisõigusega seonduvat teiste liikmesriikide territooriumil 29. aprilli 2004. a Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38 (edaspidi ka *direktiiv 2004/38* või *EL kodaniku vaba liikumise direktiiv*).

Käesolevas alapeatükis analüüsitakse kõigepealt EL kodaniku vaba liikumise direktiivi ja asjakohast Euroopa Kohtu praktikat ning seejärel vastavat Eesti õigust.

#### **2.3.1 Euroopa Liidu kodaniku vaba liikumise direktiiv**

EL kodanike vaba liikumise õigus on üks põhiõigustest, mis on tagatud harta artiklis 45, mille kohaselt on igal liidu kodanikul õigus liikmesriikide territooriumil vabalt liikuda ja elada. Nimetatud õiguse tagamise tähtsust rõhutatakse üle Stockholmi programmi punktis 2.2, kus märgitakse, et kodanike ja nende pereliikmete vaba liikumise õigus liidu piires on üks peamistest liidu aluseks olevatest põhimõtetest ja Euroopa kodanike üks põhiõigus.

Enne direktiivi 2004/38 vastuvõtmist oli vaba liikumise õigus tagatud ainult töötajatel, kuid ajapikku on sellega hõlmatud kõik EL kodanikud.<sup>252</sup> Samuti on ühe direktiivi vastuvõtmine vaba liikumise õiguse reguleerimiseks võimaldanud ühendada ühtseks süsteemiks varasemalt kehtinud erinevad EL õigusaktid ja kohtupraktika.<sup>253</sup> Seega suurendas direktiiv 2004/38 oluliselt õigusselgust EL kodanike vaba liikumise ja elamisõigusega seoses.

---

<sup>251</sup> Margiotta, Vonk 2012, p. 210.

<sup>252</sup> Commission of the European Communities. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. COM(2008) 840 final. Brussels 10.12.2008, p. 2. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:EN:PDF> (01.04.2013).

<sup>253</sup> COM(2008) 840 final, p. 2.

Ka Euroopa Kohus on oluliselt panustanud sellesse, et EL kodanike vaba liikumise ja elamisõigus saaks reaalselt tagatud ning õiguse piire selgitanud. *Metock*'i lahendis<sup>254</sup> otsustas kohus väga kindlalt liberaalsema vaba liikumise õiguse tõlgenduse kasuks. Nimelt leidis kohus antud lahendis, et puudub nõue justkui peaks EL kodanik pereliikmetega olema seaduslikult elanud mõnes teises liikmesriigis<sup>255</sup> ning direktiiv 2004/38 annab liidu kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmetele, kes on liidu kodanikuga kaasas või ühinevad temaga liikmesriigis, mille kodanik viimane ei ole, õiguse vastuvõtvasse liikmesriiki siseneda ja seal elada<sup>256</sup>. Vastupidine olukord võib pärssida liidu kodaniku liikumist sellesse liikmesriiki või seal viibimist<sup>257</sup>.

Lisaks sellele, et direktiiv 2004/38 sätestab tingimused liikmesriikide territooriumil vaba liikumise ja elamise õiguse, sh alalise elamisõiguse, kasutamiseks EL kodanike poolt, reguleerib direktiiv vastavate õigustega seonduvaid aspekte EL kodanike pereliikmete suhtes, sõltumata nende kodakondsusest. Seega kohaldub antud direktiiv ka EL kodanike pereliikmete suhtes, kes ei ole mõne EL liikmesriigi kodanikud, vaid on kolmanda riigi kodanikud.

Direktiiv kohaselt on pereliige: 1) abikaasa; 2) partner, kellega EL kodanik on registreerinud kooselu; 3) EL kodaniku alaneja lähisugulased, kes on alla 21-aastased või ülalpeetavad; 4) EL kodaniku abikaasa või registreeritud partneri alanejad sugulased, kes on alla 21-aastased või ülalpeetavad; 5) EL kodaniku ülalpeetavad ülenejad sugulased; 6) EL kodaniku abikaasa või registreeritud partneri vahetult ülenejad sugulased.

Lisaks eeltoodud pereliikmete kategooriatele peab vastuvõttev liikmesriik hõlbustama ka teiste EL kodaniku perekonnaliikmete riiki sisenemist ja seal elamist. Sellisteks isikute kategooriateks on EL kodaniku ülalpeetavad või leibkonna liikmed lähteriigis, või EL kodaniku isiklikul hooldamisel olev pereliige tulenevalt tõsistest tervislikest põhjustest, aga ka partner, kellel on liidu kodanikuga püsiv ja nõuetekohaselt tõendatud suhe.

Direktiiv näeb ette lihtsustatud korras elamisõiguse omandamise nii EL kodanikule kui tema pereliikmetele, kui elamise kestus ületab kolm kuud. Kuni kolm kuud võivad nii EL kodanik kui tema pereliikmed elada teise liikmesriigi territooriumil ilma muude tingimuste või formaalsuste täitmise peale isikutunnistuse või passi omamise.<sup>258</sup>

---

<sup>254</sup> EKo 28.07.2008, C-127/08, *Blaise Baheten Metock and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*.

<sup>255</sup> C-127/08, *Metock*, para. 48, 50, 54.

<sup>256</sup> C-127/08, *Metock*, para. 70.

<sup>257</sup> C-127/08, *Metock*, para. 64.

<sup>258</sup> Direktiiv 2004/38 art 6.

Selleks, et EL kodaniku pereliige, kes ei ole liikmesriigi kodanik, saaks elamisloa, peab ta esitama kehtiva passi ning dokumendi, mis tõendaks perekondlikke sidemeid. Samuti, kuna direktiiv näeb teatud pereliikmete puhul ette eritingimusi, nt ülalpeetavad ülenejad sugulased, tuleb esitada vastavate tingimuste täitmist tõendavad dokumendid.<sup>259</sup> Ka alalise elamisõiguse andmine toimub nii EL kodaniku kui pereliikme puhul lihtsustatud korras. EL kodanikule antakse alaline elamisõigus, kui ta on elanud vastuvõttvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat.<sup>260</sup> Pereliikme puhul tingimused, et ta on elanud koos EL kodanikuga vastuvõttvas liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt viis järjestikust aastat.<sup>261</sup> Omandatud alalist elamisõigust on võimalik kaotada ainult juhul, kui EL kodanik ja tema pereliige viibivad eemal kaks järjestikust aastat.<sup>262</sup>

Sisenemis- ja elamisõiguse piiramine on lubatud direktiivi kohaselt ainult avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu huvides vastavalt direktiivi artiklis 27 sätestatud üldpõhimõtteid arvestades. Nii võivad liikmesriigid küll piirata avaliku korra või julgeoleku huvides liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elamisvabadust, sõltumata nende kodakondsusest, kuid vastavates huvides võetud meetmed peavad olema kooskõlas proportsionaalsuse põhimõttega ja põhinema eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel. Ainuüksi varasemast süüdimõistvast kohtuotsusest ei piisa selleks, et õigustada EL kodaniku sisenemis- ja elamisõiguse piiramist.<sup>263</sup>

Liikmesriigid pidid direktiivi 2004/38 transponeerima oma riigisisesse õigusesse 30. aprilliks 2006. a, kuid juba Haagi programmis, mis pani paika vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajaneva ala EL prioriteedid aastateks 2005–2009, nähti ette 2008. aastal direktiivi rakendamise aruande esitamine ning vajaduse korral direktiivi muutmissetepanekute tegemine. Nimetatud aruanne, mille eesmärk oli anda põhjalik ülevaade direktiivi 2004/38 ülevõtmisest riigisisesse õigusesse ja selle kohaldamisest igapäevaelus, esitati Euroopa Parlamendile ja nõukogule 2008. aasta detsembris. Euroopa Komisjon raporteeris, et ükski liikmesriik ei olnud selleks ajaks kogu direktiivi tõhusalt ja korrektselt üle võtnud ning ükski direktiivi artikkel ei olnud kõigi liikmesriikide poolt tõhusalt ja korrektselt üle võetud. Asjade sellist seisut hindas Euroopa Komisjon „üsna pettumust valmistavaks“.<sup>264</sup>

Kaks peamist valdkonda, kus aruande koostamise ajal toimus EL kodanike põhiõiguste pidevat rikkumist olid: 1) kolmandatest riikidest pärinevate pereliikmete

---

<sup>259</sup> Direktiiv 2004/38 art 10.

<sup>260</sup> Direktiiv 2004/38 art 16 lg 1.

<sup>261</sup> Direktiiv 2004/38 art 16 lg 2.

<sup>262</sup> Direktiiv 2004/38 art 16 lg 4.

<sup>263</sup> Direktiiv 2004/38 art 27 lg 2.

<sup>264</sup> COM(2008) 840 final, p. 3.



sisenemis- ja riigis elamise õigus (probleemid sissesõiduviiisadega või piiriületusel, riigis elamise õigusega seotud tingimused, mis ei ole direktiiviga ette nähtud, viivitused elamislubade väljastamisel); 2) nõue, mille kohaselt ELi kodanikud peavad koos elamisloataotlusega esitama direktiivis mitte ette nähtud täiendavaid dokumente.<sup>265</sup> Samas leidis Euroopa Komisjon, et antud etapis ei olnud tarvis veel direktiivi muudatusettepanekuid teha ning lahenduseks on liikmesriikide poolne tõhusam direktiivi rakendamine.<sup>266</sup> Direktiivi tõlgendamiseks anti Euroopa Komisjoni poolt välja eraldi juhised.<sup>267</sup> Antud juhistes juhiti tähelepanu asjaolule, et direktiivi peab tõlgendama ja kohaldama kooskõlas põhiõigustega, sh eelkõige õigusega era- ja perekonnaelu austamisele, nagu see on tagatud EIÕK-ga ja ette nähtud hartaga.<sup>268</sup>

Nagu juba eelnevalt märgitud, võttis direktiiv 2004/38 arvesse varasemat kohtupraktikat. Euroopa Kohtu lahendeid võttis Euroopa Komisjon arvesse ka eeltoodud juhiste koostamisel. Nii on juhistes toodud, et ELi kodanik, kes elab liikmesriigis, mille kodanik ta on, ei saa isikute vaba liikumist reguleerivast õigusest tulenevaid hüvesid üldiselt kasutada ja tema kolmandast riigist pärit pereliikme suhtes kohaldatakse ikka liikmesriigi sisserändealaseid õigusakte.<sup>269</sup> Erandkategoriatena, kelle suhtes kohaldatakse isikute vaba liikumist käsitlevaid eeskirju, tuuakse välja need EL kodanikud, kes pöörduvad pärast muus liikmesriigis elamist tagasi oma päritoluliikmesriiki<sup>270</sup>, ja teatavatel tingimustel need EL kodanikud, kes on kasutanud oma õigust liikuda vabalt teise liikmesriiki seal elamata, nt teenuste osutamise eesmärgil teises liikmesriigis<sup>271</sup>.

Sisustades mõistet „pereliikmed“ juhtis Euroopa Komisjon juhistes tähelepanu sellele, et kuigi puuduvad piirangud lähedusastmele, võivad liikmesriigi ametiasutused nõuda tõendeid väidetavate perekondlike sidemete kohta.<sup>272</sup> Lisaks sellele on direktiivis kasutatud mõistet „muud pereliikmed“, millele ei ole kehtestatud lähedusastmega seotud piiranguid<sup>273</sup>, kuid nende puhul kehtivad tingimused, et nad peavad olema, kas EL kodaniku ülalpeetavad

---

<sup>265</sup> COM(2008) 840 final, p. 9.

<sup>266</sup> COM(2008) 840 final, p. 10.

<sup>267</sup> Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. COM(2009) 313 final. Brussels 02.07.2009. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:EN:PDF> (01.04.2013).

<sup>268</sup> COM(2009) 313 final, p. 3.

<sup>269</sup> COM(2009) 313 final, p. 3.

<sup>270</sup> EKo 07.07.1992, C-370/90, *The Queen v. Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department*, para. 25; EKo 11.12.2007, C-291/05, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v. R. N. G. Eind*, para. 47.

<sup>271</sup> EKo 11.07.2002, C-60/00, *Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department*, para. 47.

<sup>272</sup> COM(2009) 313 final, p. 4.

<sup>273</sup> COM(2009) 313 final, p. 5.

või leibkonna liikmed lähteriigis või tõsiste tervislike põhjuste korral vajama EL kodaniku poolset isiklikku hooldust.

Juhistes rõhutatakse üle ka direktiivis sätestatud otsesed piiranguid dokumentidele, mida liikmesriigid võivad nõuda kolmanda riigi kodanikult elamisloa taotlusega seoses, märkides, et direktiiv sisaldab ammendavat nimekirja, st ühtki täiendavat dokumenti ei tohi nõuda. Küll aga võib liikmesriik nõuda dokumentide tõlkimist, notariaalset kinnitamist või legaliseerimist, kui liikmesriigi asjaomane ametiasutus ei mõista keelt, milles konkreetne dokument on koostatud, või kahtleb dokumendi väljaandnud asutuse pädevuses.<sup>274</sup>

Euroopa Kohus on oma lahenditega selgitanud, millistel juhtudel võivad liikmesriigid piirata EL kodanike ja nende perekonnaliikmete vaba liikumise ja elamisõigust avaliku korra või julgeoleku huvidest lähtudes. Nii on Euroopa Kohus leidnud, et liikmesriigil on õigus oma vajadusi arvestades määrata kindlaks avaliku korra ja julgeoleku nõuded, mis võivad liikmesriigiti ja periooditi erineda, kuid kui direktiivi kohaldamise raames määratakse sellised nõuded kindlaks, peab neid tõlgendama rangelt.<sup>275</sup> EL kodanikke võib riigist välja saata ainult käitumise eest, mida on vastuvõtva liikmesriigi õiguse kohaselt karistatud, või seoses muude tegelike ja tõhusate meetmetega, mille eesmärk on hoida ära selline käitumine.<sup>276</sup> Isiku käitumine peab aga endast kujutama tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab vastuvõtja liikmesriigi ühiskonna mõnda põhihuvi, kusjuures kõik eespool loetletud tingimused peavad olema samaaegselt täidetud.<sup>277</sup> Piiravad meetmed ei tohi tugineda ainult teise liikmesriigi esitatud avaliku korra või julgeolekuga seotud kaalutlustele või põhjendusele, et isikut on korduvalt karistatud.<sup>278</sup>

Seega on ilmne, et EL kodanikud, kes elavad teises liikmesriigis, ei ole lihtsalt välismaalased. Liikmesriigi õigust EL kodanikke oma kodanikest erinevalt kohelda, sh neid riigist välja saata, on oluliselt piiratud.<sup>279</sup> EL kodanike perekonnaliikmed, kes on kolmanda riigi kodanikud, on samuti õigustatud osa saama nendest hüvedest. Seega on mobiilsete EL kodanike kolmanda riigi kodanikest pereliikmete osas liikmesriikide õigused oluliselt piiratud, võrreldes selliste kolmanda riigi kodanikega, kes on paikse EL kodaniku pereliikmed. Samas ei ole EL kodanike kolmanda riigi kodanikust pereliikmete õigused

---

<sup>274</sup> COM(2009) 313 final, p. 7.

<sup>275</sup> EKo 28.10.1975, C-36/75, *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur*, para. 27; EKo 27.10.1977, C-30/77, *Régina v. Pierre Bouchereau*, para. 33; EKo 10.07.2008, C-33/07 *Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București v. Gheorghe Jipa*, para. 23.

<sup>276</sup> EKo 18.05.1982, C-115/81, *Rezguia Adoui v. Belgian state and city of Liège, and Dominique Cornuaille v. Belgian state*, para. 5–9; EKo 20.11.2001 C-268/99, *Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie*, para. 61.

<sup>277</sup> COM(2009) 313 final, p. 10.

<sup>278</sup> COM(2009) 313 final, pp. 10, 12.

<sup>279</sup> Kochenov 2010, p. 1.

iseseisvad, vaid tuletatud seosest EL kodanikuga.<sup>280</sup> Ilma seoseta puuduksid neil vastavad õigused ning neile kohalduksid selle liikmesriigi, kuhu soovitakse elama asuda, kolmanda riigi kodanikele kehtivad üldsätted.

Eestis on direktiiv 2004/38 üle võetud Euroopa Liidu kodaniku seadusesse<sup>281</sup> ning kohaldub EL kodanikele, v.a Eesti (ja Šveitsi) kodanikud<sup>282</sup>, ja nende pereliikmetele, kes ei ole EL kodanikud ega Eesti kodanikud<sup>283</sup>. Kuna käesoleva töö raames ei analüüsi autor direktiivi transponeerimist, ei leia eraldiseisvalt käsitlemist ka Euroopa Liidu kodaniku seadusega kehtestatud kord. Käesolevas töös piirdub autor EL teise õiguse aktide ja Eestis Eesti kodaniku perekonna taasühinemisele kehtiva korra võrdlusele.

Järgnevas peatükis analüüsib Euroopa Kohtu lahendeid, kus kohus on püüdnud tuua EL õiguse kohaldamisalasse ka paikseid EL kodanikke, seeläbi laiendades nende perekonna taasühinemise õiguseid, ning Eesti välismaalaste õiguse muutmise vajadust tulenevalt antud lahendites.

---

<sup>280</sup> EKo 15.11.2011, C-256/11, *Murat Dereci, Vishaka Heiml, Alban Kokollari, Izunna Emmanuel Maduike, Dragica Stevic v. Bundesministerium für Inneres*, para. 55.

<sup>281</sup> RT I, 29.12.2011, 173.

<sup>282</sup> ELKS § 1 lg-d 1 ja 2.

<sup>283</sup> ELKS § 3 lg 1.

### 3. EUROOPA KOHTU PRAKTIKA NING SELLE MÕJU EESTI VÄLISMAALASTE ÕIGUSELE

Eelmistes peatükkides on käesoleva töö autor mitmel korral toonud välja Euroopa Kohtu olulise rolli nii EL kodakondsuse sisustamisel kui EL kodanike ja kolmanda riigi kodanike õiguste tagamisel. Tänu Euroopa Kohtu lahenditele on EL kodakondsuse kontseptsioon omandanud reaalse õiguste kogumi. Euroopa Kohus on näidanud olulisi sekkumisi ja proaktiivseid tõlgendusi EL kodakondsusega seotud küsimustes, mis on laiendanud selle staatuse rakendamist nii *ratione materiae* kui *ratione personae* ulatuses.<sup>284</sup> Seeläbi on EL kodaniku staatus ning sellega kaasnevad õigused ja vabadused järk-järgult suurendanud ja muutnud vabamaks ka EL kodakondsuse piire<sup>285</sup>, mistõttu võib väita, et seos liikmesriigi kodakondsuse ja EL kodakondsuse vahel ei ole enam lihtsakoeline ühe sõltumine teisest, vaid oluliselt komplitseeritum<sup>286</sup>.

