

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Riigi- ja haldusõiguse õppetool

Kristjan Paluteder

**PIKAAJALISTEST ELANIKEST KOLMANDATE RIIKIDE KODANIKE EESTIST
VÄLJASAATMISEGA SEONDUVAD PROBLEEMID**

Magistritöö

Juhendaja
LL.M. Ene Andresen

Tartu
2013

SISUKORD

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| SISSEJUHATUS | 3 |
| I PEATÜKK. PIKAAJALISTEST ELANIKEST KOLMANDATE RIIKIDE KODANIKE ÕIGUSLIK STAATUS | 9 |
| 1.1. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike kui isikutegrupi kujunemine | 9 |
| 1.2. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus Euroopa Liidu õiguses ... | 15 |
| 1.3. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus Eesti õiguses | 19 |
| II PEATÜKK. PIKAAJALISTEST ELANIKEST KOLMANDATE RIIKIDE KODANIKE VÄLJASAATMIST REGULEERIVATE EUROOPA LIIDU ÕIGUSAKTIDE JA EUROOPA KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜS | 24 |
| 2.1. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike väljasaatmist puudutav regulatsioon Euroopa Liidu õiguses | 24 |
| 2.2. Avaliku korra ja avaliku julgeoleku mõistete sisustamine Euroopa Kohtu praktikas ... | 27 |
| 2.2.1. Avaliku korra ja avaliku julgeoleku mõistete sisustamine EL kodanike direktiivi kohtupraktika põhjal | 27 |
| 2.2.2. Kriteeriumi „tegelik ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale või julgeolekule“ sisustamine | 34 |
| 2.3. Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohad pikaajaliste elanike väljasaatmise küsimuses | 36 |
| III PIKAAJALISTEST ELANIKEST KOLMANDATE RIIKIDE KODANIKE VÄLJASAATMIST PUUDUTAVA EESTI REGULATSIOONI ANALÜÜS | 44 |
| 3.1. Pikaajalise elaniku staatuse kaotamine | 44 |
| 3.2. Avaliku korra ja julgeoleku mõisted Eesti õiguses | 46 |
| 3.3. Avaliku korra või julgeoleku ohustamise hindamine | 51 |
| 3.4. Väljasaatmise proportsionaalsuse hindamine | 53 |
| 3.5. Pikaajalise elaniku lahkumisettekirjutuse põhjendamise | 54 |
| 3.6. Teises liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud välismaalase väljasaatmine ... | 56 |
| KOKKUVÕTE | 58 |
| SUMMARY | 64 |
| KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU | 68 |
| Kasutatud kirjandus | 68 |
| Õigusaktid | 69 |
| Euroopa Kohtu praktika | 71 |
| Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika | 73 |
| Eesti kohtute praktika | 73 |
| Muud allikad | 74 |

SISSEJUHATUS

Isikute vaba liikumine on demokraatliku ühiskonnakorralduse üks põhiväärtusi, mis ühes kaupade, teenuste ja kapitali vaba liikumisega on ka Euroopa Liidu (edaspidi ka: EL või Liit) aluslepingutes fikseeritud põhivabadus. Liidu kodanike vaba voli liikuda või valida endale elukoht liikmesriigis, mis ei ole tema päritolumaa, on oluliseks teguriks ka EL-i majandustegevuse käivitaja ning elavdajana. Samas, kõneledes Euroopa Liidust ja selle territooriumil elavatest isikutest, ei saa me rääkida ainuüksi liikmesriikide kodanikest. Liikumisvabaduse tagamine on aktuaalne nii EL-i erinevate liikmesriikide kodanike õigusi silmas pidades kui ka muude EL-s elavate isikute õigustest rääkides. Siinkohal ei ole tähelepanu all mitte ainult EL-st väljaspool asuvate riikide kodanikud, vaid ka kodakondsuseta isikud, kes elavad EL liikmesriikides. Euroopa Liidus elavate liikmesriikide kodanikeks mitteolevate isikute õiguste ja vabaduste temaatika on mahukas ning keeruline teemakompleks. Käesolev töö keskendub neist ühele välismaalaste grupile, kelleks on pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud.

Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike all tuleb mõista EL liikmesriigis elavaid kolmandate riikide kodanikke, kes on täitnud pikaajalise elaniku staatuse saamiseks vajalikud tingimused. Sellise staatuse saamiseks peab välismaalane olema elanud ühes liikmesriigis seaduslikult ja pidevalt vähemalt viis aastat, samuti peab isik omama ravikindlustust ning piisavat sissetulekut enda ja oma pereliikmete ülalpidamiseks. Väga oluliseks tingimuseks on ka see, et kolmanda riigi kodanik, kes soovib saada pikaajalise elaniku staatust, ei või kujutada endast ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Täiendavalt võivad liikmesriigid staatuse saamiseks nõuda, et välismaalane täidaks integratsiooninõude (nt keeleeksami läbimine). Seega on pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike näol tegemist liikmesriigis pikemat aega elanud ja seetõttu eelduslikult sinna ka tugevamalt integreerunud välismaalastega.

Käesolevas töös on vaatluse all pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike väljasaatmise õiguslikud aspektid. Teemavalik on ajendatud asjaolust, et immigratsioonipoliitika valdkonda puudutav Euroopa Liidu ning Eesti õigus on lühikese ajaperioodi jooksul olnud kiiresti muutuv ning pikka aega EL-s elanud välismaalaste õiguste kaitseks on kehtestatud mitmeid põhimõttelisi aluseid. Pikaajalistest elanikest kolmandate

riikide kodanike EL-i paremaks integreerimiseks ja neile mitmete teiste välismaalaste gruppidega võrreldes laiemate õiguste tagamiseks on vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogu (edaspidi ka: Nõukogu) direktiiv 2003/109/EÜ¹ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta.² Tegemist on antud valdkonna reguleerimise ja töö uurimisteema seisukohalt keskse tähtsusega õigusallikaga. Nimetatud direktiivi art 26 kohaselt tuli direktiivi sätteid siseriiklikku õigusesse üle võtta hiljemalt 23.01.2006. a ja selleks oli liikmesriikidel aega kaks aastat, alates direktiivi Euroopa Liidu Teatajas (edaspidi ka: ELT) avaldamisest. Euroopa Komisjoni aruandest direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise kohta³ nähtub, et direktiivi ülevõtmine ei kulgenud sugugi probleemivabalt – Komisjon algatas rikkumismenetluse 20 liikmesriigi suhtes, kuna nad ei olnud rakendanud direktiivi õigeaegselt või ei olnud nad Komisjoni direktiivi rakendamiseks vastu võetud siseriiklikest õigusnormidest nõuetekohaselt teavitanud. Kõnealust aruannet läbivaks jooneks on paraku ka see, et lisaks tõigale, et direktiivi ülevõtmine toimus väga aeglaselt, polnud direktiivi regulatsioon enamikes riikides ka sisulises mõttes korrektselt üle võetud. Komisjoni aruandes on väljasaatmisega seonduva kohustusena nimetatud isikuga seotud konkreetsete asjaolude ja otsuse tagajärgede põhjaliku hindamise vajalikkust. Samas on senise praktika kitsaskohtadena märgitud seda, et liikmesriikides ei ole konkreetset ohtu piisavalt sõnaselgelt sätestatud ja ei võeta arvesse kõiki kriteeriume või sätestatakse lisaks avaliku korra ja julgeoleku ohustamisele muid keeldumisaluseid või millega ei välistata konkreetset majanduslikke kaalutlusi.⁴

Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike väljasaatmise õiguslikke aspekte ei ole autorile teadaolevalt Eestis varasemalt uuritud. Magistritöö poolt uuritava valdkonna olulisusest annab aimu ka statistika: 2010. aastal elas liikmesriikides kokku hinnanguliselt rohkem kui 32 miljonit välismaalast, kellest arvestatava osa moodustavad pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud.⁵ Komisjoni aruande kohaselt elas 2009. aastal Eestis 187 400⁶ pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanikku, mis on suurim arv terves EL-s.⁷

¹ Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ 25. november 2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. – ELT L 016, 23.01.2004, lk 0044–0053.