Euroopa Liidu kodakondsusega seotud kohtupraktika käsitlus on seotud kolmanda riigi kodanikega ja nende õigustega seeläbi, et EL teisesest õigusest tulenevad soodustatud tingimused kolmanda riigi kodanike suhtes kehtivad ainult juhul, kui kolmanda riigi kodanikul on perekondlik seos EL kodanikuga. Seeläbi on kolmanda riigi kodaniku soodsamad õigused tuletatud EL kodanikust pereliikme staatusega kaasnevatest õigustest.

Käesoleva töö kontekstis tuleb esile tõsta Euroopa Kohtu panust EL kodanike vaba liikumise õiguse täpsemal sisustamisel, mis on laiendanud EL kodanike võimalusi antud õiguse teostamisel. Seeläbi on Euroopa Kohus andnud ka EL kodanike kolmanda riigi kodanikest perekonnaliikmetele suuremad võimalused liikmesriikidesse sisenemiseks ja seal viibimiseks või elamiseks.

Alljärgnevalt käsitleb autor esmalt Euroopa Kohtu praktikat, kus kohus, laiendades EL kodakondsusega kaasnevaid õigusi, on seeläbi laiendanud EL kodanike kolmanda riigi kodanikest pereliikmete õigusi. Seejärel analüüsib autor, kas Euroopa Kohtu praktika mõjutab Eesti välismaalaste õigust ning millises ulatuses oleks viimast vaja muuta, kui mõju on tuvastatud.

---

<sup>284</sup> Carrera, Faure Atger 2009, p. 7; Kochenov 2010, p. 15.

<sup>285</sup> Carrera, Faure Atger 2009, p. 7; Kochenov 2010, p. 15.

<sup>286</sup> Kochenov 2010, p. 1.

### 3.1 Euroopa Kohtu praktika paiksete EL kodanike perekonna taasühinemise õiguse sisustamisel

Euroopa Kohus peab tõlgendama EL kodakondsusega seonduvat teisest õigust<sup>287</sup> pidevas seoses EL kodakondsust käsitlevate põhimõtetega aluslepingutest. Seeläbi on Euroopa Kohus tõstnud EL kodakondsuse olulisust ja samaaegselt piiranud liikmesriikide õigusi selliselt, et viimased ei saa EL kodanikke ilma jätta neile staatusest tulenevatest õigustest ega kitsendavalt tõlgendada EL teisest õigust.<sup>288</sup> Nii leidis Euroopa Kohus, veel enne direktiivi 2004/38 vastuvõtmist, kohtuasja *Baumbast*'i<sup>289</sup> otsuses, et ELTL artikli 21 on vahetu õiguspõhine, millega antakse isikutele, kes ei ole majanduslikult aktiivsed, iseseisev vaba liikumise õigus. Sellega laiendas kohus vaba liikumise õigused isikutele, kellel ei olnud vahetut seost ühisturu majandusega ning kes ei saanud seetõttu kasutada „klassikalisi“ vaba liikumise õigusi.<sup>290</sup> *Zhu ja Chen*'i kohtuotsuses sedastas Euroopa Kohus, et kui alaealine laps on omandanud muu kui oma elukohaliikmesriigi kodakondsuse, on tema vanematel elukohaliikmesriigis ELTL artikli 21 ja antud kohtuotsuse alusel tuletatud elamisõigus.<sup>291</sup> Samas käsitlevad eeltoodud lahendid siiski olukordi, kus on realselt toimunud EL kodaniku liikumine ühest liikmesriigist teise, st esineb piiriülene element.

Selline liikumise aspekti tähtsustamine EL õiguse kohaldamisalasse kuulumise eeldusena on olnud justkui dogma, mida Euroopa Kohus on oma lahendites rõhutanud ning piinlikult kinni pidanud. Viimaste aastate lahendites on aga näha teatud paradigma muutust<sup>292</sup>. Kohtuasja *Ruiz Zambrano*<sup>293</sup> kohtujurist Sharpston juhtis oma ettepanekus tähelepanu sellele, et kui tähtsustada ainult liikumise aspekti, võivad „staatiliselt“ kodanikud sattuda halvemasse olukorda võrreldes „liikuvatega“, ehkki kõikides muudes aspektides on nende olukord samalaadne või identne. Tulemuseks on EL ja riigisisese õiguse koosmõjust tekkiv vastupidine diskrimineerimine<sup>294</sup>, mis on liikmesriigi kodakondsuse omamise üks negatiivne aspekt. Nimelt, ainult nende suhtes, kes omavad oma asukohariigi kodakondsust, võib EL-s seaduslikult diskrimineerida, kuna EL kodakondsus ei ole piisav, et isik langeks EL õiguse

---

<sup>287</sup> Nt direktiiv 2004/38.

<sup>288</sup> Kochenov 2010, pp. 15–16.

<sup>289</sup> EKo 17.09.2002, C-413/99, *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department*, para. 82–84.

<sup>290</sup> EK 08.03.2011, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*, kohtujuristi E. Sharpston'i ettepanek, p. 125.

<sup>291</sup> C-200/02, *Zhu ja Chen*, para. 41, 46; EK 08.03.2011, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*, kohtujuristi E. Sharpston'i ettepanek, p. 123.

<sup>292</sup> C-135/08, Rottmannis käsitles Euroopa Kohus piiriülest elementi tulevikku suunatuna.

<sup>293</sup> EKo 08.03.2011, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*.

<sup>294</sup> EK 08.03.2011, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*, kohtujuristi E. Sharpston'i ettepanek, p. 132–133.

rakendusalas. <sup>295</sup> Samaaegselt näeb ELL ette, et EL rajaneb muu hulga sellisel põhimõttel nagu võrdsus <sup>296</sup>, mis on liikmesriikide ühine väärtus. Ilmselt aga ei ole võrdses olukorras paikne ja mobiilne EL kodanik.

Traditsioonilisest piiriülesest loogikast eemaldus Euroopa Kohus ka *Ruiz Zambrano* kohtulahendis, kus aktsepteeris, et kahe nn staatilise e paikse alaealise Belgia kodaniku Kolumbia kodanikust isal on õigus elada ja töötada EL õiguse alusel, sest vastupidisel juhul jääksid lapsed ilma võimalusest realselt kasutada põhilisi õigusi, mida EL kodaniku staatus annab <sup>297</sup> tulenevalt aluslepingutest. Kohtulahendis väljapakutud lähenemise innovatiivsuse tõttu asusid Lansbergen ja Miller seisukohale <sup>298</sup>, et antud otsus avab ukse EL kodakondsusega seotud õiguste omandamisele olukordades, mida seni on peetud nn riigisisesteks ja seepärast jäänud EL õiguse kohaldumisasalast väljapoole, ning et selliste õiguste omandamine toob omakorda endaga kaasa kolmandate riikide kodanike tuletatud õiguste laienemise. Nimelt, elamisõiguse andmine *Ruiz Zambrano* lahendis ei ole mitte niivõrd seotud viimase laste õigusega elada ja liikuda EL-s, vaid rohkem seotud nende kodakondsusest tulenevate õiguste kohaldumises nende terviklikkuses. Just viimasel põhjusel Euroopa Kohus rõhubki otsuses ELTL artiklile 20 ja mitte ELTL artiklile 21, mis seob vaba liikumise õiguse vastuvõetud meetmega. <sup>299</sup> Samaaegselt on aga professor Craig, analüüsides antud kohtuasjas kohtujuristi argumente, leidnud, et antud juhul EL õigus siiski ei ole kohaldatav piiriülese elemendi puudumise tõttu. <sup>300</sup> Kuna Euroopa Kohus ise oli oma otsuse motiveerimisel väga kitsi, jäid vastuseta mitmed küsimused. Üks neist, väga oluline, puudutas perekonnaliikmete ulatust, st millistele pereliikmetele elamisõiguse andmisest keeldumine kujutab endast EL kodaniku reaalsest põhiõiguste kasutamise võimalustest ilmajätmist. <sup>301</sup>

Üsna varsti pärast *Ruiz Zambrano* lahendit tegi Euroopa Kohus otsuse *McCarthy* <sup>302</sup> kohtuasjas, kus *Ruiz Zambrano* lahendist tulenev uudne lähenemine leidis kinnitust. Kuid erinevalt *Ruiz Zambrano* lahendist asus Euroopa Kohus seisukohale, et täiskasvanud EL kodanik ei saa tugineda EL õigusele, et seadustada oma Jamaika kodanikust abikaasa

---

<sup>295</sup> Kochenov 2010, pp. 17–18.

<sup>296</sup> ELL art 2.

<sup>297</sup> C-34/09, *Ruiz Zambrano*, para. 41–45.

<sup>298</sup> A. Lansbergen, N. Miller. European Citizenship Rights in Internal Situations: An Ambiguous Revolution? Decision of 8 March 2011, Case C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEM)*. – European Constitutional Law Review 2011/7, No. 2, p. 287.

<sup>299</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 452.

<sup>300</sup> U. Lõhmus. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – Juridica 2011/9, lk 646.

<sup>301</sup> Lansbergen, Miller 2011, p. 296.

<sup>302</sup> EKo 05.05.2011, C-434/09, *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*, para. 47.

viibimine liikmesriigis<sup>303</sup>. Seda just piiriülese elemendi puudumise tõttu, s.o takistus, mis suudeti ületada *Ruiz Zambrano* lahendis. Veel enamgi, kohus üldse ei kaalunud McCarthy võimatust elada normaalset pereelu liikmesriigis, kui tema ilmajätmist võimalusest realselt kasutada põhilisi õigusi, mida EL kodaniku staatus annab.<sup>304</sup> Küll aga märgib antud kohtuasja kohtujurist Kokott, et kõik liikmesriigid on EIÕK lepinguosalisel ning isegi kui EIÕK ei taga välismaalasele õigust teatud riiki siseneda või seal elada, võib McCarthy kaasuses olla tegemist EIÕK art 8 lõikest 1 tuleneva õiguse perekonnaelu austamisele rikkumisega, kui isikul keelatakse sisenemine või elamine mõnes riigis, kus elavad tema lähisugulased.<sup>305</sup> Seega võib järeldada, et *McCarthy* lahendi tulemusel jääb abikaasa välja eelmainitud perekonnaliikmete ulatusest, keda võiks hõlmata *Ruiz Zambrano* lahend.

Samuti ei võetud arvesse *McCarthy* kaasuse puhul isiku poolt kahe erineva liikmesriigi kodakondsuse omamist EL õigusega seose leidmisel<sup>306</sup>. Euroopa Kohus lihtsalt kordas üle, et olukorras, kus EL kodaniku, kes ei ole kunagi kasutanud oma õigust vabalt liikuda ja on alati elanud liikmesriigis, mille kodanik ta on, suhtes ei kohaldata direktiivi 2004/38 ning seda järeldust ei mõjuta asjaolu, et antud kodanikul on ka ühe teise liikmesriigi kui selle liikmesriigi kodakondsus, kus ta elab.<sup>307</sup> Teise liikmesriigi kodakondsuse omamine ei viita sellele, et vastav kodanik oleks kasutanud oma õigust vabalt liikuda.<sup>308</sup>

Selline äärmiselt piiratud lähenemine Euroopa Kohtu poolt pärast *Ruiz Zambrano* lahendit tõi kaasa mitmete autorite kriitika. Van Elsuwege ja Kochenov leiavad<sup>309</sup> isegi, et Euroopa Kohus on *McCarthy* kohtuasja otsuses *Ruiz Zambrano* lahendit valesti tõlgendanud. Nimelt, Van Elsuwege ja Kochenov leiavad, et *Ruiz Zambrano* lahendiga pani kohus paika lihtsa reegli: liikmesriikide meetmed, mis muudavad võimatuks kasutada EL kodakondsusest tulenevaid põhiõigusi, ulatuvad EL õiguse kohaldamisalasse ning ei ole oluline, kas antud juhul esineb piiriülene element või mitte. Tegu on printsiibiga, mitte küsimusega puutumusest mingi konkreetse, EL kodakondsusest tuleneva, õigusega. Nimetatud tõlgendus tugineb aluslepingutest tulenevale kontekstile, et elamisõigus liidu territooriumil ei ole ainuke EL kodakondsusega kaasnev õigus ning seega ei ole korrektne väita, et McCarthy olukord ei

---

<sup>303</sup> C-434/09, *McCarthy*, para. 55–56.

<sup>304</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 444.

<sup>305</sup> EK 05.05.2011, C-434/09, *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*, kohtujuristi J. Kokott'i ettepanek, p. 59.

<sup>306</sup> C-434/09, *McCarthy*, para. 54.

<sup>307</sup> C-434/09, *McCarthy*, para. 39–40.

<sup>308</sup> C-434/09, *McCarthy*, para. 41.

<sup>309</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 455.

kuulu EL kohaldamisalasse, sest antud konkreetset õigust ei ole rikutud, analüüsimata liikmesriigi otsust tema teistele õigustele.<sup>310</sup>

Printsiibipõhist tõlgendust toetab ka van den Brink, kes on leidnud<sup>311</sup>, et asutamislepingutest tulenevat staatust ja sellega kaasnevaid õigusi peab tõlgendama eraldiseisvalt, sest vastasel juhul saaks isik piiriülese elemendi puudumisel tugineda EL õigusele ainult siis, kui tema EL kodaniku staatus on ohus, ning olukorras, kus ühte tema õigustest rikutakse, ta seda teha ei saaks. Kehtiv kohtupraktika sellist printsiibipõhist lähenemist justkui eeldaks, kui tugineda *Ruiz Zambrano* lahendile, kuid sõnaselgelt ei toeta, kui lähtuda *McCarthy* ja *Dereci*<sup>312</sup> lahenditest, mistõttu on tegemist ainult teoreetilise käsitlusega, millel praktikas ei pruugi sellist väljundit olla. Kochenov ja Plender nendivadki<sup>313</sup>, et EL kodakondsusega seotud õiguste sisustamisel ongi ainuke võimalus seda teha läbi Euroopa Kohtu praktika.

Kohtuasja *Ruiz Zambrano* lahendi kontekstis peavad Van Elsuwege ja Kochenov mõistlikuks eeldada sedagi, et nimetatud reegel kehtib muu hulgas juhul, kui üks vanematest on EL kodanik. See tähendab, et ei pea mõlemad vanemad olema välismaalased. Seega peaksid *Ruiz Zambrano* kohtulahendiga loodud reegli alla kuuluma segapaarid (EL kodanik ja kolmanda riigi kodanik), või endised segapaarid. Siiski tasub selliste eelduste tegemisel olla ettevaatlik. Nimelt, Euroopa Kohtu *Ruiz Zambrano* lahendi tõlgendamisel tekib veel üks probleem, mis on seotud asjaoluga, et Euroopa Kohus ei ole sõnaselgelt väljendanud, kas elamisõigus on ühel või mõlemal vanemal.<sup>314</sup> Sellises olukorras on liikmesriikide kohtud hakanud tuletama omanäolisi tõlgendusi. Nii näiteks keeldus Hollandi kohus Kosovo kodanikust naisterahvale elamisõiguse võimaldamisest, kes tugines *Ruiz Zambrano* lahendile, kuna tema lapsed on Hollandi kodanikud. Hollandi kohus põhjendas keeldu asjaoluga, et EL kodanikele, st lastele, on tagatud nende staatusest tulenevate õiguste kasutamine nende isa kaudu, kes on ka Hollandi kodanik, mistõttu erinevad antud Kosovo kodaniku kaasuse asjaolud *Ruiz Zambrano* kaasuse asjaoludest.<sup>315</sup> Seega on *Ruiz Zambrano* lahendi lugemisel võimalik lähtuda kitsamast ja laiemast tõlgendusest. Kitsama tõlgenduse kohaselt tõepoolest piisab ühest vanemast, et tagada lastest EL kodanikele nende staatusest tulenevate õiguste

---

<sup>310</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 455.

<sup>311</sup> van den Brink 2012, pp. 276–277.

<sup>312</sup> EKo 15.11.2011, C-256/11, *Murat Dereci, Vishaka Heiml, Alban Kokollari, Izunna Emmanuel Maduiké, Dragica Stevic v. Bundesministerium für Inneres*.

<sup>313</sup> D. Kochenov, R. Plender. EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text. – *European Law Review* 2012/37, No. 4, p. 390.

<sup>314</sup> H. van Eijken, S. A. de Vries. A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after *Ruiz Zambrano*. – *European Law Review* 2011/36, No. 5, p. 719.

<sup>315</sup> van Eijken, de Vries 2011, p. 719.



kasutamine. Laiem tõlgendus aga näitaks seda, et perekonna lõhkumine viib EL kodakondsusega kaasnevate õiguste kasutamise õõnestamiseni.<sup>316</sup>

Töö eelmistest alapeatükkidest on selgunud, et mobiilsete EL kodanike õigusi tagav EL kodaniku vaba liikumise direktiiv hõlmab perekonnaliikme mõiste alla mitte ainult tuumperekonna, vaid laiendatud perekonna<sup>317</sup>. Nii tagatakse direktiivist tulenevaid õigusi EL kodaniku ja tema välismaalasest abikaasa ülalpeetavatele vahetult ülenevatele lähisugulastele<sup>318</sup>, aga ka muudele pereliikmetele, sõltumata nende kodakondsusest, kes on EL kodaniku ülalpeetavad, leibkonna liikmed, EL kodaniku isiklikul hooldamisel või partner, kellega tal on püsiv ja tõendatav suhe<sup>319</sup>. Ka kolmandate riikide kodanike perekonna taasühinemise õiguse realiseerimise tagamiseks mõeldud perekonna taasühinemise direktiiv võimaldab liikmesriikidel laiendada perekonnaliikme mõistet, kaasates näiteks välismaalase või tema abikaasa vanemad<sup>320</sup>. Kui liikmesriik laiendab perekonnaliikme kategooriaid, kohalduvad kõik direktiivis sätestatud piirangud ses osas, mida liikmesriik võib nõuda sellise pereliikme taasühinemisel.

*Ruiz Zambrano* lahendi kitsama tõlgenduse kohaselt on paikne EL kodanik olukorras, kus kaitstud on ainult mittetäielik tuumikperekond<sup>321</sup>, mis koosneb ühest vanemast, st EL kodanikust ja tema alaealisest lapsest või lastest. Selline tõlgendus piirab oluliselt paikse EL kodaniku võimalust perekonna taasühinemise õiguse ning perekonnaelu puutumatus samaväärsele kaitsele võrreldes mobiilse EL kodaniku ja välismaalasega.

Oluline on aga *Ruiz Zambrano* ja *McCarthy* kohtulahendite puhul Euroopa Kohtu poolt reaalse põhiõiguste kasutamise võimaluste testi väljatöötamine ja kinnistumine. Nimetatud testi selgitas kohus täiendavalt *Dereci* lahendis,<sup>322</sup> tuues esile, et reaalse põhiõiguste kasutamise võimaluste test on kui kriteerium, mis on väga eripärane, kuna seondub olukordadega, kus vaatamata sellele, et kolmandate riikide kodanike elamisõigust käsitlev teisene õigus ei ole kohaldatav, ei saa erandkorras keelduda andmast elamisõigust sellisele kolmanda riigi kodanikule, kes on liikmesriigi kodaniku pereliige, kuna muidu

---

<sup>316</sup> van Eijken, de Vries 2011, p. 719.

<sup>317</sup> Laiendatud perekonda kuulub lisaks tuum perekonnale veel täiendavaid liikmeid, kes kõik on omavahel lähisugulus-, partnerlus- või hõimlussuhteis. M. Kagadze, I. Kraav, K. Kullasepp. Perekonnaõpetus. Inimõpetuse õpik gümnaasiumile. *Sine loco*: Koolibri *since anno*, lk 10. – Arvutivõrgus: <http://www.koolibri.ee/download/?action=binary&id=3554> (21.04.2013).

<sup>318</sup> Direktiiv 2004/38 art 2 p 2 ap d.

<sup>319</sup> Direktiiv 2004/38 art 3 lg 2.

<sup>320</sup> Direktiiv 2003/86 art 4 lg 2 p a.

<sup>321</sup> M. Kagadze, I. Kraav, K. Kullasepp. Perekonnaõpetus. Inimõpetuse õpik gümnaasiumile. *Sine loco*: Koolibri *since anno*, lk 10. – Arvutivõrgus: <http://www.koolibri.ee/download/?action=binary&id=3554> (21.04.2013).

<sup>322</sup> H. Oosterom-Staples. To What Extent Has Reverse Discrimination Been Reversed? – *European Journal of Migration and Law*, 2012/14, No. 2, p. 168.

kaotaks sellele liikmesriigi kodanikule kuuluv liidu kodakondsus oma kasuliku mõju<sup>323</sup>. Kohus selgitas täiendavalt, et seetõttu ainult sellest, et liikmesriigi kodanikule näib majanduslikust seisukohast või liidu territooriumil perekonnasidemete säilitamise eesmärgil soovitav, et tema pereliikmed, kes ei ole liikmesriigi kodanikud, saaksid elada koos temaga liidu territooriumil, ei piisa selleks, et asuda seisukohale, et liidu kodanik on sunnitud sellise õiguse andmisest keeldumise korral liidu territooriumilt lahkuma.<sup>324</sup> Samas aga just sellistes olukordades vajavadki paiksed EL kodanikud kõige rohkem kaitset EL õiguselt, sest EIÕK artikkel 8 ei kohusta riike võimaldama välismaalastest perekonnaliikmetele oma territooriumil elamist<sup>325</sup>, mistõttu ei ole perekonna taasühinemise õigus seotud konkreetse riigiga. Nimelt, EIÕK artikkel 8 ainult seab minimaalse kaitse taseme, mida liikmesriigid peavad austama ning see, kas konkreetne riiklik meede tegelikult rikub EIÕK artiklist 8 tulenevat õigust või mitte, sõltub suuresti iga konkreetse kaasuse asjaoludest.<sup>326</sup> Selles osas on Euroopa Inimõiguste Kohus andnud suure kaalutusõiguse liikmesriikide immigratsioonikontrollile, mis võimaldab liikmesriikidel võtta arvesse erinevaid faktoreid.<sup>327</sup> Eriti oluliseks on Euroopa Inimõiguste Kohus pidanud perekonna loomise aega ja sellega seonduvaid asjaolusid, mis EL kodakondsuse puhul ei jäta liikmesriikidele väga suurt diskretsiooniõigust.<sup>328</sup> Seega annab EL kodakondsus teistsuguse ja tihtipeale oluliselt ulatuslikuma pereelu kaitse, kui EIÕK artikkel 8.<sup>329</sup> Nii näiteks ei pea EL kodaniku välismaalasest pereliige olema koos EL kodanikuga varasemalt elanud EL kodaniku kodakondsusjärgses riigis, et kasutada direktiivist 2004/38 tulenevaid soodustavat korda.

Siinkohal tuleb märkida, et hartagi näeb ette perekonnaelu austamise õiguse<sup>330</sup>, sarnaselt EIÕK-le, kuid harta sätted kohalduvad üksnes EL õiguse kohaldamise korral<sup>331</sup>, mistõttu tuleb liidu õigust harta alusel tõlgendada EL-le antud pädevuste piires<sup>332</sup>. Kui aga EL pädevust ei tuvastata, pole võimalik tugineda ka harta sätetele. Selline kitsendav harta tõlgendamise võimalus annab justkui aluse eeldada, et EL-s rakendub põhiõiguste kaitse EL kodakondsuse ja mitte harta alusel.<sup>333</sup>

---

<sup>323</sup> C-256/11, *Dereci*, para. 67.

<sup>324</sup> C-256/11, *Dereci*, para. 68.

<sup>325</sup> Oosterom-Staples 2012, p. 168; U. Lõhmus. Välismaalased ja õigus perekonnaelu puutumatusel. – *Juridica* 2000/7, p. 4.4.

<sup>326</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 462.

<sup>327</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 462.

<sup>328</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 462.

<sup>329</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 465.

<sup>330</sup> Harta art 7.

<sup>331</sup> Harta art 51 lg 1.

<sup>332</sup> C-256/11, *Dereci*, para. 71.

<sup>333</sup> Kochenov, Plender 2012, p. 391.

Seega võib kokkuvõtvalt järeldada, et Euroopa Kohtu poolt loodud reaalse põhiõiguste kasutamise võimaluste test küll leevendab vastupidise diskrimineerimise probleemi mingil määral, kuid ei lahenda seda nagu näitas *McCarthy* lahend. Paiksed EL kodanikud nagu *McCarthy* ei saa EL õigusele tuginedes taotleda perekonna taasühinemist, samas kui kohtuasja *Carpenter* sarnases olukorras olev EL kodanik, kes aeg-ajalt osutab teenuseid isikutele, kes on asutatud teises liikmesriigis, saab tugineda EL õigusele.<sup>334</sup> Van Elsuwege ja Kochenov leiavad<sup>335</sup>, et sellise olukorra tekkimine on liikmesriikide ja liidu vaheliste pädevuste jagamise loogiline tulemus, kuid sellised ähmastunud piirid olukordade vahel, mis kuuluvad või ei kuulu EL õiguse kohaldamisalasse, vähendavad Euroopa Kohtu otsuste legitiimsust ning ennustatavust.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et *Ruiz Zambrano* on mingil määral jätnud lahti võimaluse kolmanda riigi kodanike õigustele olukorras, kus ei toimu EL kodaniku tegelikku liikumist ühest liikmesriigist teise. Samas tugineb nende elamisõigus antud kohtulahendi alusel alaealise EL kodaniku staatusele<sup>336</sup> ja temale EL kodakondsusest tulenevate õiguste jätkuvale võimaldamisele.<sup>337</sup> Euroopa Kohus on jätnud aga vastamata küsimusele, millises ulatuses on kolmanda riigi kodanikel selline õigus väljaspool olukorda, kus nad on oma laste eestkostjad ja ülalpidajad.<sup>338</sup>

Kohtuasja *McCarthy* kaasuse valguses paistab, et *Ruiz Zambrano* lahend piirdub ainult nende olukordadega, kus EL kodanikeks, kes potentsiaalselt jääksid ilma õigusest elada EL-s, on lapsed. Seega võib järeldada praegusele kohtupraktikale tuginedes, et abikaasadele vastav õigus ei laiene ning alaealiste EL kodanike ülalpidajad jäävad EL kodanike abikaasadega võrreldes eelistatud seisuga. Sellest tulenevalt võib kohtuasja *Ruiz Zambrano* lahendile tuginedes tekkida õigustatud küsimus, kas kolmanda riigi kodaniku sellisel elamisõigusel, kus ta hoolitseb alaealise EL kodaniku eest, on ka mingisugune ajaline limiit, st kas *Ruiz Zambrano* õigus liikmesriigis elada lõppeb laste täisealiseks saamisega?<sup>339</sup> Nimetatud küsimuses peab täiendavaid selgitusi jagama Euroopa Kohus. Mõeldav on muidugi ka olukord, kus EL kodaniku täisealiseks saamise hetkeks on tema välismaalasest pereliige juba riigi alaline elanik või on võimeline sellist staatust omandama.

---

<sup>334</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 456.

<sup>335</sup> Van Elsuwege, Kochenov 2011, p. 456.

<sup>336</sup> Kohtuasjas *Dereci* taotles *Ruiz Zambrano* lahendile tuginedes elamisõigust ka üks täisealine kolmanda riigi kodanik, kes väitis end olevat liikmesriigi kodanikust e EL kodanikust vanema ülalpidamisel, kuid Euroopa Kohus ei leidnud siinkohal puutepunkte *Ruiz Zambrano* lahendiga.

<sup>337</sup> van Eijken, de Vries 2011, p. 720.

<sup>338</sup> van Eijken, de Vries 2011, p. 720.

<sup>339</sup> van Eijken, de Vries 2011, p. 720.

Kohtuasjas *Dereci* tehtud lahendile tuginedes võib väita, et sooritatav test sisaldab endas hindamist, kas EL kodanikud oleksid reaalselt olukorras, kus nad peaksid lahkuma EL territooriumilt, kui nende kolmanda riigi kodanikust perekonnaliikmele ei võimaldata elada liikmesriigi territooriumil.<sup>340</sup> Kohtujurist Mengozzi *Dereci* kohtuasjas nentis, et tõenäoliselt on *Ruiz Zambrano* kohtuotsuse kohaldamisala siiski laiem, kui ainult alaealised EL kodanikud ja nende vanemad.<sup>341</sup> Tema arvates võib elamisloa andmisest keelduv otsus kolmanda riigi kodanikule, kes peaks hakkama majanduslikult, õiguslikult, halduslikult või emotsionaalselt hoolitsema ühe oma vanema eest, kes on EL kodanik, samuti tekitada selle EL kodaniku jaoks sama ohu, et ta ei saa enam tugineda oma staatusel ja peab EL territooriumilt lahkuma.<sup>342</sup>

Seega on antud reeglil kaks kriteeriumit, millest üks seostub ülalpidamisel olemisega ning teine EL territooriumilt lahkumisega.

Autor peab nõustuma *Dereci* lahendis antud Euroopa Kohtu seisukohaga, et vaieldav on igal juhul kohustuse tekkimine lahkuda kogu EL territooriumilt. Nimelt, EL õiguse kohaldamisulatusse jõudmiseks, et tagatud oleksid mobiilsele kodanikule kehtivad perekonnaga taasühinemise õigused, piisab ka aeg-ajalt teenuste osutamise eesmärgil käia teises EL liikmesriigis<sup>343</sup>. Olukorras, kus aga EL kodanik on ülalpeetav ja vajab hooldamist, ei ole selline lahendus siiski võimalik. Seega jääb EL kodanikust ülalpeetaval ning tema välismaalasest pereliikmel võimalus asuda elama teise liikmesriiki ning seeläbi saada osa mobiilsetele EL kodanikele tagatud õigustest perekonnaga taasühinemiseks. Samas ei pruugi aga selline liikumine teise liikmesriiki olla alati majanduslikel või muudel põhjustel võimalik olla ning mõistuspärasem on asuda kolmanda riigi kodaniku kodakondsusjärgsesse riiki. Sellisel juhul on küll EL kodanik sundolukorras, kus ta peab lahkuma kogu EL territooriumilt.

Kohtuasjas *Zhu ja Chen* leidis Euroopa Kohus, et kui keelduda alaealise EL kodaniku kolmanda riigi kodanikust pereliikmele elamisõiguse andmisest, muutub lapse elamisõiguse kasutamine võimatuks. Kuna alaealise EL kodaniku elamisõiguse kasutus on sõltuvuses tema vanemast, peab võimaldama alaealise EL kodaniku kolmanda riigi kodanikust vanemale ka elamisõiguse<sup>344</sup>. Direktiiv 2004/38 annab EL kodaniku pereliikmetele, sõltumata kodakondsusest, ka töötamise õiguse<sup>345</sup>, mistõttu on EL kodaniku pereliikmel võimalik tagada EL kodaniku ülalpidamine. Autor eeldab, et *Zhu ja Chen* lahendis kasutatud tõlgenduse põhjal

---

<sup>340</sup> S. Adam, P. Van Elsuwege. Citizenship Rights and the Federal Balance between the European Union and its Member States: Comment on *Dereci*. – European Law Review 2012/37, No. 2, p. 181.

<sup>341</sup> EK 15.11.2011, C-256/11, *Murat Dereci, Vishaka Heiml, Alban Kokollari, Izunna Emmanuel Maduike, Dragica Stevic v. Bundesministerium für Inneres*, kohtujuristi P. Mengozzi ettepanek, p. 46–47.

<sup>342</sup> EK 15.11.2011, C-256/11 kohtujuristi P. Mengozzi ettepanek, p. 48.

<sup>343</sup> C-60/00, *Carpenter*.

<sup>344</sup> C-200/02, *Zhu ja Chen*, para. 45.

<sup>345</sup> Direktiiv 2004/38 art 23.

on teoreetiliselt võimalik teises EL liikmesriigis omandada elamisõigus ka sellisel kolmanda riigi kodanikul, kes peab üleval ja hooldab täisealist EL kodanikku.

Ülalpidamisel olemise kriteerium tähistab sõltuvussuhet, mille osas tekitas Euroopa Kohus kohtuasja *Dereci* lahendis<sup>346</sup> ka otsese seose ELTL art 20 rikkumisega.<sup>347</sup> Euroopa Kohus ei sidunud testi formaalse tingimusega nagu vanus, vaid funktsionaalse kriteeriumiga nagu ülalpidamisel olemine. Viimane on mõistlik, kuna põhimõtteliselt on mõeldav olukord, kus alaealine EL kodanik võib teatud tingimustel täiesti iseseisvalt toime tulla, samas vajavad mõned täisealised isikud pidevat teiste pereliikmete tuge.<sup>348</sup> Euroopa Kohus on sisustanud sõltuvussuhte ainult läbi majandusliku aspekti<sup>349</sup>, samas kui kohtujurist Mengozzi on oma arvamuses lähenenud sõltuvussuhte sisustamisel hoopis laiemast kriteeriumide valikust.<sup>350</sup> majanduslik, õiguslik, halduslik ja emotsionaalne sõltuvus<sup>351</sup>.

Adam ja Elswège leiavad, et tuginedes kaasustele nagu *Metock* ja *Carpenter*, võib väita, et piiriülese elemendi olemasolu korral käsitletakse kolmanda riigi kodanikule elamisõiguse andmise hindamisel sellist sõltuvussuhet oluliselt paindlikumalt.<sup>352</sup> EL kodaniku vaba liikumise direktiivi preambulis<sup>353</sup> rõhutatakse nii perekonna ühtsuse säilitamist<sup>354</sup> kui seda, et tagamaks EL kodanike õigust liikuda ja elada vabalt teiste liikmesriikide territooriumil, tuleb vastav õigus anda ka EL kodanike pereliikmetele, sõltumata nende kodakondsusest. Seega, ühelt poolt võiks justkui nõustuda eeltoodud Adam ja Elswège väitega. Seda enam, kui vaadata EL kodaniku vaba liikumise direktiivi artiklit 10, millest nähtub, et ülalpeetavuse kohta tuleb esitada dokumentaalsed tõendid, mida võib teha, vastavalt Euroopa Kohtu praktikale, igal asjakohasel viisil<sup>355</sup>. Teisalt aga on Euroopa Kohus leidnud<sup>356</sup>, et ülalpeetava pereliikme staatust iseloomustab asjaolu, et ELi kodanik või tema abikaasa või partner osutab temale just materiaalsel abi ning emotsionaalset seotust ei võeta arvesse<sup>357</sup>.<sup>358</sup> Järelikult on siiski korrektne lähtuda sõltuvussuhte sisustamisel kitsamalt majanduslikust aspektist. Samas leiab käesoleva töö autor, et teatud juhtudel võib sõltuvussuhe põhineda ka mitmel aspektil. Nii näiteks põhineb piiratud teovõimega isiku

<sup>346</sup> C-256/11, *Dereci*, para. 65.

<sup>347</sup> Adam, Van Elsuwege 2012, p. 181.

<sup>348</sup> Adam, Van Elsuwege 2012, p. 181.

<sup>349</sup> C-256/11, *Dereci*, para. 32.

<sup>350</sup> Adam, Van Elsuwege 2012, p. 181.

<sup>351</sup> EK 15.11.2011, C-256/11 kohtujuristi P. Mengozzi ettepanek, p. 48

<sup>352</sup> Adam, Van Elsuwege 2012, p. 182.

<sup>353</sup> Direktiiv 2004/38 preambuli p. 5.

<sup>354</sup> Direktiiv 2004/38 preambuli p. 6.

<sup>355</sup> EKo 17.02.2005, C-215/03, *Salah Oulane v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, para. 53; EKo 09.01.2007, C-1/05, *Yunying Jia v. Migrationsverket*, para. 41.

<sup>356</sup> C-1/05, *Jia*, para. 36–37.

<sup>357</sup> C-200/02, *Zhu ja Chen*, para. 42.

<sup>358</sup> COM(2009) 313 final, p. 5.

puhul, kellele on seatud eestkoste, sõltuvussuhe ühelt poolt õiguslikul aspektil ning teisalt majanduslikul. Käesoleva töö maht aga ei võimalda põhjalikumalt analüüsida sõltuvussuhte olemust ning selle erinevate aspektide olulisust.