² Siinkohal tuleb tähele panna, et kuivõrd direktiivi art 2 punkti a mõttes on kolmanda riigi kodanik isik, kes ei ole liidu kodanik, küsimata selle juures mõne muu kodakondsuse olemasolu järele, siis laieneb direktiiv ka määratlemata kodakondsusega isikutele.

³ Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule, mis käsitleb direktiivi 2003/109/EÜ (pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta) kohaldamist. KOM(2011) 585 lõplik, 28.09.2011, lk 2-3. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0585:FIN:ET:PDF\(01.05.2013\)](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0585:FIN:ET:PDF(01.05.2013))

⁴ *Ibid.*, lk 9.

⁵ Eurostati andmed 01.01.2010.a. seisuga. Arvutivõrgus: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00157&language=en> (16.04.2013)

⁶ 01.01.2013 elas Eestis 178 221 pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanikku. Arvutivõrgus: <http://www.politsei.ee/dotAsset/61215.pdf> (05.05.2013)

Seega puudutab pikaajalisest elanikest kolmanda riigi kodanike kohta käiv regulatsioon suurt osa Eesti rahvastikust, muutes käesoleva küsimuse Eesti kontekstis eriti aktuaalseks. Lisaks tõstab teema olulisust, aga muudab selle lahkamise ka keerukamaks, üldinimlik aspekt – pikaajalised elanikud omavad liikmesriigis enamasti juba toimivat sotsiaalset võrgustikku, mis tihti hõlmab ka perekonda ja teisi lähedasi – seega laieneb oluliselt nende isikute ring, kelle huvidega pikaajaliste elanikega seonduvatest probleemidest rääkides arvestada tuleb.

Pikaajaliste elanike suur hulk võib liikmesriigi kontekstis kaasa tuua ka turvalisuse ja julgeolekuga seonduvaid probleeme – nimelt pole mitte kõik mittekodanikest pikaajalised elanikud asukohamaa suhtes lojaalsed ega väärtusta sealset õiguskorda. See probleemistik laieneb Euroopa Liidule tervikuna, sest pikaajalise elaniku staatust omavatel isikutel on võimalus liikuda ja soodsamatel tingimustel elama asuda ka teistesse liikmesriikidesse ning teatud juhtudel võivad sellised isikud ohustada ka teise liikmesriigi õiguskorda. Sellistel juhtudel on liikmesriikidel võimalik vastu võtta otsus ebasoovitav isik oma või EL territooriumilt välja saata.

Töö eesmärgiks on välja selgitada, millistel õiguslikel alustel on lubatud pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke Eestist välja saata ning kas Eesti seadusandlus on selles küsimuses EL õigusega kooskõlas. Töö maht ei võimalda käsitleda õiguskaitse või väljasaatmise menetluslike küsimusi, mis on omakorda ulatuslikud uurimisvaldkonnad. Töö eesmärgiks seatud ülesanne võimaldab hinnata, kas ja kuidas on pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike õigused Eestis tagatud, samuti pakub käsitus õiguse rakendajale abi välismaalaste seaduse sätete tõlgendamisel ja sisustamisel.

Töö kitsamaks eesmärgiks on uurida, millised on need kriteeriumid, mis on omased vaid pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike suhtes tehtavatele väljasaatmise aluseks olevatele otsustele ning millistel alustel võib neid isikuid riigist välja saata. Riigist väljasaatmise alusteks on asjaolud, et pikaajaline elanik ohustab avalikku korda või julgeolekut ning seetõttu on ühtlasi vaatluse all, kuidas neid mõisteid tuleb sisustada. Töö käigus selgitatakse välja, kas Eestis pikaajalustest elanikest kolmandate riikide kodanikele tagatud neile direktiivist tulenev kõrgendatud kaitse väljasaatmise vastu. Selle küsimuse lahkamine on oluline põhjusel, et tegemist on ühe põhilise õigusega, mida direktiivi 2003/109/EÜ alusel on soovitud pikaajalistele elanikele pakkuda. Samuti antakse hinnang

⁷ Võrdlusena võib märkida, et nt Saksamaal ja Prantsusmaal oli 2010.a. seisuga vaid ligikaudu 2000 kolmandate riikide kodanikku saanud pikaajalise elaniku elamisloa. Komisjoni aruanne, lk 10.

sellele, kas Eesti õiguses on asjakohased normid piisavalt selged, et tagada nende kohaldamine kooskõlas EL õigusega. Kuivõrd nii direktiivis nähakse ette, et tugevdatud kaitse väljasaatmine põhineb Euroopa Inimõiguste Kohtu (edaspidi ka: EIK) otsustes kindlaks määratud kriteeriumidele, on põhjendatud ka EIK praktika analüüsimine. Tulenevalt sellest, et põhiõiguste kaitse valdkond on väga lai ning asjassepuutuv kohtupraktika ulatuslik, ei ole võimalik käesolevas töös kõiki asjakohaseid aspekte käsitleda. Seetõttu on keskendutud üksnes era- ja perekonnaelu riivet puudutavatele kriteeriumidele, sest pikemalt riigis elanud välismaalaste puhul suurem ka tõenäosus, et riivatakse just era- ja perekonnaelu austamist puudutavaid põhiõigusi. Lisaks direktiivist tulenevale alusele tuleb EIK praktikaga arvestada ka põhjusel, et EK kohtuasjades viidatakse sageli liikumis- ja elukohavabadust piiravate meetmetega seonduvates asjades EIK käsitlustele.

Ülesehituselt jaguneb käesolev magistritöö kolme peatükki. Esimene peatükk on sissejuhatavaks osaks kahele järgnevale peatükile, mis loob üldise raamistiku mõistmaks töös käsitletud probleemistikku, ilma milleta pole võimalik mõtestada ka töö probleemipüstitust. Peatükis antakse ülevaade pikaajalise elaniku õigusliku staatuse kujunemisest, tuues välja selle arengutee olulisemad etapid, samuti selgitatakse välja staatuse saamise tingimused direktiivi 2003/109/EÜ alusel ning analüüsitakse, kas staatuse saamiseks nõutavad tingimused on samad ka Eesti õiguses. Ühtlasi tuleb antud peatükis töö järgnevate osade paremaks mõisteks selgitada mõningate põhiliste mõistete tähendust.

Töö teine peatükk selgitab välja pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike väljasaatmise materiaalõiguslikud alused EL ja Eesti õiguses. Seejuures on vajalik avada Euroopa Kohtu (edaspidi ka: EK) lahendite ja kohtujuristide ettepanekute kaudu avaliku korra ja julgeoleku mõisted. Avaliku korra ja julgeoleku mõistete selgitamine on keskse tähtsusega põhjusel, et direktiivi 2003/109/EÜ kohaselt on pikaajalise elaniku staatust omava välismaalase väljasaatmine lubatav üksnes avaliku korra või julgeoleku tõelisel ja piisavalt tõsise ohustamise korral. Arvestades seda, et direktiivi 2003/109/EÜ preambuli p 16 kohaselt on pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikele väljasaatmise vastu pakutava tugevdatud kaitse aluseks EIK poolt kindlaks määratud kriteeriumid, ning seda, et EL on seadnud eesmärgiks Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni⁸ (edaspidi ka: EIÕK) põhimõtete järgimise, tuleb antud peatükis käsitleda ka EIK praktikat. Antud peatükis selgub EIK lahendite analüüsi pinnalt see, milline on nende tähendus EL õiguse alusel toimuva väljasaatmise jaoks ja milliseid EIK poolt kindlaks määratud kriteeriume on direktiivis silmas

⁸ Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57 ... RT II 2010, 14, 54.

peetud. EIK lahendite analüüs EK praktika kõrval on oluline ka põhjusel, et Euroopa Kohus ei ole lahendanud kaasusi, milles oleks vaagitud pikaajalise elaniku staatust omavate isikute väljasaatmist avaliku korra või julgeoleku põhjustel. Niisamuti, tuleb arvesse võtta, et isikute väljasaatmisel on väga sageli tegemist väljasaadetava era- ja perekonnaelu riivega, mille vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamise kriteeriumid leiab just EIK pikaajalisest praktikast, Euroopa Kohtu praktika ei ole selles küsimus sedavõrd kaugeleulatuv.