Langsbergen ja Miller leiavad, et kohtuasja *Ruiz Zambrano* lahendi tulemusena saavad paiksete EL kodanike vanematest hooldajad või ülalpidajad, aga ka potentsiaalselt piiratud ring teisi tuumperekonna liikmeid, tuletada elamisõiguse EL õigusest sõltumata sellest, kas nad vastavad liikmesriigi riigisisese õigusega kehtestatud reeglitele või mitte.<sup>359</sup> Seega võib väita, et ühelt poolt oleks Euroopa Kohus justkui oluliselt laiendanud EL kodanike kolmanda riigi kodanikest pereliikmete õigusi EL õiguse alusel. Teisalt kostub spekulatsioone selle kohta, et *Ruiz Zambrano* lahendi vähene motiveerimine on justkui märk hoopiski sellest, et Euroopa Kohus seadis prioriteetsemaks individuaalse õigluse võrreldes õiguskindlusega ja varasemalt üldtunnustatud printsiipide jätkuva kohaldamisega.<sup>360</sup> Sõltumata spekulatsioonide paikapidavusest tuleb siiski märkida, et *Ruiz Zambrano* lahendiga on kolmanda riigi kodanike õiguseid, kuigi piiratult, siis ikkagi tugevdatud. Samas ei tasu elamisõiguse laienemist üle tähtsustada, kuna senine Euroopa Kohtu praktika võimaldab seda otseselt seostada ainult nende EL kodanikega, kes on oma välismaalasest pereliikme ülalpidamisel, nt lapsed või vanurid, ning antud EL kodaniku tegelikust võimalusest või võimatusest kasutada oma EL kodaniku staatusest tulenevaid õigusi.

Järgmises peatükis analüüsibki autor seda, kas *Ruiz Zambrano* ja teiste käsitletud lahenditest tulenevalt vajab muutmist Eesti välismaalaste õigus ning kui jah, siis millises ulatuses.

### ***3.2 Euroopa Kohtu praktika mõju Eesti välismaalaste õigusele***

Käesoleva alapeatüki kirjutamisel lähtub autor eelmise alapeatüki peamisest järeldusest: Euroopa Kohus on laiendanud paikse EL kodaniku õigust perekonna taasühinemisele ja seeläbi ka EL kodaniku välismaalasest pereliikme vastavaid õigusi. Nimetatud laiendatud õigus tugineb kahele tingimusele: 1) EL kodanik on välismaalasega sõltuvussuhtes; 2) välismaalasele elamisloa andmisest keeldumine tähendab EL kodanikule lahkumist kogu EL territooriumilt ning seeläbi võimatust EL kodakondsusega kaasnevaid õiguseid tegelikult kasutada. Euroopa Kohtu lahendile kohtuasjas *Dereci* tuginedes võib järeldada, et eeltoodud kaks tingimust peavad esinema kumulatiivselt.

---

<sup>359</sup> Lansbergen, Miller 2011, p. 300.

<sup>360</sup> Lansbergen, Miller 2011, p. 303–306.

Käesoleva töö varasemas alapeatükis on autor andnud ülevaate üldisest Eesti välismaalaste õiguse regulatsioonist. Eesti kodaniku perekonnaga taasühinemist reguleerib sama seadusandlik akt, mis välismaalase puhul: välismaalaste seadus. Välismaalaste seadus võimaldab perekonna taasühinemist nii abikaasa kui lähedase sugulase juurde asumise kaudu.

Perekonna taasühinemise õiguse täpsustava regulatsiooni tutvustamisel Riigikogus rõhutas siseminister, et eelnõu üks eesmärke on täita EL-ga liitumisläbirääkimistel võetud kohustusi<sup>361</sup> ning määratleda isikute ring, kellel on võimalus kutsuda Eestisse elama oma abikaasat ja lähedasi sugulasi. Esmajärjekorras pidid eelnõu kohaselt olema õigustatud isikuteks Eesti kodanikud.<sup>362</sup> Selline lähenemine on kooskõlas ka kodakondsuse traditsioonilise eesmärgiga eristada omad võõrastest ja anda omadele eelisõigused võõraste ees. Käesoleva töö esimeses peatükis sai aga tõendatud, et Eesti kodanikul kui paikselt EL kodanikul ja tema välismaalasest pereliikmetel tuleb lähtuda riigi poolt sätestatud reeglitest perekonnaga taasühinemisel ning soodsamate, EL teisest õigusest tulenevate, tingimuste kohaldamist ei saa nõuda. Kehtiva regulatsiooni alusel aga lasub Eesti kodanikul ja tema välismaalasest pereliikmel mahukas tõendamiskoormis. Antud tõendamiskoormis on suurem kui Eestis elavatel välismaalastel ja mobiilsetel EL kodanikel ning nende pereliikmetel, kellega taasühinemine toimub EL teisese õiguse alusel.

Perekonna taasühinemise regulatsiooni täpsustamisel sooviti kehtestavate tingimuste kaudu vältida perekonna taasühinemisel olukorda, kus Eesti kodaniku või välismaalase pereliikmed muutuvad koormaks Eesti sotsiaalhoolekandesüsteemile<sup>363</sup>. Käesolevaks ajaks on autori hinnangul aga olukord muutunud ülereguleerituks, kuna osa kohustustest, mille täitmist nõutakse Eesti kodanikult ja tema välismaalasest pereliikmelt, on ebamõistlikud. Näiteks hooldust vajava vanema või vanavanema elama asumise korral Eestis elava täisealise lapse või lapselapse juurde tuleb ainuüksi välismaalase terviseseisundi kohta esitada kõigepealt tõend. Lisaks sellele tuleb põhjendada, miks hooldust ei ole võimalik saada ei välismaalase kodakondsusjärgses ega asukohariigis ning miks soovitakse elama asuda Eestisse. Täiendavalt tuleb esitada andmed varasema hoolduse kohta, aga ka info selle kohta, millist abi on taotleja asukohariigilt või kodakondsusjärgselt riigilt taotlenud ja millise tulemusega.

Eelmises alapeatükis selgus, et Euroopa Kohtu praktika ei toeta abikaasa kuulumist nende perekonnaliikmete ringi, kellel oleks võimalik asuda paikse EL kodaniku juurde elama

---

<sup>361</sup> Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu (1028 SE) esimene lugemine. IX Riigikogu stenogramm. VII istungjätk, 21.05.2002.

<sup>362</sup> *Ibid.*

<sup>363</sup> Välismaalaste seaduse muutmise seadus. 1028 SE I. Seletuskiri. – Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=020870009](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=020870009) (22.04.2013).

EL esmase õiguse alusel, et EL kodanikul säiliks tema staatusest tulenevate õiguste kasutamise võimalikkus. Sellest tulenevalt keskendubki käesolev töö alapeatükk ainult lähedase sugulase ühinemisele Eesti kodanikuga.

### 3.2.1 Mõiste „lähedane sugulane“ ja selle piiritlemine

Mõiste „lähedane sugulane“ on VMS-s ammendavalt sisustatud ning selle alla käib nii alaealine kui täisealine laps, viimane küll juhul, kui ta ei ole võimeline terviseseisundi või puude tõttu iseseisvalt toime tulema, aga ka vanem ja vanavanem, kes vajab hooldust ja kellele ei ole võimalik seda saada oma asukohajärgses riigis, ning eestkostetav.<sup>364</sup>

Euroopa Kohtu praktika põhjal on järeldatud, et piiriülese elemendi puudumisel peab võimaldama EL kodaniku pereliikmele riigis elamiseks seadusliku aluse juhul, kui EL kodanikul on välismaalasest pereliikmega sõltuvussuhe ja välismaalasele seadusliku aluse andmisest keeldumise korral on ka EL kodanik sunnitud lahkuma kogu EL territooriumilt ega saa kasutada talle EL kodakondsusega tagatud õiguseid.

Sõltuvussuhe väljendub eelkõige selles, et EL kodanik on välismaalase ülalpidamisel. See omakorda tähendab, et sellised olukorrad piirduvad juhtudega, kus EL kodanik on kas alaealine laps või siis vanem. Samas, ka täisealise lapse ja vanavanema puhul võib tekkida olukord, mis täidab eeltoodud kahte kriteeriumit. Kuigi ülalpidamisel oleva täisealise lapse osas leidis Euroopa Kohus *Dereci* lahendis, et puudub puutepunkt *Ruiz Zambrano* lahendiga, siis autor leiab, et täisealise lapse osas, kes ei ole terviseseisundi või puude tõttu iseseisvalt toime tulema, on olukord teistsugune ning on alus tugineda *Ruiz Zambrano* lahendile. Eestkostetava puhul kohaldub täiendavaid aspekte, nagu näiteks eestkoste ulatus jne, mistõttu käesoleva töö piiratud mahu tõttu eestkostetava õigust asuda elama eestkostja juurde, ei analüüsita. Käesoleva töö alapeatükis keskendub autor neljale nimetatud isikukategooriale: alaealine laps, täisealine laps, kes ei ole võimeline terviseseisundi või puude tõttu iseseisvalt toime tulema, ning vanem ja vanavanem.

Töö alguses märkis autor, et pereränne on üks peamiseid rände liike Eestis. Nii moodustas pererände eesmärgil väljastatud esmaste tähtjaliste elamislubade osakaal kõikidest väljastatud esmastest tähtjalistest elamislubadest 2011. aastal 32% ning 2012. aastal juba ca 38%<sup>365</sup>. 2011. aasta andmetesse täpsemal süüvimisel nähtub, et ca 53%

<sup>364</sup> VMS § 150 lg 1.

<sup>365</sup> Politsei- ja Piirivalveameti andmete alusel. – Arvutivõrgus: <http://politsei.ee/dotAsset/61215.pdf> (22.03.2013).



juhtudest asus alaealine laps elama oma vanema juurde, millele järgnes 39%-se osakaaluga abikaasa juurde asumine.<sup>366</sup> Vanema ja vanavanema asumine oma lapse või lapselapse juurde moodustas 2011. aastal ainult ca 8% tähtajalise elamisloa saanud otsustest<sup>367</sup>. Samas, Eesti kodanikust perekonnaliikmega ühinemise statistika 2011. aastast näitab teistsugust jaotumist. Nimelt, Eesti kodanikust perekonnaliikmega ühines ainult 30% välismaalastest, kellele väljastati esmane tähtajaline elamisluba pererände eesmärgil, ning valdav enamus neist, ca 83 %, said tähtajalise elamisloa abikaasa juurde asumiseks.<sup>368</sup> Oluliselt väiksema kaaluga, 15%, oli vanema või vanavanema asumine oma Eesti kodanikust lapse või lapselapse juurde, ning alaealise lapse elama asumine oma Eesti kodanikust pereliikme juurde moodustas ainult 2%.<sup>369</sup> Taotlusi täiskasvanud lapse elama asumiseks oma vanema juurde, olgu selleks Eesti kodanik või välismaalane, 2011. aastal ei olnud.<sup>370</sup>

Eeltoodud statistikale tuginedes võib märkida, et paikse Eesti kodaniku jaoks aktuaalseim oleks EL kodakondsusest tulenevate õiguste sisustamine Euroopa Kohtu poolt just olukorras, kus välismaalasest abikaasa asub elama Eesti kodaniku juurde. Samas aga puudub info selle kohta, kui palju võib potentsiaalselt olla juhtumeid, kus alaealise paikse Eesti kodaniku juurde asumiseks taotleks elamisluba tema täiskasvanud välismaalasest vanem, sest praegune VMS regulatsioon otseselt sellist võimalust ette ei näe.

Kehtivat VMS regulatsiooni laiema tõlgendamise võimalusi analüüsib autor alljärgnevates alapeatükkides. Kõigepealt käsitleb autor ülalpidamiskohustust kehtivas regulatsioonis. Seejärel eraldiseisvalt kahte olukorda, kus ühes taotleb välismaalane elama asumist EL kodanikust alaealise lapse või täisealise lapse, kes ei ole võimeline iseseisvalt toime tulema, juurde, ning teises taotleb välismaalane elama asumist hooldamisvajadusega Eesti kodanikust vanema või vanavanema juurde.

### 3.2.2 Ülalpidamiskohustus ja hooldamisvajadus kehtivas regulatsioonis

Kehtiva VMS regulatsiooni alusel saab välismaalane taotleda tähtajalist elamisluba perekonna taasühinemiseks ainult põhimõttel „hooldatav tuleb hooldaja juurde“<sup>371</sup>. Antud

---

<sup>366</sup> Euroopa rändevõrgustik. Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamine: fiktiivabielud ja põlvnemise kohta valeandmete esitamine Euroopa Liidus ja Eestis. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2012, lk 75 esitatud statistika põhjal. – Arvutivõrgus: <http://www.sisekaitse.ee/public/Turundus/PDFid/Uuring-perekonna-taasyhinemise-6iguse-kuritarvitamine-2012.pdf> (22.03.2013).

<sup>367</sup> *Ibid.*

<sup>368</sup> *Ibid.*

<sup>369</sup> *Ibid.*

<sup>370</sup> *Ibid.*

<sup>371</sup> Valk 2010, lk 75.

põhimõtte väljendub selgelt VMS-s sätestatud hooldamisvajaduse ja ülalpidamiskohustuse kaudu<sup>372</sup>, mis tekib Eesti kodanikul, kellega välismaalane soovib Eesti territooriumil ühineda.

Välismaalaste seaduse regulatsioon sätestab ülalpidamiskohustuse peamiselt läbi *piisava legaalse* sissetuleku olemasolu nõude. Tegemist on üldtingimusega, mis peab olema täidetud mistahes alusel elamisloa andmiseks<sup>373</sup>, kui just vastava aluse juures ei ole sätestatud teisiti<sup>374</sup>, ning mis koosneb kahest eraldiseisvast kriteeriumist: legaalsus ja piisavus.

Seadus määratleb, milliseid allikaid võib lugeda *legaalseks* sissetuleku allikateks. Nendeks on<sup>375</sup>: 1) seaduslikult teenitud töötasu; 2) vanemahüvitis; 3) töötuskindlustushüvitis; 4) seaduslikust äritegevusest või omandist saadav tulu; 5) pension; 6) stipendium; 7) elatis; 8) välisriigi makstav toetus; 9) legaalselt sissetulekut omavate perekonnaliikmete tagatud ülalpidamine. Viimase sissetulekuallika osas on samuti seadusandja soovinud ära piiritleda juhud, millal see kohaldub. Nii sätestab VMS, et perekonnaliikme poolt tagatud ülalpidamiseks loetakse: 1) vanema poolt alaealise lapse ülalpidamist; 2) vanema poolt täisealise lapse ülalpidamist, kui laps ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema; 3) vanema poolt täiskoormusega õppiva täisealise lapse ülalpidamist; 4) abikaasa poolt ülalpidamist; 5) täisealise lapse või lapselapse poolt vanema või vanavanema ülalpidamist, kui vanem või vanavanem ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema; 6) eestkostja poolt eestkostetava ülalpidamist.<sup>376</sup>

Lähedase sugulase juurde elama asumise regulatsioon ei näe ette võimalust loobuda piisava legaalse sissetuleku nõudest. Sissetuleku *piisavuse* osas kehtestab regulatsioon vastavad määrad vanema või vanavanema poolt tähtajalise elamisloa taotlemisel elama asumiseks lapse või lapselapse juurde, kuid mitte lapse poolt tähtajalise elamisloa taotlemisel elama asumiseks vanema juurde.<sup>377</sup> Samuti näeb VMS ette *püsiva legaalse* sissetuleku olemasolu juhul, kui Eesti kodaniku juurde asub elama<sup>378</sup> vanem või vanavanem<sup>379</sup>. Eelnimetatud juhtudel peab Eesti kodanikul, kelle juurde välismaalasest pereliige elama asub, olema *püsiv* legaalne sissetulek, mis tagab välismaalase ülalpidamise Eestis. Seega lisandub sissetuleku legaalsuse ja piisavuse kriteeriumile ka püsivuse kriteerium. Vanemale või

<sup>372</sup> Nt VMS § 139, § 150 lg 1 p-d 2 ja 3, § 152.

<sup>373</sup> VMS § 117 lg 1 p 3 ja lg 2.

<sup>374</sup> VMS § 117 lg 4.

<sup>375</sup> VMS § 9 lg 1.

<sup>376</sup> VMS § 9 lg 2.

<sup>377</sup> Vabariigi Valitsuse 17.06.2010 määrus nr 82 „Legaalse sissetuleku määrade kehtestamine“ (RT I 2010, 45, 267) § 1 lg 2.

<sup>378</sup> Piirdutud ainult töös käsitletavate kategooriatega.

<sup>379</sup> VMS § 150 lg 1 p 3.

vanavanemale elamisloa taotlemisel võib *püsiv* legaalne sissetulek koosneda nii Eesti kodaniku kui tema vanema või vanavanema, kellega ühinemist taotletakse, sissetulekust.<sup>380</sup>

Alaealise lapse puhul peab Eesti kodanikust vanemal olema ette näidata piisav legaalne sissetulek, kehtiv regulatsioon ei sätesta piisava sissetuleku määra, ning eraldi püsivuse kriteeriumit VMS ette ei näe. Küll aga võimaldab VMS keelduda tähtajalise elamisloa andmisest, kui lapse Eestisse elama asumine kahjustab tema õigusi ja huve ning tema õiguslik, majanduslik või sotsiaalne seisund võib Eestisse elama asumisel halveneda<sup>381</sup>. Legaalne sissetulek on kindlasti üks nendest tingimustest, mis võimaldab säilitada ühinemisel oma Eesti kodanikust vanemaga lapse majandusliku ja mingil määral ka sotsiaalse seisundi<sup>382</sup>. Kuna tähtajalise elamisloa andmisel alaealisele lapsele elama asumiseks vanema juurde arvestatakse eelkõige lapse õiguste ja huvidega<sup>383</sup>, on tõenäoline, et Eestis elava vanema sissetuleku püsivuse kriteerium võidakse võtta arvesse, kui kaalutakse lapse õiguseid ja tema, eelkõige majanduslikku, heaolu, mis võib saada kahjustatud.

Sarnaselt alaealise lapse elama asumisel Eestis elava vanema juurde, ei näe VMS ka täisealise lapse elama asumisel paikse Eesti kodanikust vanema juurde olukorras, kus laps ei ole tervise seisundi või puude pärast suuteline iseseisvalt toime tulema, ette lisaks sissetuleku legaalsuse ja piisavuse kriteeriumile püsivuse kriteeriumit. Printsibi kohalduvad hooldamist vajavale täisealisele lapsele elamisloa taotlemisel samad tingimused, mis alaealisele lapsele, v.a osas, mis käsitleb lapse erinevate huvide kahjustamist ja sellest tulenevat tähtajalise elamisloa andmisest keeldumist. Samas kohalduvad lisaks täisealise lapse olukorra erisusest tulenevad eraldi nõuded, milleks muu hulgas on vanema antav kinnitus, et ta kohustub kandma lapse hooldus- ja ravikulud<sup>384</sup>. Seega on täisealise lapse elama asumisel legaalse sissetuleku piisavuse kriteeriumi üheks mõõdupuuks see, et vanemal on piisavalt rahalisi vahendeid kandmaks spetsiifilisi kulutusi, mis moodustavad osa täisealise lapse, kes ei tule iseseisvalt toime, ülalpidamisest.

Sarnaselt täisealise lapse suhtes kehtivale regulatsioonile peab Eesti kodanik kinnitama, et ta kohustub kandma ka temaga ühineva vanema või vanavanema hooldus- ja ravikulud.<sup>385</sup>

---

<sup>380</sup> VV 30.06.2010 määruse nr 88 § 10 lg 1 p 8.

<sup>381</sup> VMS § 154 lg 2.

<sup>382</sup> Vanem, kelle juurde elama asumiseks elamisloa taotletakse, peab esitama ka eraldi kirjaliku kinnituse, et alaealise lapse Eestisse elama asumine ei kahjusta tema õigusi ega huve ning tema õiguslik, majanduslik ega sotsiaalne seisund ei halvene seoses sellega. VV 30.06.2010 määruse nr 88 § 9 lg 4.

<sup>383</sup> VMS § 154 lg 1.

<sup>384</sup> VV 30.06.2010 määruse nr 88 § 9 lg 3 p 2.

<sup>385</sup> VV 30.06.2010 määruse nr 88 § 10 lg 2 p 13.

Eeltoodust tulenevalt on ilmne, et printsiibist „hooldatav tuleb hooldaja juurde“ lähtumine on VMS regulatsioonis läbiv. Seadusandja on ammendavalt piiritlenud nii lähedase sugulase kategooriad, kellele võib väljastada tähtajalist elamisluba perekonnaga taasühinemise eesmärgil, kui ülalpidamise alla käivad juhud, st milliseid juhtumeid on üldse võimalik käsitleda ülalpidamisena. Ülalpidamine väljendub kõige selgemini sissetulekus, mis peab olema legaalne ja piisav ning teatud juhtudel ka püsiv. Teatud isikukategooriate puhul kehtib täiendav nõue seoses isiku hooldamis- ja ravikulude katmisega, mis on seotud üldise hooldamiskohustusega, kui pereliige ei ole võimeline iseseisvalt toime tulema.

Kehtiv regulatsioon ei võimalda menetleda taotlusi ega väljastada elamislubasid, mis põhinevad asjaoludele, mis on printsiibi „hooldatav tuleb hooldaja juurde“ täielikud vastandid. See avaldub ka elamisloa andmisel üldtingimusena rakendatavas ülalpidamiskohustuses. Ehk välismaalasel ei ole võimalik taotleda ühinemist alaealise Eesti kodanikuga, hooldust vajava täisealise Eesti kodanikuga või hooldust vajava Eesti kodanikust vanemaga või vanavanemaga, kuna sellisel juhul ei ole mitte Eesti kodanikust pereliige see, kes peaks välismaalast üleval pidama, vaid välismaalane on see, kelle ülalpidamisel on Eesti kodanik.

Kehtivas regulatsioonis printsiibist „hooldatav tuleb hooldaja juurde“ lähtumine tähendab seda, et olukorras, kus välismaalane soovib elama asuda oma Eesti kodanikust perekonnaliikme juurde tema ülalpidamise ja/või hooldamise eesmärgil, peab ta taotlema elamisluba VMS-s etteantud alustel. See tähendab, et sõltumata oma Eesti kodanikust perekonnaliikmest, peab välismaalane taotlema tähtajalist elamisluba töötamiseks, ettevõtluseks, õppimiseks, abikaasa või lähedase sugulase juurde, välislepingu alusel või kaaluka avaliku huvi korral<sup>386</sup>. Sellisel juhul peab välismaalane täitma nõudeid, mis on kehtestatud vastava elamisloaliigi väljastamise eeldusena.<sup>387</sup> Ei ole välistatud aga sugugi olukord, kus välismaalane ei täida ühegi elamisloaliigi tingimusi. Sellisel juhul keeldutakse välismaalasele elamisloa andmisest ning ka välismaalasest sõltuv Eesti kodanik peab lahkuma Eesti territooriumilt.

Sellisele olukorrale on viidanud ka Riigikohus. Nimelt märkis Riigikohus *obiter dictum*'i korras, et sellise aluse puudumine VMS-s, mis võimaldaks alaealise lapse vanemale<sup>388</sup> anda elamisluba, kui alaealine laps on Eesti kodanik, võib olla vastuolus PS-ga

---

<sup>386</sup> VMS § 118.

<sup>387</sup> VMS § 161 lg 1 ja 2.

<sup>388</sup> Riigikohus leidis, et peamiselt võib vastav olukord tekkida juhtudel, kui tegemist lapsega tihedat sidet omava isaga, kes pole lapse emaga abielus või pole lapse emaga enam abielus.

kaitstava perekonna põhiõiguse ja seejuures ka EIÕK artikliga 8.<sup>389</sup> Riigikohus täpsustas, et kui tähtajaline elamisluba jääb andmata vastava sätte puudumise tõttu, on samaaegselt elamisloa andmisest keeldumise otsusega võimalik vaidlustada ka regulatsiooni puudumise PS vastasust.<sup>390</sup>

Alljärgnevides alapeatükkides analüüsibki autor, kas alaealise ja täisealise lapse, kes ei ole võimeline iseseisvalt toime tulema, välismaalasest vanemal, aga ka hooldamisvajadusega vanema ja vanavanema välismaalasest pereliikmel on võimalik kehtiva VMS regulatsiooni alusel väljastada tähtajalist elamisluba.

### **3.2.3 Välismaalase elama asumine Eesti kodanikust alaealise lapse või täisealise lapse, kes ei ole võimeline iseseisvalt toime tulema, juurde**

Riigikohus on leidnud, et sellise aluse puudumine VMS-s, mis võimaldaks alaealise Eesti kodaniku vanemale anda elamisluba, võib olla vastuolus PS-ga kaitstava perekonna põhiõiguse ja EIÕK artikliga 8. Samas leiab autor, et kuigi VMS ei sätesta eraldiseisvat alust, mis võimaldaks välismaalasel asuda elama oma alaealisest Eesti kodanikust lapse juurde, on siiski võimalik väljastada välismaalasele antud juhul elamisluba.

Üheks tähtajalise elamisloa aluseks on välisleping<sup>391</sup>. Kehtiv VMS sätestab, et tähtajalise elamisloa võib anda välismaalasele, kelle elamisloa taotlus põhineb Eesti või EL sõlmitud välislepingus sätestatud<sup>392</sup>. Sellisel juhul lasub põhjendamiskohustus välismaalasel, kes peab viitama välislepingu sättele, millel tema elamisloa taotlus põhineb, ja esitama põhjenduse<sup>393</sup>.

Välislepingu alusel tähtajalist elamisluba taotlev välismaalane peab esitama muu hulgas lisaks viitele vastavale välislepingu sättele, millel taotlus põhineb ja põhjendusele, miks välismaalane soovib Eestisse elama asuda, dokumendid, mis tõendavad elamisloa taotlemise aluseks olevaid asjaolusid<sup>394</sup>. Samuti peab välismaalane esitama dokumendid, mis kinnitavad ravikindlustuse ja eluruumi olemasolu ning legaalse sissetuleku olemasolu taotlemisele eelnenud kuue kuu jooksul, koos sissetuleku suuruse, regulaarsuse ja

---

<sup>389</sup> RKHKo 09.11.2009, 3-3-1-61-09, p 34.

<sup>390</sup> *Ibid.*

<sup>391</sup> VMS § 118 p 7.

<sup>392</sup> VMS § 201.

<sup>393</sup> VMS § 202.

<sup>394</sup> VV 30.06.2010 määruse nr 88 § 17 lg 1 p-d 3 ja 4.

allikatega.<sup>395</sup> Need välismaalased, kes on aga Eestisse elama asunud enne 1990. a 1. juulit ega ole siit lahkunud, ei pea täitma eluruumi, legaalse sissetuleku ega ravikindlustuse tingimust.<sup>396</sup>

Välissuhtlemisseaduse<sup>397</sup> kohaselt on välisleping Eesti Vabariigi ja välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni kahe- või mitmepoolne ühest või mitmest dokumendist koosnev kirjalik kokkulepe, mida reguleeritakse rahvusvahelise õigusega<sup>398</sup>. Eristatakse veel ametkondlikku välislepingut, mis sõlmitakse konkreetse riigiasutuse või omavalitsusüksuse ja välisriigi asutuse või rahvusvahelise organisatsiooni vahel, vastavalt nende pädevusele ja kooskõlas rahvusvahelise õigusega<sup>399</sup>. Ametkondlikku lepingut võib pidada välislepingu alaliigiks, kuna seadusesse jõudis väljend praktikas sagedase kasutamise tõttu<sup>400</sup>. Seega võib järeldada, et VMS regulatsioonis on mõistet „välisleping“ kasutatud üldmõistena, mis hõlmab ka ametkondliku välislepingu.

Eesti Vabariik ühines lapse õiguste konventsiooniga<sup>401</sup> Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26. septembri 1991. a otsuse<sup>402</sup> alusel ning konventsioon jõustus Eesti suhtes 20. novembril 1991. a. Konventsiooni kohaselt on lapseks alla 18-aastane isik, kelle teovõimet ei ole laiendatud<sup>403</sup> ja kelle suhtes lahendatavates küsimustes tuleb riiklike või erasotsiaalhoolekandeesutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt seada esikohale lapse huvid<sup>404</sup>.

Konventsioon sisaldab mitmeid sätteid, millele oleks alaealise Eesti kodaniku välismaalasest vanemal võimalik tugineda oma elamisloa taotluse põhjendamisel. Nii peavad konventsiooni osalisriigid endale eesmärgiks seadma eelkõige lapsele tema heaoluks vajaliku kaitse ja hoolduse tagamise<sup>405</sup> ning on kohustatud austama lapse õigust säilitada oma seadusega tunnustatud identiteeti, sh kodakondsust, nime ja perekondlikke suhteid ilma ebaseadusliku vahelesegamiseta<sup>406</sup>. Lapse huvidest lähtumine iga perekonnaellu sekkumise korral põhimõtte on üle võtnud ka Euroopa Inimõiguste Kohus.<sup>407</sup> Osalisriigid peavad

<sup>395</sup> VV 30.06.2010 määruse nr 88 § 17 lg 1 p-d 5–7.

<sup>396</sup> VV 30.06.2010 määruse nr 88 § 17 lg 2.

<sup>397</sup> RT I, 04.03.2011, 19.

<sup>398</sup> VäSS § 3 p 2.

<sup>399</sup> VäSS § 3 p 3.

<sup>400</sup> Välissuhtlemisseadus 365 SE I seletuskiri. – Arvutivõrgus:

[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041270014](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041270014)  
(23.04.2013).

<sup>401</sup> RT II 1996, 16, 56.

<sup>402</sup> Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär (RT 1991, 35, 428).

<sup>403</sup> Lapse õiguste kaitse konventsioon (edaspidi LÕK) art 1.

<sup>404</sup> LÕK art 3 lg 1.

<sup>405</sup> LÕK art 3 lg 2.

<sup>406</sup> LÕK art 8 lg 1.

<sup>407</sup> Maruste 2004, lk 424.

tagama, et last ei eraldada vanematest vastu nende tahtmist, v.a juhul, kui see toimub lapse enda huvides<sup>408</sup>. Võib öelda, et olukorras, kus alaealise Eesti kodaniku vanemale keeldutakse elamisloa andmisest, eraldatakse laps vähemalt ühest vanemast. Lapsel on õigus aga oma mõlemale vanemale ja nendepoolsele hooldamisele<sup>409</sup>. Seega võib tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise otsus välismaalasele, kes on alaealise Eesti kodaniku vanem, olla vastuolus lapse huvidega.

Konventsiooni alusel peavad osalisriigid lapse või tema vanemate poolt perekonna taasühinemise eesmärgil esitatud avalduse osalisriiki sissesõiduks või sealt väljasõiduks lahendama positiivselt, humaanselt ja kiiresti<sup>410</sup>, austades lapse õigust säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt mõlema vanemaga.<sup>411</sup>

Riiki sissesõidu võimaldamist (ingl *to enter or leave a State Party*) võib tõlgendada ka viisana, mitte elamisloana. Sarnaselt sätestab Eesti Vabariigi lastekaitse seadus, et lapsel või tema vanematel on õigus perekonna kokkusaamise eesmärgil vabalt lahkuda Eesti Vabariigist või Eesti Vabariiki sisse sõita vastavalt kehtestatud korrale<sup>412</sup>, täpsustamata, millise alusega on tegemist, st kas viisaga või elamisloaga.

Viisa on välismaalasele antav luba riigi territooriumile sisenemiseks ja sellele ajutiseks viibimiseks<sup>413</sup>. Tähtajaline elamisluba on aga välismaalasele antav luba Eestisse elama asumiseks ja Eestis elamiseks.<sup>414</sup> Riiki sisenemise eelduseks võib olla aga nii viisa kui elamisluba<sup>415</sup>. 2000. aasta lapse õiguste konventsiooni aruandes käsitletakse perekonna taasühinemist käsitleva artikli osas just elamislubasid<sup>416</sup>, esitades nii statistika perekonna taasühinemise kohta kui märkides, et elamisloa andmisel on püütud järgida Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja lapse õiguste konventsiooni põhimõtteid.

Seega leiab autor, et kuigi VMS-s puudub selgesõnaline regulatsioon, mis võimaldaks taotleda elamisluba teistsugusel printsiibil kui „hooldatav tuleb hooldaja juurde“, siis lapse õiguste kaitse konventsiooni artikkel 10, mis käsitleb perekonna taasühinemist, koostoimes lapse õigusega mõlemale vanemale ja teiste konventsiooni eesmärkidega, võimaldab alaealise Eesti kodaniku välismaalasest vanemal taotleda tähtajalist elamisluba välislepingu alusel.

---

<sup>408</sup> LÕK art 9 lg 1.

<sup>409</sup> Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse § 9 lg 1.

<sup>410</sup> LÕK art 10 lg 1.

<sup>411</sup> LÕK art 9 lg 3.

<sup>412</sup> LaKS § 30 lg 2.

<sup>413</sup> VMS § 56.

<sup>414</sup> VMS § 112.

<sup>415</sup> Riigipiiri seadus (RT I, 10.07.2012, 22) § 11<sup>1</sup> lg 3.

<sup>416</sup> Sotsiaalministeerium. ÜRO lapse õiguste konventsiooni aruanne, lk 27–28. – Arvutivõrgus:

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/LOK\\_1\\_56.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/LOK_1_56.pdf) (24.04.2013).

Täiskasvanud lapse puhul lapse õiguste kaitse konventsioon ei kohaldu. Küll aga on autor töö varasemates osades käsitlenud nii inimõiguste ülddeklaratsioonis kui kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis sisalduvat sätet, mis näeb ette perekonna kui ühiskonna loomuliku ja põhilise rakukese õiguse riigi kaitsele. Vastav riigipoolne kaitse on sõltuvuses suuresti konkreetsest riigist, selle erinevatest tingimustest ja traditsioonidest, kuna rahvusvahelises õiguses vastavaid meetmeid ei ole. Seega võib ühiskonna kohustus kaitsta perekonda riigiti erineda.

Eesti Vabariigi põhiseadus sätestab perekonna kaitse õiguse<sup>417</sup>. Säte tõstab perekonna esile kui erilist kaitset vajava ühiskonna aluse, tagades perekonnale põhiseadusliku kaitse ja seeläbi omistades talle PS seisukohalt iseseisva väärtuse.<sup>418</sup> Riigikohus on antud kaitseõigusele ka tuginenud eesmärgiga kaitsta välismaalase õigust elada Eestis koos perekonnaga.<sup>419</sup>

Lisaks perekonna õigusele kaitsele sätestab PS perekonna kohustuse hoolitseda oma abivajavate liikmete eest<sup>420</sup>. See tähendab, et vanem on kohustatud ülal pidama oma alaealist last ja abi vajavat töövõimetut täisealiseks saanud last<sup>421</sup>. Vastava ülalpidamiskohustuse näeb ette ka perekonnaseadus, mille kohaselt ülalpidamiskohustus on täisealistel esimese ja teise astme ülenejatel sugulastel<sup>422</sup>. Lisaks sellele on täisealine laps, kes ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema, õigustatud saama ülalpidamist abivajava alaneja sugulasena<sup>423</sup>. Seega on inimõiguste ülddeklaratsioonist ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisest paktist tuleneva perekonna kaitse õiguse sisustamisel PS näinud ette ülalpidamiskohustuse ka täisealisele lapsele, kes ei ole võimeline enda eest ise hoolitsema. Selle hoolitsuse tagamiseks on vajalik tagada hooldajate e vanemate riigis viibimine.

Täiendavalt tuleb lisada ka EIÕK 4. lisaprotokolli art 3 lõikest 1 tulenev keeld saata välja oma riigi kodanikku või takistada oma riigi kodanikul tulla oma kodakondsusjärgsesse riiki. Õiguse pöörduda tagasi oma kodakondsusjärgsesse riiki näevad ette ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt<sup>424</sup> ja inimõiguste ülddeklaratsioon<sup>425</sup>. Ka PS näeb ette keelu takistada Eesti kodanikku asumast Eestisse<sup>426</sup>. Eesti kodaniku asumist Eestisse ei tohi keelata ega muul viisil takistada, kuna Eesti kodanikul on subjektiivne õigus elada Eestis,

---

<sup>417</sup> PS § 27 lg 1.

<sup>418</sup> RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00, p 2.

<sup>419</sup> RKHKo 06.06.1997, 3-3-1-16-97, p 2.

<sup>420</sup> PS § 27 lg 5.

<sup>421</sup> Truuväli jt (toim.) 2008, lk 302.

<sup>422</sup> PKS § 96.

<sup>423</sup> PKS § 97 lg 3.

<sup>424</sup> Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt art 12 p 4.

<sup>425</sup> Inimõiguste ülddeklaratsioon art 13 lg 2.