Töö kolmandas peatükis analüüsitakse eelkõige küsimust, kas Eesti õigus on EL õigusega, täpsemalt direktiivi 2003/109/EÜ väljasaatmist reguleerivate sätetega, kooskõlas. Juhul kui autori hinnangul esineb vasturääkivusi Eesti ja Euroopa Liidu õiguse vahel, esitab autor kolmandas peatükis omapoolsed seisukohad ja ettepanekud Eesti õiguses muudatuste tegemiseks. Töö Eesti õiguse analüüsi puudutav osa on kindlasti abiks ka Eestis antud valdkonna seadusandluse väljatöötamisega tegelevatele asutustele ning samuti ametnikele, kelle ülesandeks on pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse andmise, selle tühistamise ja nende isikute väljasaatmise kohta otsuste tegemine.

Magistritöö analüüsis tuginetakse peamiselt Nõukogu direktiivile 2003/109/EÜ, mis on aluseks kogu pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikke puudutavale regulatsioonile, sh on selles paika pandud alused elukohariigist väljasaatmise kohta. Võrdleva käsitluse jaoks on vaatluse all ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ⁹, mis reguleerib Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete liikumis- ja elukohavabaduse küsimusi. Kodanike direktiivi võrdlev kasutamine on esmalt vajalik põhjusel, et direktiiv 2003/109/EÜ peaks lähendama kolmandate riikide kodanike õigusi EL kodanike omadele, töö selgitab, kas ja kuidas see tegelikkuses avaldub. Teisalt, kuivõrd nii kodanike direktiivist, kui direktiivist 2003/109/EÜ tulenevalt, on väljasaatmine õigustatud avaliku korra või julgeoleku ohustamise korral, on põhjendatud võrdlevalt hinnata ka nende kriteeriumite sisu. Selgitamaks, kas Eesti kehtiv õigus vastab EL õigusele, tuleb analüüsida valdkonda reguleerivate Eesti seaduste asjakohaseid sätteid. Analüüsi tarbeks on olulisel kohal ka Komisjoni asjaomased dokumendid, ennekõike Komisjoni aruanne direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise kohta. Samuti on töös esitatud seisukohtade kujundamisel arvestatud erialakirjanduses avaldatud seisukohtadega, olulisemad neist on autorite D. Acosta Arcarazo,

⁹ 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 0077–0123.*

E. Guild'i ja S. Peers'i tööd. Magistritöö teoreetilise analüüsi kõrval on kesksel kohal ka kohtupraktika, töös käsitletakse Euroopa Kohtu lahendeid, kohtujuristide ettepanekuid ning samuti Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuseid ühes neile lisatud eriarvamustega.

I PEATÜKK. PIKAAJALISTEST ELANIKEST KOLMANDATE RIIKIDE KODANIKE ÕIGUSLIK STAATUS

Käesoleva peatüki eesmärgiks on avada pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse tausta ning uurida selle staatuse saamise tingimusi, kuivõrd need on tihedalt seotud ka seda staatust omavate isikute elamisõigusega ning see aitab paremini mõista järgnevates peatükkides uuritavaid pikaajaliste elanike väljasaatmise kriteeriume. Antud peatükk käsitleb esmalt pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike õigusliku staatuse kujunemislugu. Siinkohal on eesmärgiks uurida ka seda, kas antud isikutegrupi loomise eesmärk on seostatav väljasaatmise temaatikaga. Nii nagu teisedki Euroopa Liidu õigusruumis eksisteerivad välismaalaste kategooriad, on ka pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike liigitus tuletatav konkreetse isikutegrupi kohta käivast õigusaktist, antud juhul Euroopa Liidu Nõukogu direktiivist 2003/109/EÜ. Nimetatud direktiivi vastuvõtmisele eelnenud arutelud ning menetlusetapid, näiteks Euroopa Komisjoni ettepanek direktiiviks, võimaldavad hinnata seda, kuidas kõnealuse isikutegrupi staatus aja jooksul kujunes. Oluline on välja selgitada ka see, kuidas sisustada pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku mõistet ja staatust direktiivi 2003/109/EÜ tähenduses ning milline on nende tähendus Eesti õiguses.

1.1. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike kui isikutegrupi kujunemine

Euroopa Liidu õiguses võib isikuid nende õigusliku staatuse järgi jagada erinevatesse kategooriatesse. Kõige suuremad grupid moodustavad EL liikmesriigi kodanikud ja mittekodanikud. Esimese grupi alla mahuvad kõik, kes omavad kodakondsust ühes 27-st liikmesriigist. Liikmesriikide kodakondsust mitteomavate isikute ring on aga lai ja ka lähenemine nende grupeerimisele erinev. Selliste isikute hulka võivad kuuluda muuhulgas: kolmandate riikide kodanikud, EL kodaniku pereliikmed, määratlemata kodakondsusega isikud, põgenikud, asüülitaotlejad jt. Olulisemad välismaalaste kategooriad, mida EL õigus tunneb, on: EL kodanikud, EL kodanike pereliikmed¹⁰, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud¹¹, liikmesriikides ebaseaduslikult viibivad kolmandate riikide kodanikud¹².

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ.

¹¹ Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ.

Tuleb tähele panna, et mainitud välismaalaste kategooriate kohta liikmesriikide poolt siseriiklikesse aktidesse üle võetud Euroopa Liidu direktiivid moodustavad vaid osa välismaalasi puudutavast regulatsioonist – suures osas reguleerib välismaalase liikmesriiki sisenemist ja seal elamist jätkuvalt siseriiklik õigus.

Selleks, et analüüsida pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike õiguslikku staatust ja nende isikute väljasaatmise regulatsiooni EL-s, tuleb esmalt vaadata nimetatud isikutegrupi kujunemislugu EL õiguse kontekstis. 1957. aastal allkirjastatud Rooma lepinguga¹³ pandi alus Euroopa Majandusühendusele, mis pidi tagama nelja peamist vabadust, mille hulka kuulub ka isikute vaba liikumine. Kuigi leping raamib hilisemat EL migratsioonipoliitikat laiemalt, ei sisaldu selles põhimõtteid, mis reguleeriksid kolmandate riikide kodanike staatust. Põhjus sellise regulatsiooni puudumiseks võib peituda selles, et olulisemaks peeti ennekõike EMÜ liikmesriikide kodanikele liikumisvabaduse tagamist, ka ei olnud veel välja kujunenud sedavõrd suuri immigrantide kogukondi. Esimesed märgid sellest, et ühendusesiseselt tekib vajadus sellise isikutegrupiga tegeleda, ilmnevad alles 1980-ndatel aastatel, mil leiti, et mitte ainult liikmesriikide kodanikud ei peaks osa saama kõigis liikmesriikides sarnastel alustel toimivatest tagatistest, vaid ka pikemaajaliselt ühes liikmesriigis elanud kolmandate riikide kodanikel võiksid olla enamad õigused võrreldes värskelt sisserännanutega.