<sup>426</sup> PS § 36 lg 1.



mistõttu peab ka Eesti kodaniku pereliikmele elamisloa andmisest keeldumiseks olema väga kaalukas põhjus.<sup>427</sup>

Analoogselt Euroopa Kohtu seisukohale lahendis *Zhu ja Chen*, on võimalik antud juhul järeldada, et täisealine laps, kes ei ole võimeline enda eest iseseisvalt hoolt kandma, sõltub oma vanema(te)st. Järelikult olukorras, kus sellise täisealise Eesti kodaniku välismaalasest ülalpidajale keeldutakse andmast tähtajalist elamisluba, ühelt poolt justkui sunnitakse oma kodanikku riigist lahkuma ning teisalt takistatakse tal elada oma kodakondsusjärgses riigis. Välismaalasest sõltuva Eesti kodaniku sellisesse sundolukorda panekuks peab olema aga väga kaalukas põhjus.

Eeltoodust tulenevalt leiab autor, et kuigi VMS-s puudub selgesõnaline regulatsioon, siis lähtudes inimõiguste ülddeklaratsioonis, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis, EIÕK-s sätestatud õigustest ning koostoimes PS-s ja sellega kooskõlas antud seadustes sätestatud õigustega, võimaldab kehtiv regulatsioon täisealise Eesti kodaniku, kes ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema, välismaalasest vanemale anda tähtajalist elamisluba välislepingu alusel.

Järelikult, vaatamata autori varasematele selgitustele, kuidas kehtiv VMS regulatsioon on üles ehitatud ainult „hooldatav tuleb hooldaja juurde“ printsiibile, on siiski võimalik nii alaealise kui täisealise, kes ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema, Eesti kodaniku välismaalasest vanemal võimalik täita vähemalt ühte VMS-s sätestatud alust elamisloa andmiseks. Välislepingu alusel tähtajalise elamisloa saanud välismaalasel on võimalik Eestis töötada ilma täiendavate piiranguteta<sup>428</sup>, mistõttu peaks välismaalane olema võimeline täitma ka kõiki teisi elamisloa taotlemisel vajalikke peamiseid tingimusi, st tagama eluruumi, ravikindlustuse ja legaalse sissetuleku.

### **3.2.4 Välismaalase elama asumine hooldamisvajadusega Eesti kodanikust vanema või vanavanema juurde**

Eelmises alapeatükis viitas autor inimõiguste ülddeklaratsioonis ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti sisalduvale sättele, mis näeb ette perekonna kui ühiskonna loomuliku ja põhilise rakukese õiguse riigi kaitsele, mille sisustamiseks peab pöörduma Eesti Vabariigi põhiseaduse ning selle alusel ja kooskõlas antud õigusaktide poole.

---

<sup>427</sup> RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00, p 5.

<sup>428</sup> VMS § 259 lg-d 1 ja 2.

Juba eelmises alapeatükis leidis käsitlemist PS § 27 lõikes 5 sätestatud abivajavate perekonnaliikmete eest hoolitsemise kohustus. Vastav kohustus ei ole ainult vanemal oma lapse suhtes, vaid ka lapsel oma vanema suhtes. Nii on täisealiseks saanud laps kohustatud ülal pidama oma abivajavat töövõimetut vanemat.<sup>429</sup> Lisaks vanemale on ette nähtud ka vanavanema ja lapselapse vastastikune ülalpidamiskohustus, kui varaline seisund seda võimaldab.<sup>430</sup> Vastav ülalpidamiskohustus ja –kohustuslaste ring on määratletud perekonnaseaduses, mille kohaselt on ülalpidamiskohustus täisealistel esimese ja teise astme alanejatel sugulastel<sup>431</sup>, st nii täisealine laps kui täisealine lapselaps on kohustatud üleval pidama oma vanemat ja vanavanemat. Lisaks sellele on abivajavad ülenejad sugulased ka õigustatud saama ülalpidamist, kui nad ise ei ole võimelised ennast ülal pidama<sup>432</sup>. Seega on lastel ja lastelastel kohustus üleval pidada oma vanemaid ja vanavanemaid, kui perekonnaseadus ei sätesta teisiti<sup>433</sup>.

Euroopa Inimõiguste Kohuski on leidnud, et *Marckxi* kohtuasjas<sup>434</sup>, et EIÕK perekonnaelu artikli 8 tähenduses sisaldab sidemeid lähisugulaste, näiteks vanavanemate ja lapselaste vahel, kuna sellised lähisugulased võivad täita olulist osa perekonnaelus. Seega on määravaks sisuline pereelu ehk tegelik kooselu ja üksteisega seotus<sup>435</sup>, mis tähendab, et antud juhul oleks võimalik tugineda ka EIÕK artiklis 8 sätestatud õigusele perekonnaelu puutumatusetele.

Sarnaselt varem käsitletule kohaldub antudki juhul EIÕK 4. lisaprotokolli art 3 lõikest 1 tulenev keeld saata välja oma riigi kodanikku või takistada oma riigi kodanikul tulla oma kodakondsusjärgsesse riiki, koostoimes PS-s sätestatud keeluga takistada Eesti kodanikku asumast Eestisse<sup>436</sup>. Eesti kodaniku asumist Eestisse ei tohi keelata ega muul viisil takistada, kuna Eesti kodanikul on subjektiivne õigus elada Eestis, mistõttu peab ka Eesti kodaniku pereliikmele elamisloa andmisest keeldumiseks olema väga kaalukas põhjus.<sup>437</sup>

Taaskord on võimalik väita, et vanem või vanavanem, kes vajab hooldust ja ei ole võimeline iseseisvalt toime tulema, sõltub sugulastest, tavaliselt lapsest või lapselapsest, kes tema eest hoolt kannavad. Järelikult lapsele või lapselapsele elamisloa andmisest keeldumisega tekitatakse olukord, kus Eesti kodanik on sunnitud lahkuma Eesti riigist ning

---

<sup>429</sup> Truuväli jt (toim.) 2008, lk 302.

<sup>430</sup> Truuväli jt (toim.) 2008, lk 302.

<sup>431</sup> PKS § 96.

<sup>432</sup> PKS § 97 lg 3.

<sup>433</sup> Nt PKS § 103 piirab ülalpidamisõuet.

<sup>434</sup> EIKo 13.06.1979, 6833/74, *Marckx v. Belgia*, para. 45.

<sup>435</sup> Maruste 2004, lk 423.

<sup>436</sup> PS § 36 lg 1.

<sup>437</sup> RKHKo 18.05.2000, 3-3-1-11-00, p 5.

takistatud on tema elama asumine Eestisse. Seega peab ka antud juhul välismaalasest sõltuva Eesti kodaniku sellisesse sundolukorda panekuks olema väga kaalukas põhjus.

Eeltoodust tulenevalt leiab autor, et olukorras, kus hooldamisvajadusega Eesti kodaniku välismaalasest laps või lapselaps taotleb tähtajalist elamisluba, on viimasele see väljastada välislepingu alusel, tuginedes inimõiguste ülddeklaratsioonis, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis ja EIÕK-s sätestatud õigustele ning koostoimes PS-s sätestatud vastavate õigustega.

Nagu varasemalt märgitud, on välislepingu alusel tähtajalise elamisloa saanud välismaalasel võimalik Eestis töötada ilma täiendavate piiranguteta<sup>438</sup> ja seega täita ka kõiki teisi elamisloa taotlemisel vajalikke peamisi tingimusi, st tagama eluruumi, ravikindlustuse ja legaalse sissetuleku.

Seega võib järeldada, et *Ruiz Zambrano* lahendi tulemusena laiendatud välismaalaste õiguseid on võimalik Eesti välismaalaste õiguse alusel tagada. Välismaalaste seaduses ette nähtud võimalus anda elamisluba välislepingu alusel võimaldab regulatsiooni muutmata väljastada elamislubasid nii alaealise Eesti kodaniku välismaalasest vanemale, täisealise Eesti kodaniku, kes ei ole terviseseisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema, välismaalasest vanemale kui hooldamisvajadusega Eesti kodaniku välismaalasest lapsele ja lapselapsele. Tegemist on iseseisva alusega, mille täitmiseks peab välismaalane leidma korrektse rahvusvahelise õiguse instrumendi ning leidma seoses ja põhjendama oma subjektiivset õigust. Antud alusel elamisloa taotlemine oli võimalik ka enne *Ruiz Zambrano* lahendit, mistõttu leiab autor, et kehtiv VMS võimaldas juba enne vastava Euroopa Kohtu otsusega hõlmatud pereliikmete kategooriatel elamisluba saada.

Samas aga on vastava välislepingu leidmine ja selle alusel oma subjektiivse õiguse põhjendamine siiski välismaalase kohustus. Autori hinnangul on selline põhjendamiskohustus ülemäära koormav, kuna isikud ei pruugi olla teadlikud välislepingutest, sealt tulenevatest õigustest ega oska sisustada oma subjektiivset õigust. Seepärast leiab autor, et vaatamata sellele, et kehtiv regulatsioon võimaldab eelnimetatud juhtudel tähtajalist elamisluba taotleda ja seda ka väljastada, oleks õigusselguse huvides vajalik siiski täiendada kehtivat regulatsiooni tähtajalise elamisloa andmisel elama asumiseks lähedase sugulase juurde.

---

<sup>438</sup> VMS § 259 lg-d 1 ja 2.

## KOKKUVÕTE

Pereränne on üks peamisi rände liike nii Eestis kui ka kogu Euroopas. Perekonnaga taasühinemise eesmärgil välismaalase õigust riiki siseneda ja seal viibida on Euroopa Liit tunnustanud läbi 2003. aastal vastu võetud direktiivi, mis sätestab perekonnaga taasühinemise lubamise kui üldreegli ning keelab liikmesriikidel kasutada neile võimaldatud tegutsemisruumi direktiivi alusel direktiivi eesmärki ja kasulikku mõju kahjustavalt. See tähendab muu hulgas liikmesriigi suveräänsuse piiramist ses osas, millistel tingimustel ja keda lubatakse riiki elama asuda.

Ulatuslikumalt, kui välismaalase perekonna taasühinemise õigus, on nimetatud õigus tagatud mobiilsel Euroopa Liidu kodanikul. Õigus perekonnaga taasühineda on kaitstud 2004. aasta direktiivi alusel, mis näeb ette Euroopa Liidu kodaniku õiguse vabalt liikuda ja elada teise liikmesriigi territooriumil koos oma perekonnaga ning liikmesriikide kohustuse seda võimaldada ja taluda.

Euroopa Liidu kodakondsus ei ole samaväärne ühe riigi poolt pakutava kodakondsusega, mida võib iseloomustada kui erilist riigi ja isiku vahelist suhet. Esiteks on erinevad Euroopa Liidu kodakondsuse omandamise tingimused ning need tavapärased õigused ja kohustused, mis seostuvad riigi ja kodaniku omavahelise suhtega. Euroopa Liidu kodakondsus võimaldab laiaulatuslikumaid õigusi, mis kehtivusalalt ulatuvad ka paljude teiste suveräänsete riikide territooriumile. Erinevalt oma kodanikest ei ole nendel suveräänsetel riikidel võimalik kontrollida, kuidas Euroopa Liidu kodanikud oma riikkodakondsuse, millega neil kaasneb Euroopa Liidu kodakondsus, on saanud ning millistel tingimustel. Diskrimineerimata peavad liikmesriigid tagama teistest liikmesriikidest pärit Euroopa Liidu kodanikele aluslepingutest tulenevaid õiguseid.

Ei välismaalase ega Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õiguse tagamist käsitlev direktiiv ei tagada aga paikse Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õigust. Kuna paikne Euroopa Liidu kodanik ei ole Euroopa Liidu õiguse kohaldamisulatuses, on liikmesriigil endal õigus seada tingimusi tema perekonna taasühinemisele. See on aga viinud olukorrani, kus toimub vastupidine diskrimineerimine, st liikmesriigid on kohustatud oluliselt soodsamatel tingimustel kohtlema nii teiste liikmesriikide kodanikke kui kolmanda riikide kodanikke, võrreldes oma riigi kodanikega.

Käesoleva töö eesmärgiks oli analüüsida paikse Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õigust tulenevalt Euroopa Kohtu viimase paari aasta lahendist, milles kohus asus seisukohale, et ka paikne liikmesriigi kodanik Euroopa Liidu kodanikuna satub teatud

tingimustel perekonna taasühinemise õiguse teostamisel Euroopa Liidu õiguse kohaldamisulatusse. Töös analüüsib autor, kas ja millisel määral mõjutavad nimetatud Euroopa Kohtu lahendid Eesti välismaalaste õigust. Töö eesmärgi saavutamiseks püstitas autor järgmised hüpoteesid: 1) Euroopa Liidu poolt on teise õiguse kaudu perekonna taasühinemise õigus tagatud suuremal määral kui teiste rahvusvahelise õiguse instrumentidega; 2) paikse Eesti kodaniku perekonna taasühinemise õigus on rangemini reguleeritud kui nii vaba liikumise õigust teostava Eesti kodaniku perekonna taasühinemise õigus kui Eestis elamisloa alusel elava välismaalase perekonna taasühinemise õigus; 3) Euroopa Kohus on oma praktika kaudu laiendanud paikse Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õigusi ja seeläbi ka välismaalaste õigusi resideerimisõiguse saamisel; 4) Euroopa Kohtu praktikale tuginedes on vaja muuta Eesti välismaalaste õigust läbi täiendavate perekonna taasühinemise aluste loomise.

Töös on tuginetud nii rahvusvahelise õiguse asjakohastele instrumentidele, Euroopa Liidu ja riigisisesele õigusele, Euroopa Inimõiguste Kohtu ja Euroopa Kohtu praktikale ning asjakohasele teaduskirjandusele.

Immigratsioon on nähtus, mis on pidevalt käinud kaasas inimesega. Samas on see olnud ajas arenev ning tänapäeva mõistes räägitakse immigratsioonist kui liikumisest, mis ületab riikide piire. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud printsiibi kohaselt on igal isikul õigus lahkuda oma kodakondsusjärgse riigi territooriumilt, kuid sellele ei vasta samaväärne printsiip, mis võimaldab tal siseneda ükskõik, millisesse teise riiki. Vastupidi, rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud printsiibi kohaselt on riigil mittekodanike e välismaalaste osas suveräänne õigus otsustada riiki lubamine või mittelubamine. Riik piirab oma vastavat suveräänset otsustusõigust välislepingutega.

Pereränne on oma olemuselt üks rände liike, kus välismaalane taotleb seaduslikku alust mittekodakondsusjärgses riigis elamiseks perekondliku suhte alusel. Erinevad rahvusvahelise õiguse allikad näevad ette igäühe õiguse perekonnaelu austamisele, mida on aja jooksul hakatud tunnustanud ka immigrantide suhtes, kuigi algselt kehtis selge eeldus, et välismaalastel oli õigus perekonnaelu elada oma kodakondsusjärgses riigis, mitte vastuvõtvast riigis.

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ja Euroopa Inimõiguste Kohus, kes tõlgendab konventsiooni sätteid, on jäänud perekonnaelu austamise õiguse kohaldamises välismaalastele siiski tagasihoidlikuks, korrates igakordselt lahendis üle riigi suveräänse õiguse otsustada välismaalase riiki lubamise üle ning mööndes, et riigil on õigus kehtestada tingimusi perekonna taasühinemise õiguse teostamiseks. Euroopa Inimõiguste

Kohus ei ole aktsepteerinud tingimusteta välismaalase õigust pereelu austamisele mittekodakondsusjärgses riigis tingimusteta, vaid kaaludes iga üksikjuhtumi konkreetseid asjaolusid.

Euroopa Liit on läinud perekonna taasühinemise õiguse tagamisel aga sammu kaugemale ning piirab liikmesriikide õigust nii tingimuste seadmisel kui elamisloa andmisest keeldumisel. Samuti kirjutatakse liikmesriikidele Euroopa Liidu õigusaktidega nii välismaalaste kui mobiilsete Euroopa Liidu kodanike perekonna taasühinemise õiguse rakendamisel ette, keda peab ja keda võib pidada pereliikmeks. Seega jäetakse liikmesriikidele piiratud otsustamisvabadus nende välismaalaste suhtes, keda lubada riiki.

Euroopa Kohus on Euroopa Liidu kodaniku ja tema välismaalastest pereliikmete, aga ka välismaalaste pereelu austamise õiguse kaitsel võtnud pioneeri rolli ning aastate jooksul EL esmase ja teisese õiguse tõlgendamisel laiendanud antud kaitset veelgi. Samas tuleb rõhutada, et Euroopa Liidu kodanike välismaalastest perekonnaliikmete soodsamad tingimused ei kehti neile iseseisvalt, vaid ainult läbi perekondliku ühenduse Euroopa Liidu kodanikuga. Seega on Euroopa Liidu kodanike välismaalastest perekonnaliikmetel Euroopa Liidu kodanikule antud õiguste alusel tuletatud õigused.

Eesti kehtiv välismaalaste õigus võimaldab perekonna taasühinemise õiguse teostamist elama asumiseks abikaasa ja lähedase sugulase juurde, mis omakorda hõlmab nii alanejaid kui ülenejaid sugulasi. Analüüsides Eestis kehtivat välismaalaste õigust ning Euroopa Liidu õigusega tagatavaid õiguseid perekonnaga taasühinemise teostamiseks, saab autor järeldada, et paikne Eesti kodanik, kes on samaaegselt Euroopa Liidu kodanik, peab täitma riigisisese korra kohaselt rangemaid tingimusi, kui seda võimaldatakse välismaalastele ja mobiilsetele Euroopa Liidu kodanikele ning nende pereliikmetele.

Paiksele Eesti kodanikule perekonna taasühinemise õiguse rakendamisel kehtivad rangemad tingimused avalduvad peamiselt suuremas tõendamiskoormises. Nimetatud tõendamiskoormis põhineb eeldusel, et Eesti kodanik ja tema välismaalastest pereliige peavad tõendama võimatust asuda elama asukohariiki, pereliikme kodakondsusjärgsesse või muusse riiki. Samaaegselt sätestab Eesti Vabariigi põhiseadus Eesti kodaniku subjektiivse õiguse asuda elama Eestisse ning Riigikohus on leidnud, et Eesti kodaniku pereliikmele elamisloa andmisest keeldumist peab eriti põhjalikult kaaluma, kuna viimase õigus Eestisse elama asuda ei tulene ainult Eesti õigusest, vaid ka rahvusvahelisest õigusest.

Nagu varasemalt märgitud, on Euroopa Kohus viimaste aastate lahendites asunud seisukohale, et ka paikne liikmesriigi kodanik Euroopa Liidu kodanikuna satub teatud tingimustel perekonna taasühinemise õiguse teostamisel Euroopa Liidu õiguse

kohaldamisulatusse. Traditsioonilisest piiriülesest loogikast eemaldus Euroopa Kohus *Ruiz Zambrano* kohtulahendis, kus aktsepteeris, et kahe paikse alaealise Belgia kodaniku Kolumbia kodanikust isal on õigus elada ja töötada EL õiguse alusel, sest vastupidisel juhul jääksid lapsed ilma võimalusest reaalselt kasutada põhilisi õigusi, mida EL kodaniku staatus annab tulenevalt aluslepingutest. Elamisõiguse andmine *Ruiz Zambrano* lahendis ei ole seotud mitte niivõrd laste õigusega elada ja liikuda Euroopa Liidus, vaid rohkem seotud nende Euroopa Liidu kodakondsusest tulenevate õiguste kohaldumises nende terviklikkuses.

Varsti pärast *Ruiz Zambrano* lahendit tegi Euroopa Kohus otsuse *McCarthy* kohtuasjas, kus *Ruiz Zambrano* lahendist tulenev uudne lähenemine leidis kinnitust. Kuid erinevalt *Ruiz Zambrano* lahendist asus Euroopa Kohus seisukohale, et täiskasvanud Euroopa Liidu kodanik ei saa tugineda Euroopa Liidu õigusele, et seadustada oma välismaalasest abikaasa viibimine riigis. *Ruiz Zambrano* ja *McCarthy* lahendite põhjal kujunes välja reaalse põhiõiguste kasutamise võimaluste test, mida kohus selgitas täiendavalt *Dereci* lahendis. Viimatinimetatud lahendis tõi kohus esile, et reaalse põhiõiguste kasutamise võimaluste test on kui kriteerium, mis on väga eripärane, kuna seondub olukordadega, kus vaatamata sellele, et kolmandate riikide kodanike elamisõigust käsitlev teisene õigus ei ole kohaldatav, ei saa erandkorras keelduda andmast elamisõigust sellisele kolmanda riigi kodanikule, kes on liikmesriigi kodaniku pereliige, kuna muidu kaotaks sellele liikmesriigi kodanikule kuuluv Euroopa Liidu kodakondsus oma kasuliku mõju.

*Ruiz Zambrano* lahendiga on kolmanda riigi kodanike õiguseid, kuigi piiratult, siis ikkagi tugevdatud, järgnevate lahenditega on vastavaid õiguseid aga täpsustatud kohaldumisulatuses osas. Samas ei tasu elamisõiguse laienemist üle tähtsustada, kuna senine Euroopa Kohtu praktika võimaldab seda otseselt seostada ainult nende Euroopa Liidu kodanikega, kes on oma välismaalasest pereliikme ülalpidamisel, näiteks lapsed või vanurid, ning antud Euroopa Liidu kodaniku tegelikust võimalusest või võimatusest kasutada oma Euroopa Liidu kodaniku staatusest tulenevaid õigusi.

Eesti välismaalaste õiguse analüüsis lähtuski autor eeltoodud kahest tingimusest ning piirdus analüüsis välismaalase elama asumisega Eesti kodanikust: 1) alaealise lapse või 2) täisealise lapse, kes ei ole võimeline iseseisvalt toime tulema, juurde ning 3) hooldamisvajadusega vanema või vanavanema juurde.

Välismaalaste seadus on üles ehitatud perekonna taasühinemise õiguse rakendamisel printsiibile „hooldatav tuleb hooldaja juurde“ ega sisalda selgesõnalist regulatsiooni, mis võimaldaks perekonnaga ühineda vastupidises olukorras, st olukorras, kus hooldaja tuleb hooldatava juurde.

Kehtivas regulatsioonis printsiibist „hooldatav tuleb hooldaja juurde“ lähtumine tähendab seda, et olukorras, kus välismaalane soovib elama asuda oma Eesti kodanikust perekonnaliikme juurde tema ülalpidamise ja/või hooldamise eesmärgil, peab ta taotlema elamisluba välismaalaste seaduses etteantud alustel. See omakorda tähendab, et sõltumata oma Eesti kodanikust perekonnaliikmest, peab välismaalane taotlema tähtajalist elamisluba töötamiseks, ettevõtluseks, õppimiseks, abikaasa või lähedase sugulase juurde, välislepingu alusel või kaaluka avaliku huvi korral. Sellisel juhul peab välismaalane täitma nõudeid, mis on kehtestatud vastava elamisloaliigi väljastamise eeldusena. Ei ole välistatud aga sugugi olukord, kus välismaalane ei täida ühegi elamisloaliigi tingimusi. Sellisel juhul keeldutakse välismaalasele elamisloa andmisest ning ka välismaalasest sõltuv Eesti kodanik peab lahkuma Eesti territooriumilt.

Autor leidis aga, et välismaalaste seaduses sisalduv üks alus elamisloa andmiseks võimaldab taotleda elamisluba teistsugusel printsiibil kui „hooldatav tuleb hooldaja juurde“. Nimelt, välismaalaste seaduse alusel on võimalik tähtajalist elamisluba taotleda välislepingu alusel. Sellisel juhul lasub põhjendamiskohustus välismaalasel, kes peab viitama välislepingu sättele, millel tema elamisloa taotlus põhineb, ja esitama põhjenduse.

Eesti kodanikust alaealise lapse juurde elama asumist välismaalasest vanemal võimaldab lapse õiguste kaitse konventsioon, mis käsitleb ka perekonna taasühinemise õigust. Koostoimes Eesti Vabariigi põhiseaduses sätestatud perekonna õigusega kaitsele ning lapse õigusega mõlemale vanemale, võimaldab kehtiv välismaalaste seaduse regulatsioon alaealise Eesti kodaniku välismaalasest vanemal taotleda tähtajalist elamisluba välislepingu alusel.

Täiskasvanud lapse, kes ei ole võimeline iseseisvalt toime tulema, aga ka ja vanema või vanavanema juurde võib välismaalasest vanem või laps või lapselaps samuti elamisluba taotleda välislepingu alusel, tuginedes eelkõige inimõiguste ülddeklaratsioonis ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis ette nähtud perekonna kui ühiskonna loomuliku ja põhilise rakukese õiguse riigi kaitsele. Samuti Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni sätetele, mis keelavad saata välja oma riigi kodanikku või takistada oma riigi kodanikul tulla oma kodakondsusjärgsesse riiki. Nimetatud rahvusvahelise õiguse allikatest tulenevad sätted sisalduvad ka Eesti Vabariigi põhiseaduses, mis abistab nende õiguste sisustamisel.

Eesti kodanikul on subjektiivne õigus elada Eestis, mistõttu peab Eesti kodaniku pereliikmele elamisloa andmisest keeldumiseks olema väga kaalukas põhjus. Olukorras, kus Eesti kodanik on sõltuvuses oma välismaalasest pereliikmest, sunnib riik välismaalasele



elamisloa andmisest keeldumisega riigist lahkuma ka Eesti kodanikku ning seeläbi on takistatud tema Eestis elamise õiguse teostamine.

Seega, *Ruiz Zambrano* lahendi tulemusena laiendatud välismaalaste õiguseid on võimalik Eesti välismaalaste õiguste alusel tagada. Välismaalaste seaduses ette nähtud võimalus anda elamisluba välislepingu alusel võimaldab regulatsiooni muutmata väljastada elamislubasid nii alaealiste Eesti kodanike välismaalastest vanematele, täisealiste Eesti kodanike, kes ei ole tervise seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema, välismaalastest vanematele kui hooldamisvajadusega Eesti kodaniku välismaalasest lapsele ja lapselapsele. Samas aga on vastava välislepingu leidmine ja selle alusel oma subjektiivse õiguse põhjendamine siiski välismaalase kohustus. Autori hinnangul on selline põhjendamiskohustus ülemäära koormav, kuna isikud ei pruugi olla teadlikud välislepingutest ega sealt tulenevatest õigustest. Seepärast leiab autor, et vaatamata sellele, et kehtiv regulatsioon võimaldab eelnimetatud juhtudel tähtajalist elamisluba taotleda ja seda ka väljastada, oleks õigusselguse huvides vajalik siiski täiendada kehtivat regulatsiooni tähtajalise elamisloa andmisel elama asumiseks lähedase sugulase juurde.

Eeltoodust tulenevalt on töö põhijäreldused järgmised:

- 1) Töös leidis tõendamist, et Euroopa Liidu poolt on teise õiguse kaudu perekonna taasühinemise õigus tagatud suuremal määral kui teiste rahvusvahelise õiguse instrumentidega.
- 2) Paikse Eesti kodaniku perekonna taasühinemise õigus on rangemini reguleeritud kui nii vaba liikumise õigust teostava Eesti kodaniku perekonna taasühinemise õigus kui Eestis elamisloa alusel elava välismaalase perekonna taasühinemise õigus, kuna mõlemale kohaldub sellisel juhul Euroopa Liidu teisest õigusest tulenev soodsam kord.
- 3) Euroopa Kohus on oma praktika kaudu laiendanud paikse Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õigusi ja seeläbi ka välismaalaste õigusi resideerimisõiguse saamisel, kuna seda mitte märkimisväärselt ning väga piiratud isikukategooriate puhul.
- 4) Euroopa Kohtu praktika ei oma otsesest mõju Eesti välismaalaste õigusele, kuna kehtiva regulatsiooni alusel on võimalik taotleda elamisluba ka nendel pereliikmetel, kel otsene vastav alus puudub. Küll on aga õigusselguse huvides soovitatav täiendada välismaalaste seaduse lähedase sugulase juurde elama asumise regulatsiooni.

# THE RIGHT TO FAMILY REUNIFICATION OF A STATIC CITIZEN OF THE EUROPEAN UNION

## RÉSUMÉ

The topic of present thesis is the right to family reunification of a static citizen of the European Union.

The right to family reunification can be derived from many instruments of international law, which prescribe the right to respect for private and family life. Despite efforts by the European Court of Human Rights to protect the right to family life of an immigrant, the court has to acknowledge the sovereign right of a state to decide on the entry and residence rights of an immigrant. This sovereign right of a state may only be limited by international agreements and obligation, which the state is a party to.

The right to family reunification is an important part of the European Union law and the European Union has gone further in protecting it. The directive on family reunification right of third country nationals that are residing on the territory of one of the Member States sets minimum requirements for Member States and obligatory and voluntary categories of family members whose right to family reunification is protected.

The right to family reunification of European Union nationals is also protected by a directive, which applies when the European Union nationals exercises his or her right to move freely.

It should be noted that European Union citizenship is not the same as a citizenship of a state, where the state may control who and on what conditions may become its citizen. The precondition of acquiring a European Union citizenship is the possession of a citizenship of a Member State of the European Union. With European Union nationals Members States must accept their status as a given and trust for other Member States to have valid conditions in place for acquiring citizenship. Thus, European Union citizenship gives its holder a whole range of unique rights with their applicability on a lot bigger territory than the territory of ones country of origin.

The static European Union nationals fall thus under the rules and conditions set out by the state of their nationality when they wish to reunite with their third country national family member.

Though the European Court of Justice has upheld the cross-border rule in the application of European Union law, the case law of recent years, notably *Rottmann*, *Ruiz Zambrano*, *McCarthy*, *Dereci*, shows that there is a possibility of moving away from it in

certain cases. By expanding the rights to family reunification of static European Union nationals, the court by default expands the rights of third country nationals who are family members of a static European Union citizen. Thus the aim of the thesis is to look at the relevant case law of recent years of the European Court of Justice and analyze whether the expansion of rights of third country nationals who are family members of a static European Union citizen has an impact on the Estonian alien's law.

The thesis sets out following hypotheses:

- 1) The European Union law guarantees the right to family reunification more protection than other instruments of international law.
- 2) The right to family reunification of a static Estonian citizen is regulated more strictly than the right to family reunification of a mobile European Union citizen or a third country national residing on the territory of one of the Member States, which are regulated by the European Union law.
- 3) The European Court of Justice has through its case law of recent years expanded the rights of static European Union citizens to family reunification and by default also the rights of their family members who are third country nationals.
- 4) Based on the case law of the European Court of Justice of recent years the alien's law of Estonia needs to be amended in order to comply with the case law of European Court of Justice.

The author uses relevant theoretical analyses in writing this thesis, which is a qualitative research work, which uses mostly analytical and comparative method to research relevant legal acts and case law.

The thesis comprises of three different chapters. The first chapter analyzes the nature of immigration and its legal aspects. The first chapter focusses on family migration as one of the migration types and analyzes relevant international, European Union and Estonian law, which deals with the right to family reunification.

The second chapter gives a brief overview of the theory on citizenship while focusing on the European Union citizenship and analyzes the right to family reunification established in the European Union and available to a mobile European Union citizen.

The third chapter analyzes relevant European Court of Justice case law of recent years, which has found that it is possible to move away from the cross-border element of applicability of European Union law and in some cases the right to family reunification of a static European Union citizen is derived from the treaties of the European Union. Then the

third chapter analyzes relevant Estonian alien's law in order to determine whether it needs amending in light of the mentioned case law of the European Court of Justice.

Based on the analysis of the thesis it is possible to conclude the following:

- 1) The European Union law guarantees the right to family reunification more protection than other instruments of international law. The law is given its full effect by the European Court of Justice who has interpreted the leeway given in the legal acts of European Union to Member States more narrowly and strictly. The sources of secondary law of the European Union provide for the right to family reunification of third country nationals as a rule, which Member States should abide by. The rights given to mobile European Union citizens to family reunification are even more wider than those of the third country nationals, since these give the mobile European Union citizen a wider scope of categories of family members who may join him or her and limit even more so the rights of Member States to ask for supporting documents etc.
- 2) The right to family reunification of a static Estonian citizen is regulated more strictly than the right to family reunification of a mobile European Union citizen or a third country national residing on the territory of one of the Member States, which are regulated by the European Union law. Static Estonian citizen is not covered by the scope of the European Union secondary law and falls thus under the scope of internal regulations. The Alien's Act of Estonia provides for quite extensive preconditions in proving that the Estonian citizen and his or her third country national family member cannot reside in any other country. This is questionable when considering the subjective right of an Estonian citizen to live in Estonia provided for in the Constitution of the Republic of Estonia.
- 3) The European Court of Justice has through its case law of recent years expanded the rights of static European Union citizens to family reunification and by default also the rights of their family members who are third country nationals. Still, the conditions upon which European Union citizens and their third country national family members may enjoy these expanded rights are limited to situations where the European Union citizen is the dependent of the third country national and by refusing to issue a residence permit to the third country national the Member States also strips the European Union citizen of the possibility of using the rights provided for by his or her status.

- 4) The analysis showed that based on the case law of the European Court of Justice of recent years the alien's law of Estonia does not need amending in order to comply with the case law of European Court of Justice. The Alien's Act does not foresee a direct possibility to apply for a residence permit for family reunification purposes in cases that do not comply with the principle of "dependent joining the care provider". Nonetheless, the Alien's Act foresees a possibility of applying for a residence permit on the grounds of an international agreement. The rights to reside in Estonia of a third country national who is a family member of an Estonian citizen who is either a dependent underage or adult child, who is in need of constant care, or a parent or a grandparent who needs constant care, may be derived from different sources of international law and interpreted together with the rights provided for in the Constitution of the Republic of Estonia. Thus, the analysis shows that there is no practical need for amending the alien's law of Estonia. And that the right of third country national to reside in Estonia in the abovementioned circumstances was secured in theory already prior to the relevant European Court of Justice case law. But the author considers it to be burdensome for the third country national family member of a static Estonian citizen to find the right source from which to derive his or her subjective right and then furnishing it. Thus, in order to abide by the principle of legal clarity, the author considers it necessary to add additional provisions to the Alien's Act regarding right to family reunification in certain cases to third country nationals.

## KASUTATUD ALLIKAD

### *Kasutatud kirjandus*

1. S. Adam, P. Van Elsuwege. Citizenship Rights and the Federal Balance between the European Union and its Member States: Comment on *Dereci*. – European Law Review 2012/37, No. 2.
2. R. Annus. Eesti võimalused ja valikud immigratsioonipoliitika kujundamisel. – Riigikogu Toimetised 2009/20. – Arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14018&op=archive2> (13.03.2013).
3. T. Annus. Riigiõigus. Tallinn: Juura 2006.
4. S. Benhabib. Democracy and Difference: Reflections on the Metapolitics of Lyotard and Derrida. – Journal of Political Philosophy, 1994/2, No. 1.
5. A. Betts (ed.). Global Migration Governance. Oxford/ New York: Oxford University Press 2011.
6. P. Boeles, M. den Heijer, G. Lodder, K. Wouters. European Migration Law. Ius Communitatis Series, Vol. 3. Antwerp/ Oxford/ Portland: Leiden Institute of Immigration Law. Intersentia 2009.
7. A. M. Boll. Multiple Nationality and International Law. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers 2007.
8. M. J. van den Brink. EU Citizenship and EU Fundamental Rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously? – Legal Issues of Economic Integration, 2012/39, No. 2.
9. C. Cahn. Minorities, Citizenship and Statelessness in Europe. – European Journal of Migration and Law, 2012/14.
10. S. Carrera, A. Faure Atger. Dilemmas in the implementation of Directive 2004/38 on the right of citizens and their family members to move and reside freely in the EU. Briefing note requested by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs. Brussels 2009. – Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=24355> (05.04.2013).
11. J. P. Cassarino. Readmission Policy in the European Union. Brussels: European Parliament 2010. – Arvutivõrgus: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=35488> (25.03.2013).
12. S. Castles, M. J. Miller. The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World. 4th edition. London/ New York: Palgrave Macmillan 2009.