Euroopa Komisjon oli varasemalt avaldanud kaks raportit, mis puudutasid kolmandate riikide kodanike staatust EMÜ-s. Esimene raport avaldati 1989. aastal ning see käsitles püsivalt ja legaalselt liikmesriikides elavate kolmandate riikide kodanike sotsiaalset integratsiooni.¹⁴ Nimetatud raport annab ülevaate kolmandate riikide kodanikke iseloomustavatest andmetest, sealhulgas nende arvukusest ning jaotusest vanusegruppide ja rahvusliku kuuluvuse järgi liikmesriikide vahel. Isikute õiguslikku staatust puudutavalt on vaatluse all elamisloa andmise ja liikmesriigi kodakondsuse omandamise tingimused, perekondade taasühinemine ning tööhõive. Raportis järeldati, et kolmandate riikide kodanike sotsiaalne integratsioon ei ole tõhus ning nad ei kuulu mitte niivõrd „välismaalaste“ gruppi, vaid on tihedalt seotud kuulumisega teatud etnilisse gruppi. Nende välismaalaste paigutumine asukohamaa

¹² Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsembrist 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel ELT L 348, 24/12/2008, lk 98-107.

¹³ Euroopa Majandusühenduse asutamisleping. Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (02.02.2012); Rooma lepingud (konsolideeritud versioon) OJ C 325, 24.12.2002.

¹⁴ Euroopa Komisjoni raport „The Social Integration of Third Country Migrants residing on a Permanent and Lawful Basis in the Member States“, SEC(89)924 Final, Brussels, 22.06.89. Arvutivõrgus: <http://aei.pitt.edu/1265/> (02.02.2012)

majanduslikult kõige vähem kindlustatute hulka ei võimaldanud paljudel neist sellega kaasnevatest elu- ja töötingimustest ning ka vähesest haridusest ja riigikeele oskusest tulenevalt end halvast majanduslikust staatusest välja murda. Seejuures tuleb tähele panna, et raport juhtis tähelepanu sellele, et kolmandate riikide kodanike arv liikmesriikides on pidevalt kasvav.¹⁵ Ülevaate põhjal võib järeldada, et Komisjon tajus ning asus esmakordselt kolmandate riikide kodanikega seotud probleemidele tähelepanu pöörama alles 1980-ndate lõpul, kui raporti andmete kohaselt elas liikmesriikides seaduslikel alustel hinnanguliselt juba 8 miljonit kolmandate riikide kodanikku.¹⁶

Teine raport avaldati aasta hiljem ning selles esitasid eksperdid oma seisukohad immigratsiooni ja sotsiaalse integratsiooni kohta.¹⁷ Raporti kohaselt oli varasema 30 aasta (1960-1990) jooksul sisserändajate jaoks tõmbefaktoriks areneva Euroopa tööjõupuudus. Ülevaate kohaselt täheldati, et kui varasemalt oli tegemist majanduslikel põhjustel lühemaajaliselt Euroopasse asuvate inimestega, siis raportile eelnenud paari aasta jooksul oli tegu juba pikemaajaliselt paikseks jäävate inimestega. Viidati, et viimane immigratsioonilaine oli seotud suuresti ka põgenike ja asüülitaotlejatega, samuti liikmesriikides elavate kolmandate riikide kodanikest töötajatele järgnenud pereliikmetega. Seega polnud enam tegemist üksikute lühiajaliste sisserändajatega, vaid olid kujunenud juba põlvkonnad, kes olid jäänud asukohariiki püsivalt elama.¹⁸ Raportis viidati sellele, et migratsiooniküsimuste lahendamiseks ei piisa enam üksnes liikmesriigipõhisest otsuste langetamisest, vaid EÜ peaks neid reguleerima ühtsel tasandil.¹⁹

Raporti väärtus seisneb ka rakendatava integratsioonipoliitika elementide väljatoomises. Esimeseks komponendiks peeti kontrolli immigratsiooni üle. Selle rakendamist peeti vajalikuks siiski sel määral, et see ei hakkaks piirama liikmesriikide kodanike endi õigusi, vaid vähendaks ennekõike uute illegaalsete immigrantide sissevoolu ja sellega kaasnevaid kulusi ja meetmeid, sealhulgas nende väljasaatmist.²⁰ Teise käesoleva töö jaoks olulise elemendina võib nimetada raportis esitatud seisukohta, et seaduslikult EÜ-s viibivatele välismaalastele tuleb tagada teatav kindlus nende asukohariigis viibimise osas. Leiti, et kindlus selle osas, et isikuid ei saadeta riigist välja sotsiaalsetel või majanduslikel alustel või

¹⁵ *Ibid.*, lk 22.

¹⁶ *Ibid.*, lk 5.

¹⁷ Euroopa Komisjoni raport „Policies on Immigration and the Social Integration of Migrants in the European Community“, SEC(90)1813 Final, Brussels, 28.09.90. Arvutivõrgus: <http://aei.pitt.edu/1261/> (02.02.2012)

¹⁸ *Ibid.*, lk 5-6.

¹⁹ *Ibid.*, lk 10.

²⁰ *Ibid.*, lk 17.

mõne väärteo toimepanemise tõttu, suurendab nende tahet võtta ette samme asukohariigis integreerumiseks. Rõhutati, et alalise elaniku staatus on integratsioonipoliitika jaoks oluline komponent, seejuures peaks staatus andma isikule mõista, et ta on saanud tõepoolest ühiskonna osaks. Raportis asuti seisukohale, et alalise elaniku staatusega peaks kaasnema näiteks ka õigus töötada avalikus sektoris vähemtundlikel töökohtadel ning saada osa sotsiaalsetest garantiidest võrdsetel alustel. Isikute kindlust suurendavana märgiti sel ajal vaid osades liikmesriikides antavat pikaajalise elaniku elamisluba.²¹ Raportis nähti kesket tähendust ka sisserännanute kaasamisel otsustusprotsessidesse, andes neile õiguse kaasa rääkida nii kohaliku omavalitsuse tasandil, kui ka näiteks ametiühingutes.²²

Eraldi tuleb tutvustada 1996. aastal vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogu resolutsiooni²³, mis oli ainuke suunis enne Komisjoni poolt vastavasisulise regulatsiooni väljatöötamist, mis puudutas pikaajaliste kolmandate riikide kodanike staatust. Resolutsiooni artikli III kohaselt peaks liikmesriigid andma pikaajalise elaniku staatuse igähele, kes on riigis seaduslikul alusel elanud rohkem kui 10 aastat. Lisaks nimetab resolutsioon mitmeid olulisi valdkondi, milles liikmesriigid peaksid pikaajalisi elanikke kohtlema samaväärselt oma kodanikega. Resolutsiooni kohaselt peaks pikaajalistele elanikele olema tagatud samaväärne kohtlemine töötingimuste, ametiühingutesse kuulumise, avaliku elamumajanduse, sotsiaalhoolekande, erakorralise arstiabi ning kohustusliku koolihariduse osas.²⁴ Väljasaatmismenetlust puudutavalt on olulisemaks resolutsiooni artiklis VI toodud lähtekohad pikaajaliste elanike suhtes väljasaatmismenetluse kohaldamiseks. Muuhulgas nähakse ette, et väljasaatmise puhul tuleks arvestada sellega, kui kaua on isik riigis elanud. Avalikes huvides väljasaatmine peab aga olema põhjustatud pikaajalise elaniku isiklikust käitumisest, mis kujutab endast piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või riiklikule julgeolekule.²⁵ Seega on antud resolutsioonis sätestatud, et kolmanda riigi kodaniku väljasaatmine avalikes huvides ei saa toimuda üldpreveniivsetel kaalutlustel või näiteks isiku teatud rahvusgruppi kuulumise tõttu. Tuleb siiski märkida, et hoolimata resolutsioonis toodud põhimõtete olulisusest, ei olnud see sobiv vahend soovitud mõju avaldamiseks. Seda põhjusel, et resolutsioon võeti vastu nn

²¹ *Ibid.*, lk 18.

²² *Ibid.*, lk 27-28.

²³ Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, OJ C 080 18.03.1996.

²⁴ *Ibid.*, art V, p 2.

²⁵ *Ibid.*, art VI.

Maastrichti-ajastul justiits- ja siseküsimuste koostöö raames ning tegu oli mittesiduva dokumendiga.²⁶

EL migratsioonipoliitika kiiremast arengust saab rääkida 90-ndate aastate lõpust. Alates Amsterdami lepingu jõustumisest kuuluvad migratsiooniküsimused riikideülese koostöö valdkonda. Amsterdami lepinguga täiendati EÜAL-i art-t 63, kuhu lisati punktid 3 ja 4, mis tõid Liidule pädevuse muuhulgas ette näha sisserändepoliitikat käsitlevaid meetmeid seadusliku sisserände, sisserändajate elamistingimuste ja perekondade taasühinemise valdkondades, sealhulgas pikaajaliste elamislubade andmise. Samuti laiienes pädevus meetmeteks, mis määravad kindlaks õigused ja tingimused seaduslikult ühes liikmesriigis elavate kolmandate riikide kodanike elamiseks teistes liikmesriikides.²⁷

Komisjon alustas ulatuslikumat kolmandate riikide kodanikele tagatud õiguste laiendamist 1998. aastal, mil tehti ettepanek²⁸ Nõukogu (EMÜ) määruse nr 1408/71²⁹ järgi ettenähtud sotsiaalsete tagatiste laiendamiseks kolmandate riikide kodanikele. Sellele järgnesid 1999. aastal ettepanekud direktiivideks, millega sooviti laiendada piiriüleste teenuste osutamise õigust ka kolmandate riikide kodanikele³⁰ ning millega sooviti võimaldada piiriüleste teenuste osutamise käigus kolmandate riikide kodanike tööalast lähetamist.³¹ 2003. aastal, s.o vahetult enne EL-i uute liikmesriikide vastuvõttu, laiendatigi määruse 1408/71 sätteid neile kolmandate riikide kodanikele, kelle suhtes need sätted üksnes kodakondsuse alusel juba varasemalt ei kehtinud.³² Antud ettepanekute ja määruse sisu põhjal võib järeldada, et esmalt laiendati kolmandate riikide kodanike õigusi mitte niivõrd liikumis- ja elukohavabaduse vallas, vaid püüti suurendada nende majandustegevuslikke garantiisid.

Pöördepunktiks kolmandate riikide kodanikele laiemate õiguste andmise osas tuleb pidada 1999. aasta oktoobris Tampere erakorraliselt kogunenud Euroopa Ülemkogu istungit ühes

²⁶ S. Peers, N. Rogers (toim). EU Immigration and Asylum Law. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006, lk 618.

²⁷ Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 321 E/67-E/68, 29.12.2006.

²⁸ Proposal for a Council Regulation (EC) amending Regulation (EEC) No 1408/71 as regards its extension to nationals of third countries. OJ C 6, 10.1.1998, lk 15-17.

²⁹ Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community. OJ L 149, 5.7.1971, lk 2-50.

³⁰ Proposal for a Council Directive extending the freedom to provide cross-border services to third-country nationals established within the Community. OJ C 67, 10.3.1999, lk 17-21.

³¹ Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the posting of workers who are third-country nationals for the provision of cross-border services. OJ C 67, 10.3.1999, lk 12-16.

³² Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 859/2003 millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel. ELT L 124, 20.05.2003, lk 1-3.

seal vastu võetud otsustustega. Ülemkogu järeldustega peeti just kolmandate riikide kodanike õiglast kohtlemist üheks neljast alustalast, mis pidi EL migratsioonipoliitikat edasiselt raamima.³³ Ülemkogul leiti, et kolmandate riikide kodanike õiguslikku seisundit tuleks lähendada liikmesriikide kodanike omale ning isikule, kes on teatud kindlaksmääratud aja jooksul liikmesriigis seaduslikult elanud ja kellel on pikaajaline elamisluba, tuleks selles liikmesriigis anda kogum ühtseid õigusi, mis on võimalikult lähedased EL kodanike õigustele.³⁴ Seejuures rõhutati, et EL poolt kolmandate riikide kodanike staatuse lähendamise EL kodanike omale peaks toimuma senisest innukama integratsioonipoliitika kaudu.³⁵ Taolist eesmärki kolmandate riikide kodanike õigusliku staatuse lähendamiseks EL kodaniku omale nimetavad uurijad ka Tampere „*near-equality*“ või „peaaegu-võrduse“ visiooniks.³⁶ See termin viitab juba iseenesest sellele, et Tampere püstitatud eemärgid pidid kaasa tooma murrangu kolmandate riikide kodanike õiguslikus staatuses, püüdes viia see võimalikult lähedale EL kodaniku omale. Ülemkogu järelduste pinnalt võib öelda, et EL migratsioonipoliitika oli jõudnud staadiumisse, kus senised meetodid ei võimaldanud EL kasvavava kolmandate riikide kodanike hulga ja neist lähtuvate probleemidega enam efektiivselt toime tulla.

Olulisimaks arenguetapiks pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike õiguste ja kohustuste reguleerimisel on aga Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ. Antud direktiivi võib pidada eelpool kirjeldatud, rohkem kui kümme aastat kestnud arengutee lõpp-punktiks, mis võtab kasutusele termini „pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik“ ning kehtestab sellega uue välismaalaste kategooria EL õiguses.

Direktiivi art 26 kohaselt tuli direktiiv siseriiklikku õigusesse üle võtta hiljemalt 23.01.2006.a., selleks oli liikmesriikidel aega kaks aastat, alates direktiivi ELT-s avaldamisest. Kuigi direktiiv peaks ühtlustama oma reguleerimisalas kogu EL-i migratsioonipoliitikat, väärub märkimist, et direktiivi väljatöötamise ajal oli EL-s 25³⁷ liikmesriiki, kuid antud direktiiv ei ole siduv Taani, Iirimaa ega Ühendkuningriigi suhtes.³⁸ Direktiivi kohaldamist käsitleva Komisjoni aruande kohaselt ei suutnud direktiivi õigeaegselt

³³ Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions, p 18. Arvutivõigus: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (01.05.2013)

³⁴ *Ibid.*, p 21.

³⁵ *Ibid.*, p 18.

³⁶ L. Halleskov. The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality? *European Journal of Migration and Law*, 2005, 7(2), lk 182; B. Aaviksoo. Riigi otsustusruumi ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2013, lk 241.

³⁷ Bulgaaria ja Rumeenia liitusid Euroopa Liiduga 2007. aastal.

³⁸ Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, preambuli p-d 25, 26.

rakendada või ei teavitanud Komisjoni nõuetekohaselt direktiivi rakendamiseks vastu võetud siseriiklikest õigusnormidest tervelt 20 liikmesriiki, kelle suhtes alustati seetõttu ka rikkumismenetlust.³⁹ Seega tuleb tõdeda, et vähemalt esialgu ei olnud enamik liikmesriikidest võimelised siseriiklikku õigust tähtaegselt direktiiviga kooskõlla viima. Antud asjaolu iseloomustab ka seda, et tegemist on keerulise ja olulise reguleerimisvaldkonnaga, mille jõustamine vajab planeeritust pikemaajalist õigusloomet.