13. P. Craig, G. de Búrca. EU Law. Text, Cases, and Materials. Third Edition. Oxford/New York: Oxford University Press 2003.
14. R. Danisch (ed.). Citizens of the World: Pluralism, Migration and Practices of Citizenship. Amsterdam/ New York: Rodopi 2011.
15. C. Dauvergne. Making People Illegal: What Globalization Means for Migration and Law. Cambridge: Cambridge University Press 2008.
16. J. DeBardeleben (ed.). Soft or Hard Borders? Managing the Divide in an Enlarged Europe. Hants: Ashgate Publishing Limited 2005.
17. H. Dijstelbloem, A. Meijer (eds.). Migration and the New Technological Borders of Europe. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan 2011.
18. P. Dwyer. Understanding Social Citizenship. Themes and perspectives for policy and practice. Second edition. Bristol: The Policy Press and the Social Policy Association 2010.
19. H. van Eijken. European Citizenship and the Competence of Member States to Grant and to Withdraw the Nationality of their Nationals. – *Merkourios*, 2010/27, issue 72.
20. H. van Eijken, S. A. de Vries. A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano. – *European Law Review* 2011/36, No. 5.
21. Euroopa rändevõrgustik. Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamine: fiktiivabielud ja põlvnemise kohta valeandmete esitamine Euroopa Liidus ja Eestis. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2012. – Arvutivõrgus: <http://www.sisekaitse.ee/public/Turundus/PDFid/Uuring-perekonna-taasyhinemise-giguse-kuritarvitamine-2012.pdf> (22.03.2013).
22. S. Everson, S. Aristotle. The Politics. Cambridge/ New York/ New Rochelle/ Melbourne/ Sydney: Cambridge University Press 1988.
23. A. Geddes (ed.) International Migration. Volume 3. Los Angeles/ London/ New Delhi/ Singapore/ Washington DC: Sage Library of International Relations 2011.
24. A. Geddes (ed.) International Migration. Volume 4. Los Angeles/ London/ New Delhi/ Singapore/ Washington DC: Sage Library of International Relations 2011.
25. S. Goodman. Naturalisation Policies in Europe. Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion. EUI Working Papers RSCAS No. 7. Robert Schuman Center for Advanced Studies EUDO Citizenship Observatory 2010.
26. K. Groenendijk. Family Reunification as a Right under Community Law. – *European Journal of Migration and Law*, 2006/8, No. 2.
27. E. Guild. Security and Migration in the 21<sup>st</sup> Century. Cambridge/Malden: Polity 2009.

28. J. Hardy. The Objective of Directive 2003/86 Is to Promote the Family Reunification of Third Country Nationals. – *European Journal of Migration and Law*, 2012/14, No. 4.
29. H. Hattenhauer. Euroopa õigusajalugu. Tallinn: Juura 2007.
30. R. Holzmann, R. Münz. Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note. Stockholm: Institute for Futures Studies 2004.
31. J. Huysmans. The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU. London/ New York: Routledge 2006.
32. R. Jennings, A. Watts (eds). Oppenheim's International Law. Ninth edition. Vol 1 parts 2 to 4. Oxford/ New York: Oxford University Press 2008.
33. M. Kagadze, I. Kraav, K. Kullasepp. Perekonnaõpetus. Inimõpetuse õpik gümnaasiumile. *Sine loco: Koolibri since anno*. – Arvutivõrgus: <http://www.koolibri.ee/download/?action=binary&id=3554>.
34. D. Kochenov. Rounding up the Circle: The Mutation of Member States' Nationalities under Pressure from EU Citizenship. European University Institute/Robert Schuman Centre for Advanced Studies Working Paper 2010/23. – Arvutivõrgus: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS\\_2010\\_23.corr.pdf?sequence=3](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/13634/RSCAS_2010_23.corr.pdf?sequence=3) (01.04.2013).
35. D. Kochenov. A Real European Citizenship: A Novel Chapter in the Development of the Union in Europe. – *Columbia Journal of European Law*, 2011/18, No. 1.
36. D. Kochenov, R. Plender. EU Citizenship: From an Incipient Form to an Incipient Substance? The Discovery of the Treaty Text. – *European Law Review* 2012/37, No. 4.
37. P. J. van Krieken (ed.). The Migration Acquis Handbook. The Hague: T.M.C. Asser Press 2001.
38. W. Kymlicka. Multicultural Citizenship. Oxford: Clarendon Press 1995.
39. S. Laegaard. Immigration, social cohesion, and naturalization. – *Ethnicities*, 2010/10.
40. A. Lansbergen, N. Miller. European Citizenship Rights in Internal Situations: An Ambiguous Revolution? Decision of 8 March 2011, Case C-34/09 *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEM)*. – *European Constitutional Law Review* 2011/7, No. 2.
41. U. Lõhmus. Välismaalased ja õigus perekonnaelu puutumatusel. – *Juridica* 2000/7.
42. U. Lõhmus. Mõtteid kodakondsusest ühe kohtuotsuse valguses. – *Juridica*, 2009/2.



43. U. Lõhmus. Põhiõigused ja Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtted: funktsioonid, kohaldamisala ja mõju. – *Juridica* 2011/9.
44. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn: Juura 2004.
45. A. Means. The Rights of Others. – *European Journal of Political Theory*, 2007/6.
46. A. Meloni. Visa Policy within the European Union Structure. Berlin/Heidelberg: Springer 2006.
47. K. Merusk, R. Narits. Eesti konstitutsiooniõigusest. Tallinn: Juura 1998.
48. J. Monar. The External Dimension of the EU's Area of Freedom, Security and Justice Progress, potential and limitations after the Treaty of Lisbon. Swedish Institute for European Policy Studies 2012/1. – Arvutivõrgus: [http://www.sieps.se/sites/default/files/Rapport%202012\\_1\\_A5.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/Rapport%202012_1_A5.pdf) (18.03.2013).
49. R. van Munster. Securitizing Immigration. The Politics of Risk in the EU. London/New York: Palgrave Macmillan 2009.
50. K. Nash. Between Citizenship and Human Rights. – *Sociology*, 2010/43, No. 6.
51. H. Oosterom-Staples. To What Extent Has Reverse Discrimination Been Reversed? – *European Journal of Migration and Law*, 2012/14, No. 2.
52. S. Peers, N. Rogers. EU Immigration and Asylum Law. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006.
53. I. Roagna. Protecting the right to respect for private and family life under the European Convention on Human Rights. Strasbourg: Council of Europe 2012. – Arvutivõrgus: [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb11\\_privatelife\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/capacitybuilding/Source/documentation/hb11_privatelife_en.pdf) (18.03.2013).
54. M. Samers. Migration. London/ New York: Routledge 2010.
55. W. Schinkel. The Virtualization of Citizenship. – *Critical Sociology*, 2010/36, No. 2.
56. S. Spencer (ed.). The Politics of Migration. Managing opportunity, conflict and change. Oxford: Blackwell Publishing 2003.
57. S. Spencer. The Migration Debate. Portland/ Bristol: Policy Press 2011.
58. S. Starr, L. Brilmayer. Family Separation as a Violation of International Law. – *Berkley Journal of International Law*, 2012/21, issue 2, article 3.
59. L. S. Talani (ed.). Globalisation, Migration and the Future of Europe. Insiders and outsiders. London/ New York: Routledge 2012.

60. Tiburcio. The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law. The Hague/ Boston/ London: Martinus Nijhoff Publishers 2001.
61. E.-J. Truuväli jt (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine täiendatud trükk. Tallinn: Juura 2008.
62. L. Valk. Pererände regulatsioon Eestis ja haldusorgani võimalused fiktiivsete perekonnasuhete tuvastamiseks. Magistritöö. Tallinn: Tartu Ülikool 2010.
63. P. Van Elsuwege, D. Kochenov. On the Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. – European Journal of Migration and Law, 2011/13, No. 4.
64. M. P. Vink, G.-R. de Groot. Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends. – Journal of Ethnic and Migration Studies, 2010/36, No. 5.
65. R. C. Vissek. Creating the Ethnic Electorate through Legal Restorationism: Citizenship Rights in Estonia. – Harvard International Law Journal, 1997/38, No. 2.
66. L. van Waas. Fighting Statelessness and Discriminatory Nationality Laws in Europe. – European Journal of Migration and Law, 2012/12.

***Kasutatud normatiivmaterjal***

1. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. – RT I, 21.03.2011, 50.
2. Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 27.04.2011, 2.
3. Eesti Vabariigi ühinemisest rahvusvaheliste lepingutega, mille depositaariks on ÜRO peasekretär. – RT 1991, 35, 428.
4. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57
5. Euroopa Liidu kodaniku seadus. – RT I, 29.12.2011, 173.
6. Haldusmenetluse seadus. – RT I, 23.02.2011, 8.
7. Lapse õiguste konventsioon. – RT II 1996, 16, 56.
8. Pagulasseisundi konventsioon. – RT II 1997, 6, 26.
9. Perekonnaseadus. – RT I, 27.06.2012, 12.
10. Protokoll nr 4 Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni juurde teatud õiguste ja vabaduste kindlustamisest, mis ei ole lülitatud konventsiooni ja sellega kaasnevasse esimesse protokollis. – RT II 2000, 11, 57.
11. Rahvastikuregistri seadus. – RT I, 14.03.2011, 5.
12. Riigipiiri seadus. – RT I, 10.07.2012, 22.

13. Riikidevahelises lapsendamises lastekaitseks tehtava koostöö konventsioon. – RT II 2001, 31, 157.
14. Riikliku statistika seadus. – RT I 2010, 41, 241.
15. Välismaalaste seadus. – RT I, 29.06.2012, 51.
16. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. – RT I, 09.12.2010, 4.
17. Välissuhtlemisseadus. – RT I, 04.03.2011, 19.
18. Vabariigi Valitsuse 17.06.2010 määrus nr 82 „Legaalse sissetuleku määrade kehtestamine“. – RT I 2010, 45, 267.
19. Vabariigi Valitsuse 30.06.2010 määruse nr 88 „Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise ning pikaajalise elaniku elamisloa taotlemise, andmise, taastamise ning kehtetuks tunnistamise kord ning tähtajalise elamisloa, pikaajalise elaniku elamisloa ja tööloa vormide kehtestamine“. – RT I, 29.06.2012, 68.

#### ***Kasutatud Euroopa Liidu normatiivmaterjal***

1. Amsterdami leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud akte. – ELT C 340, 10.11.1997, lk 1–308.
2. Euroopa Liidu leping. – ELT C 191, 29.07.1992, lk 1–112.
3. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 115, 09.05.2008, lk 13–45.
4. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010, lk 389–403.
5. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 115, 09.05.2008, lk 47–199.
6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ (EMPs kohaldatav tekst). – ELT L 158, 30.04.2004, lk 77–123.
7. Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus. – ELT C 53, 03.03.2005, lk 1–14.
8. Lissaboni leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut ja Euroopa Ühenduse asutamislepingut. – ELT C 306, 17.12.2007, lk 1–271.

9. Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ, 22. september 2003, perekonna taasühinemise õiguse kohta. – ELT L 215, 03.10.2003, lk 224–230.
10. Stockholmi programm – avatud ja turvaline Euroopa kodanike teenistuses ja nende kaitsel. – ELT C 115, 04.05.2010, lk 1–38.

### ***Kasutatud Euroopa Kohtu praktika***

1. EKo 28.10.1975, C-36/75, *Roland Rutili v. Ministre de l'intérieur*.
2. EKo 27.10.1977, C-30/77, *Régina v. Pierre Bouchereau*.
3. EKo 18.05.1982, C-115/81, *Rezguia Adoui v. Belgian state and city of Liège, and Dominique Cornuaille v. Belgian state*.
4. EKo 07.07.1992, C-369/90, *Mario Vicente Micheletti and Others v. Delegación del Gobierno en Cantabria*.
5. EKo 07.07.1992, C-370/90, *The Queen v. Immigration Appeal Tribunal and Surinder Singh, ex parte Secretary of State for Home Department*.
6. EKo 05.06.1997, C-64/96, C-65/96, *Kari Uecker and Vera Jacquet v. Land Nordrhein Westfalen*.
7. EKo 12.05.1998, C-85/96, *María Martínez Sala v. Freistaat Bayern*.
8. EKo 20.11.2001, C-268/99, *Aldona Malgorzata Jany and Others v. Staatssecretaris van Justitie*.
9. EKo 11.07.2002, C-60/00, *Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department*.
10. EKo 17.09.2002, C-413/99, *Baumbast and R v. Secretary of State for the Home Department*.
11. EKo 19.10.2004, C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette v. Secretary of State for the Home Department*.
12. EKo 17.02.2005, C-215/03, *Salah Oulane v. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*.
13. EKo 12.07.2005, C-403/03, *Egon Schempp v. Finanzamt München V*.
14. EKo 27.06.2006, C-540/03, *Parliament v. Council*.
15. EKo 09.01.2007, C-1/05, *Yunying Jia v. Migrationsverket*.
16. EKo 11.12.2007, C-291/05, *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie v. R. N. G. Eind*.

17. EKo 10.07.2008, C-33/07 *Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București v. Gheorghe Jipa*.
18. EKo 28.07.2008, C-127/08, *Blaise Baheten Metock and Others v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*.
19. EKo 02.03.2010, C-135/08, *Rottmann v. Freistaat Bayern*.
20. EKo 04.03.2010, C-578/08, *Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*.
21. EKo 05.10.2010, C-400/10 PPU, *J. McB. v. L. E.*
22. EKo 08.03.2011, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*.
23. EKo 05.05.2011, C-434/09, *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*.
24. EKo 15.11.2011, C-256/11, *Murat Dereci, Vishaka Heiml, Alban Kokollari, Izunna Emmanuel Maduiké, Dragica Stevic v. Bundesministerium für Inneres*.
25. EKo 19.07.2012, C-451/11, *Natthaya Dülger v. Wetteraukreis*.
26. EKo 06.12.2012, C-356/11, C-357/11, *O., S. v. Maahanmuuttovirasto ja Maahanmuuttovirasto v. L.*
27. EKo C-456/12, *B v. the Netherlands*, C-457/12, *G. v. the Netherlands*.
28. EK 08.03.2011, C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office national de l'emploi (ONEm)*, kohtujuristi E. Sharpston'i ettepanek.
29. EK 05.05.2011, C-434/09, *Shirley McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*, kohtujuristi J. Kokott'i ettepanek.
30. EK 15.11.2011, C-256/11, *Murat Dereci, Vishaka Heiml, Alban Kokollari, Izunna Emmanuel Maduiké, Dragica Stevic v. Bundesministerium für Inneres*, kohtujuristi P. Mengozzi ettepanek.

#### ***Kasutatud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika***

1. EIKo 13.06.1979, 6833/74, *Marckx v. Belgia*.
2. EIKo 28.05.1985, 9214/80, 9473/81, 9474/81, *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali v. Ühendkuningriik*.
3. EIKo 19.02.1996, 23218/94, *Gül v. Šveits*.
4. EIKo 21.10.1997, 25404/94, *Boujlifa v. Prantsusmaa*.
5. EIKo 09.10.2003, 48321/99, *Slivenko v. Läti*.
6. EIKo 18.10.2006, 46410/99, *Üner v. Holland*.

### ***Kasutatud Eesti kohtupraktika***

1. RKHKo 3-3-1-16-97, 06.06.1997.
2. RKHKo 3-3-1-27-99, 22.06.1999.
3. RKHKo 3-1-1-11-00, 18.05.2000.
4. RKHKo 3-3-1-11-03, 17.03.2003.
5. RKPJKo 3-4-1-2-01, 05.03.2001.
6. RKPJKo 3-4-1-9-04, 21.06.2004.
7. TlnRnKo, 26.09.2006, 3-05-317.

### ***Kasutatud muud allikad***

1. Council of Europe. European Convention on Nationality. Explanatory Report. – Arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Reports/Html/166.htm> (25.03.2013).
2. Council of Europe Committee of Ministers. Recommendation Rec(2002)4 of the Committee of Ministers to member states on the legal status of persons admitted for family reunification. – Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=271943> (18.03.2013).
3. Council of Europe Parliamentary Assembly. Recommendation 1686(2004) Human mobility and the right to family reunion. – Arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta04/erec1686%20final.htm> (18.03.2013).
4. Charter of Fundamental Rights. – Arvutivõrgus: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/human\\_rights/fundamental\\_rights\\_within\\_european\\_union/133501\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/133501_en.htm) (18.03.2013).
5. Euroopa Nõukogu 6. novembri 1997. a kodakondsuse Euroopa konventsioon. – Allkirjastamise ja ratifitseerimiste info arvutivõrgus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=166&CM=&DF=&CL=ENG> (25.03.2013).
6. Tampere Ülemkogu järeldused. – Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm#](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#) (18.03.2013).
7. Commission of the European Communities. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Application of Directive 2003/86/EC on

- the right to family reunification. COM(2008) 610 final. Brussels 08.10.2008. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0610:FIN:EN:PDF> (25.03.2013).
8. Commission of the European Communities. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. COM(2008) 840 final. Brussels 10.12.2008. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0840:FIN:EN:PDF> (01.04.2013).
9. Commission of the European Communities. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on guidance for better transposition and application of Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. COM(2009) 313 final. Brussels 02.07.2009. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:EN:PDF> (01.04.2013)
10. European Commission. Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals living in the European Union (Directive 2003/86/EC). COM(2011) 735 final. Brussels 15.11.2011. – Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0735:FIN:EN:PDF> (25.03.2013).
11. European Commission Home Affairs DG. Public consultations. Consultation on the the right to family reunification of third-country nationals living in the EU (Directive 2003/86/EC ). – Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting\\_0023\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm) (25.03.2013).
12. European Commission Directorate-General Home Affairs. Summary of stakeholder responses to the Green Paper on the right to family reunification of third-country nationals. Brussels 11.05.2012. – Arvutivõrgus: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary\\_of\\_stakeholder\\_responses\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/summary_of_stakeholder_responses_en.pdf) (25.03.2013).
13. Inter-American Court of Human Rights. Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica, Advisory Opinion OC-4/84, January 19,

- 1984, (Ser. A) No. 4. – Arvutivõrgus:  
[http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b\\_11\\_4d.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/iachr/b_11_4d.htm) (25.03.2013).
14. Sotsiaalministeerium. ÜRO lapse õiguste konventsiooni aruanne. – Arvutivõrgus:  
[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/LOK\\_1\\_56.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/LOK_1_56.pdf) (24.04.2013).
15. Välismaalaste seaduse muutmise seadus. 1028 SE I. – Arvutivõrgus:  
[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=020870009](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=020870009) (22.04.2013).
16. Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu (1028 SE) esimene lugemine. IX Riigikogu stenogramm. VII istungjärg, 21.05.2002. – Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1021964400#pk2000008854> (22.04.2013).
17. Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu (1028 SE ja 546 SE) teine lugemine. IX Riigikogu stenogramm. VII istungjärg, 12.06.2002. – Arvutivõrgus:  
<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1023876000>  
(22.03.2013).
18. Välissuhtlemisseadus 365 SE I seletuskiri. – Arvutivõrgus:  
[http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content\\_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041270014](http://www.riigikogu.ee/?op=emsplain2&content_type=text/html&page=mgetdoc&itemid=041270014) (23.04.2013).



## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Veronika Kaska (sünnikuupäev 10.07.1981):

1. Annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Paikse Euroopa Liidu kodaniku perekonna taasühinemise õigus“, mille juhendajateks on Aare Reenumägi ja Carri Ginter:
  - 1.1 reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
  - 1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. Olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, 06.05.2013