1.2. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus Euroopa Liidu õiguses

Kuivõrd Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ on olulise tähtsusega antud isikutegrupi väljasaatmismenetluse jaoks, tuleb esmalt välja selgitada pikaajalisest elanikest kolmanda riigi kodaniku õiguslik staatus. Veel enne direktiivi ülevõtmise tähtaja saabumist leiti aga erialakirjanduses, et direktiiv ei täida tegelikkuses Tampere kohtumisel seatud eesmärgi. L. Halleskov on seejuures tõdenud, et poliitilised ambitsioonid ja poliitiline tegelikkus on kaks üsna erinevat asja. Ta on leidnud, et tulenevalt direktiivi võrdset kohtlemist käsitleva art 11 ebamäärasusest ja laiast tõlgendamisruumist, on liikmesriikidele jäetud arvestatav võimalus nõrgendada pikaajaliste elanike staatust omavate isikute õigust võrdsele kohtlemisele.⁴⁰

Direktiivi art 2 p a kohaselt on „kolmanda riigi kodanik“ iga isik, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik. Direktiivi art 2 p b kohaselt on „pikaajaline elanik“ mis tahes kolmanda riigi kodanik, kellele on antud mõnes liikmesriigis pikaajalise elaniku staatus. Selleks, et pikaajalise elaniku mõistet sisustada, tuleb analüüsida selle staatuse andmise aluseks olevaid kriteeriume.

Direktiivi art 4 lg 1 sätestab, et liikmesriigid annavad pikaajalise elaniku staatuse kolmanda riigi kodanikule, kes on nende territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul vahetult enne sellekohase taotluse esitamist. Seega on pikaajalise elaniku staatuse saamine vahetult seotud konkreetsetes liikmesriigis seadusliku ja pideva elamise kestusega. Direktiivi art 4 lg-d 2 ja 3 näevad ette ka täpsema reeglistiku, kuidas antud elamise kestust arvestada ning kui pikk liikmesriigi territooriumilt eemalt viibitud aeg ei katkesta staatuse andmise aluseks olevat perioodi. Direktiivi art 4 lg 2 1. lause kohaselt (koosmõjus art 3 lg 2 p-dega e ja f) ei arvestata viieaastase perioodi hulka kolmandate riikide kodanike ajutist elamist (nt

³⁹ Komisjoni aruanne direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise kohta, lk 9.

⁴⁰ L. Halleskov, lk 200.

hooajatöölisena) ning samuti diplomaadistaatusega seotud elamist liikmesriigis. Antud sätted viitavad direktiivi preambuli p-s 6 toodud eesmärkidele siduda eristaatuse andmine isikute pikaajalise liikmesriigis elamise ning seeläbi asukohamaaga tekkinud tugevate sidemetega.

Lisaks liikmesriigis elamise kestusele näeb direktiiv ette ka teisi nõudeid, mida välismaalane peab staatuse saamiseks täitma. Direktiivi art 5 kohaselt nõuavad liikmesriigid kolmanda riigi kodanikult tõendeid selle kohta, et tal oleks enda ja ülalpeetavate jaoks piisav sissetulek ning samuti ravikindlustus. Direktiivi art 5 lg 1 p-s a on rõhutatud, et sissetulek peab olema piisav selleks, et kolmanda riigi kodanik suudaks end ja oma pereliikmeid liikmesriigi sotsiaalabita üleval pidada. Ravikindlustuse osas näeb direktiiv art 5 lg 1 p-s b ette, et see peab katma kõiki neid riske, mis on tavapärastelt kaetud antud liikmesriigi enda kodanike suhtes. Selliste nõuete kehtestamine peaks samuti tagama, et pikaajalise elaniku staatuse taotlemine ei oleks ajendatud isikute huvist pakutavaid hüvesid ära kasutada, vaid lähtuks sellest, et isik peab olema ühiskonnaelus ise piisavalt aktiivne, et suudaks liikmesriigis end ja oma pereliikmeid ära elatada ja tagada neile ravikindlustatus.

Tähelepanu väärrib ka see, et direktiiv jätab art 5 lg 2 kohaselt liikmesriigile võimaluse nõuda siseriikliku õigusega kooskõlas kolmanda riigi kodanikelt ka integratsioonitingimuste täitmist. Kuna nende nõuete kehtestamine on liikmesriigi pädevuses, võimaldab see lähtuda konkreetse liikmesriigi poolt oluliseks peetavatest kriteeriumitest ning hinnata seda, kas välismaalane on piisaval tasemel ühiskonda sulandunud, et talle peaks võimaldama täiendavaid garantiisid. Tasub ka märkida, et erialakirjanduses on direktiivis 2003/109/EÜ toodud integratsioonimeetme kohaldamise võimalust tugevalt kritiseeritud ning nimetatud ka direktiivi tõeliseks Achilleuse kannaks.⁴¹ Ennekõike seisneb direktiivi art 5 lg 2 problemaatilisus selles, et direktiivis ei nähta ette selgesõnalisi piire liikmesriikide poolt kehtestatavatele integratsioonitingimustele. Teisalt, puudub ka peatamisklausel, mis võimaldaks seisata integratsiooniks vajalike nõudmiste tõstmise.⁴² Boelaert-Suominen on järeldanud, et Komisjon ja Kohus peavad olema erakordselt ärksad, et direktiivi art 5 lg 2 ei saaks vahendiks, mis nõrgestab direktiivis sisalduvat aluspõhimõtet – edendada liikmesriigis pikaajaliselt elavate kolmandate riikide kodanike integratsiooni.⁴³ Sellisele ohule viitab ka D. Acosta, kes on leidnud, et liikmesriigid kasutavad integratsioonitingimuste seadmist selleks,

⁴¹ Nt S. Boelaert-Suominen. Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: five paces forward and possibly three paces back. *Common Market Law Review*, 2005, vol 42, lk 1023.

⁴² *Ibid.*, lk 1023.

⁴³ *Ibid.*, lk 1023.

et vältida riigis kaua elanud isikutele kindlama staatuse andmist.⁴⁴ D. Acosta viitab⁴⁵ seejuures tabavalt ka L. Besselink'i seisukohale, kes on leidnud, et: „Integratsiooni diskursus on muutunud vastuvõtu ja resideerumise diskursuseks ning see on nüüd laiendatud isegi väljasaatmise diskursuseks.“⁴⁶ Võttes arvesse seda, et avaliku korra ja julgeoleku kriteeriumid on direktiivi kohaselt keskse tähtsusega nii pikaajalise elaniku staatuse saamisel kui ka neil alustel selle kaotamisel ning pikaajalise elaniku väljasaatmisel, tuleb nende seisukohtade põhjal mõnda, et staatuse saamist puudutav omab tähendust ka staatuse kaotamise ja väljasaatmise jaoks.

Erialakirjanduses on liikmesriikide poolt kehtestatud integratsioonitingimuste täitmise nõude rakendamispraktika erinevates riikides jagatud kolme eri kategooriasse. Esimesse gruppi kuuluvad riigid, mis nõuavad integreerumist enne seda, kui kolmanda riigi kodanik saab pikaajalise elamisloa omandada, mis tavaliselt tähendab integratsioonilepingu sõlmimist.⁴⁷ Teise gruppi kuuluvad riigid, mis kohustavad integratsioonitingimust täitma selleks ajaks, kui pikaajalist elamisluba taotletakse.⁴⁸ Kolmas grupp riike pakub kolmandate riikide kodanikele keele- või integratsioonikursuste läbimist ja seda ilma, et isik peaks pikaajalise elamisloa saamiseks eksami sooritama.⁴⁹ Seega võib öelda, et integratsioonitingimuste seadmisel on riigid kehtestanud vägagi erineva sisuga kriteeriume ning neist võib välja lugeda seda, kui soositav või ebasoositav on konkreetse riigi poolt kolmandate riikide kodanike omaksvõtt. D. Acosta järgi kuulub Eestis kehtiv lihtsa keeletesti nõue eeltoodud jaotuse teise gruppi⁵⁰ ning tingimuste analüüsi konteksti arvestades tuleb Eesti varianti pidada eri riikide poolt ettenähtute hulgas küllaltki mõistlikuks ja konkreetseks.⁵¹

Pikaajalise elaniku staatust kinnitab dokumentaalselt direktiivi art 8 lg-test 1 ja 2 tulenevalt liikmesriigi poolt välja antav pikaajalise elaniku elamisluba, mis on alaline ning kehtib vähemalt viis aastat.

⁴⁴ D. Acosta Arcarazo. Directive 2003/109 on the Legal Exclusion of the Long-term Resident „Other“. Arvutivõrgus: <http://www.law.ed.ac.uk/festivaloflegaltheory/files/acosta.pdf> (20.04.2013), lk 21-22.

⁴⁵ *Ibid.*, lk 21.

⁴⁶ L. Besselink. Expulsion and Integration: Erecting Internal Borders within the Kingdom of the Netherlands. Arvutivõrgus: 1. ptk; <http://igitur-archive.library.uu.nl/law/2007-0313-201111/besselink.pdf> (20.04.2013), lk 4.

⁴⁷ Sellist varianti kasutab nt Prantsusmaa, kus isik võtab kohustuse läbida kodanikuteadmisi käsitlev kursus, millele võib lisanduda vajadusel ka keelekursus. Nende tingimuste täitmist arvestatakse elamisloa esmakordsel pikendamisel ning see on eelduseks pikaajalise elamisloa taotlemisel. Täpsemalt: D. Acosta. Long-term Resident „Other“, lk 15–18.

⁴⁸ *Ibid.*, lk 18–20.

⁴⁹ *Ibid.*, lk 20–21.

⁵⁰ *Ibid.*, lk 18.

⁵¹ Taolist testi on selles kontekstis nimetatud isegi positiivseks, vt B. Aaviksoo, lk 242, joonealune märkus nr 972.

Liikmesriigil on siiski ka õigus kõigi eelpool nimetatud direktiivi art-tes 4 ja 5 toodud nõuete täitmise korral keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest, seda direktiivi art 6 kohaselt avaliku korra ja julgeolekuga seotud põhjustel. Art 6 lg 1 teine lause paneb liikmesriigile kohustuse sellistel põhjustel tehtava otsuse puhul kaaluda nii õigusrikkumise raskust, laadi või isikuga seotud ohte ning samuti võtta arvesse isiku elamise kestust ning sidemete olemasolu elukohariigiga. Nimetatud sätte põhjal võib öelda, et selline otsus peab tuginema kaalutusõigusel, lähtudes igakordselt just konkreetse juhtumi asjaoludest. Võib järeldada, et avaliku korra ja julgeoleku vastu suunatud õigusrikkumised või isikust lähtuvad ohud ei ole üheselt paika pandud ja neid tuleb igakordselt eraldi hinnata.

Direktiivi 2003/109/EÜ art 9 lg 1 p-de a–c kohaselt on pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatust võimalik kaotada üksnes teatud juhtudel:

1. juhul, kui tuvastatakse, et pikaajalise elaniku staatus on saadud pettuse teel;
2. kui rakendatakse pikaajalise elaniku väljasaatmist või;
3. kui isik on ühenduse territooriumilt eemal viibinud rohkem kui 12 järjestikust kuud.

Nimetatud alused on sätte sõnastusest tulenevalt imperatiivsed ehk teisisõnu, nende asjaolude ilmumine toob kaasa pikaajalise elaniku staatuse äravõtmise liikmesriigi poolt. Siiski on art 9 lg 2 alusel liikmesriikidel võimalus kehtestada siseriiklikult soodsamad sätted isiku eemalviibimise arvestamiseks. Soodsamate sätetega võib ette näha nii selle, et isik ei kaota pikaajalise elaniku staatust ka juhul, kui tema järjestikuse eemalviibimise periood ületab 12 kuud üldistel alustel, kui ka selle, et 12-kuulise järjestikuse perioodi ületamine on lubatav vaid teatud konkreetsete või erakorraliste asjaolude puhul.

Tuleb tähele panna, et direktiivi art 9 lg 3 annab liikmesriikidele valikuvõimaluse näha ette, et pikaajaline elanik kaotab oma õiguse pikaajalise elaniku staatusele, juhul kui ta kujutab ohtu avalikule korrale, seejuures tuleb võtta arvesse toimepandud õigusrikkumise kaalu. On oluline märkida, et art 9 lg 3 kohaselt ei ole selline oht väljasaatmise põhjuseks artikli 12 tähenduses. Nimetatud asjaolu viitab sellele, et väljasaatmisotsuse tegemiseks tuleb isikust lähtuvat ohtu hinnata eraldiseisvalt. Siinkohal torkab silma, et direktiivi eestikeelses versioonis võib art 9 lg-s 3 nimetatud oht olla suunatud nii avaliku korra kui ka avaliku julgeoleku vastu. Direktiivi inglise⁵²-, saksa⁵³ ja prantsuskeelsetes⁵⁴ versioonides ei ole seda avalikule julgeolekule

⁵² „/.../ constitutes a threat to public policy, in consideration of the seriousness of the offences he/she committed /.../“

⁵³ „/.../ wenn er in Anbetracht der Schwere der von ihm begangenen Straftaten eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung darstellt /.../“

laiendatud, mistõttu esineb direktiivi eestikeelses versioonis märkimisväärne ebakõla, mis annaks justkui õiguse pikaajalise elaniku staatuse kaotamise alusena käsitleda ka isikust avalikule julgeolekule lähtuvat ohtu.⁵⁵ Tegu on olulise sisulise ebatäpsusega, mis tuleks direktiivi eestikeelsest tekstist kõrvaldada.

1.3. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatus Eesti õiguses

Eesti liitumine Euroopa Liiduga 2004. aastal tõi kaasa kohustuse lähtuda ka immigratsioonipoliitika elluviimisel EL õiguse siduvatest põhimõtetest. Kuivõrd EL teise õigusega tuleb direktiivides sisalduv üle võtta liikmesriigi siseriiklikku õigusesse, tuleb käesoleva töö raames hinnata, kuidas on nimetatud realiseerunud direktiivi 2003/109/EÜ ülevõtmisel staatuse saamist ja selle kehtetuks tunnistamist reguleerivate sätete osas ning anda hinnang ka sellele, kas Eesti õiguses sisustatakse pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike mõistet kooskõlas EL õigusega.

Eesti õiguses on erinevate välismaalasi puudutavate valdkondade regulatsioon jagatud mitmete seaduste vahel. EL kodanike, Euroopa Majanduspiirkonna (edaspidi ka: EMP) liikmesriigi kodanike, kes ei ole Eesti kodanikud, ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike ning nende perekonnaliikmete Eestis ajutise viibimise ja elamise õiguslikud alused sätestab Euroopa Liidu kodaniku seadus (edaspidi ka: ELKS).⁵⁶ ELKS sätestab ka EL kodanike ja nende pereliikmete (see kategooria hõlmab ELKS-i kohaselt ka EMP liikmesriigi ja Šveitsi kodanikke ning nende pereliikmeid) väljasaatmise alused. Ülejäänud välismaalaste Eestisse saabumise, siin ajutise viibimise, elamise ja töötamise aluseid reguleerib välismaalaste seadus (edaspidi ka: VMS).⁵⁷ Välismaalaste väljasaatmist ja nende sissesõidukeeldu puudutav regulatsioon sisaldub väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeldu seaduses (edaspidi ka: VSS).⁵⁸ VSS-st leiab ka EL kodanike väljasaatmismenetluse puutuvad sätted.

⁵⁴ „/.../ il représente une menace pour l'ordre public /.../“

⁵⁵ Hilisemast analüüsist nähtub, et Eesti õiguses võib VMS-s toodud alustel pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel tuua kaasa olukorra, kus isikul ei ole enam sisuliselt võimalik Eestis viibida ja ta tuleb riigist välja saata. Direktiivi art 9 lg 3 ja art 12 kohaselt on siiski vajalik eristada neid juhtumeid, kus pikaajaline elanik kujutab sedavõrd suurt ohtu, et ta tuleb riigist välja saata ning neid, kus temast lähtuv peaks küll kaasa tooma staatuse tühistamise, kuid mitte tema väljasaatmist. Vt *Infra*, ptk III.

⁵⁶ Euroopa Liidu kodaniku seadus. – RT I 2006, 26, 191 ... RT I, 29.12.2011, 173.

⁵⁷ Välismaalaste seadus. – RT I 2010, 3, 4 ... RT I, 18.04.2013, 12.

⁵⁸ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeeldu seadus. – RT I 1998, 98, 1575 ... RT I, 18.04.2013, 14.

Selleks, et Eesti seadusandluse ja direktiivi 2003/109/EÜ sätete võrdlemisel ei tekiks terminoloogiaga seonduvaid probleeme, on vajalik esile tuua ka mõningate mõistete kasutamise erisused. Valdkonda reguleerivad seadused (VMS, VSS) ei kasuta mõisteid „kolmanda riigi kodanik“ või „pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik“, mis on aga direktiivi 2003/109/EÜ puhul kesksed mõisteteks. Siiski, antud mõistetele on nii VMS-s (nt § 231 lg 1) kui VSS-s (nt § 26¹³ lg 4¹) viidatud, kuid neil juhtudel on tegu üksnes EL õigusaktidele viitamisega. VMS § 3 kohaselt on välismaalane isik, kes ei ole Eesti kodanik. VMS-i mõiste „välismaalane“ hõlmab üksnes neid välismaalasi, kes ei ole EL, EMP liikmesriigi või Šveitsi kodanikud. See tekitab raskusi VMS kasutatava „välismaalase“ mõiste alt välja jäävate isikute tähistamisel ja nende kohta käiva regulatsiooni otsimisel, eriti arvestades asjaolu, et VMS § 2 lg 1 näeb ette, et VMS 2. ptk 1. ja 2. jao sätteid siiski kohaldatakse VMS § 1 lg-s 2 toodud isikute pereliikmete suhtes, võttes seejuures arvesse ELKS-st tulenevaid erisusi. Võrreldes VMS-s toodud „välismaalase“ mõistet EL õiguses kasutusel oleva mõistega „kolmanda riigi kodanik“, saab tõdeda, et tegemist on samatähenduslike mõistetega. Sel põhjusel oleks terminoloogia ühtlustamise kaalutlusel kohane ka VMS-s kasutusele võtta juba olemasolev ja EL õiguses laialdaselt kasutusel olev mõiste „kolmanda riigi kodanik“. Direktiivist tulenevale mõistele „pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodanik“ vastab Eesti õiguses VMS § 230 ja § 231 lg 1 tähenduses tähistus „välismaalane, kellele on antud pikaajalise elaniku elamisluba“.

Pikaajalise elaniku staatust kinnitab isikule väljastatav pikaajalise elaniku elamisluba.

Pikaajalise elaniku elamisloa võib VMS § 232 lg 1 kohaselt anda välismaalasele, kes:

- 1) on elanud Eestis elamisloa alusel püsivalt vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist;
- 2) omab kehtivat tähtajalist elamisluba;
- 3) omab piisavat sissetulekut Eestis toimetulekuks;
- 4) on ravikindlustatud isik;
- 5) on täitnud integratsiooninõude;
- 6) kelle elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse;
- 7) kelle puhul ei esine pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid.

Siinkohal võib järeldada, et VMS-i regulatsioon pikaajalise elaniku elamisloa saamise tingimuste osas on kattuv direktiivi 2003/109 artiklites 4-9 ettenähtuga. Küsitavusi võib aga tekitada VMS-s sisalduv nõue välismaalase elukoha andmete rahvastikuregistrisse kandmise

kohta. Tuleb siiski asuda seisukohale, et see nõue on seostatav direktiivi art 7 lg-s 1 toodud dokumentaalsete tõendite nõudega ning seetõttu ei ole Eesti õigus ka selles osas EL õigusega vastuolus. Võib öelda, et selline VMS-i regulatsioon on välismaalase jaoks teatud juhtudel soodne, kuna varasemalt teatud toimingutega rahvastikuregistri andmebaasi kantud andmete puhul ei pea isik täiendavalt elukoha kohta käivaid dokumente esitama. Niisamuti nähtub, et Eesti kasutab kaht direktiivis toodud liikmesriigile jäetud fakultatiivset tingimust – integratsiooninõuet ning ohu puudumist avalikule korrale või julgeolekule. VMS-s sisalduv ei täida seejuures mitte üksnes direktiivist tulenevaid staatuse saamiseks vajalikke minimaalseid nõudeid, vaid kasutab ka liikmesriigile jäetud võimalust välismaalaste suhtes rangemate nõuete kehtestamiseks.

Pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise alused võivad olla VMS § 237 lg-te 1 ja 2 kohaselt nii sellised, mille puhul on jäetud võimalus staatuse andmisest keeldumist kaaluda (§ 237 lg 1), kui ka sellised, mis toovad tingimata kaasa elamisloa andmisest keeldumise (§ 237 lg 2). Pikaajalise elaniku elamisloa andmisest võib keelduda, kui:

- 1) välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule;
- 2) ta on esitanud valeandmeid menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta või kasutanud pettust pikaajalise elaniku elamisloa taotlemisel;
- 3) teda on Eestis karistatud tahtliku riigivastase kuriteo eest ja see karistus on kehtiv.

Elamisloa andmisest keeldutakse aga alati juhul, kui kolmanda riigi kodanik ei vasta pikaajalise elaniku elamisloa andmise s.o. VMS § 232 lg 1 p-des 1-7 toodud tingimustele, talle on antud tähtajaline elamisluba õppimiseks või on ta saanud selle kaaluka avaliku huvi korral.

Lisaks direktiiviga 2003/109/EÜ liikmesriigile jäetud võimalusele keelduda pikaajalise elaniku elamisloa andmisest avaliku korra või julgeoleku põhjustel, nõuab Eesti teisegi valikulise tingimuse täitmist. Nimelt, VMS § 232 lg 1 p 5 kohaselt peavad pikaajalise elaniku elamisluba taotlejad välismaalased täitma integratsiooninõude, milleks on VMS § 236 kohaselt eesti keele oskus algtasemel. Integratsioonitingimuste täitmise nõudmine on direktiivi art 5 lg-s 2 toodud võimalus ning seega on Eestis pikaajalise elaniku staatuse saamine seotud rangemate kriteeriumidega, kui direktiivi järgi minimaalselt vajalik oleks.

Eraldi väärib tähelepanu see, et direktiiv 2003/109/EÜ teeb vahet nendel kolmandate riikide kodanikel, kellele on antud pikaajalise elaniku staatus ühes liikmesriigis, kuid kes kasutavad elamisõigust teises liikmesriigis. Direktiivi art 2 põhjal mõistetakse „esimese liikmesriigi“ all

liikmesriiki, kes andis esimesena kolmanda riigi kodanikule pikaajalise elaniku staatuse. „Teise liikmesriigi“ puhul on aga tegemist muu liikmesriigiga, kui see, kes andis esimesena pikaajalise elaniku staatuse ning kus pikaajaline elanik kasutab oma elamise õigust.

Eeltoodu põhjal võib öelda, et nimetatud tingimused Eesti õiguse järgi pikaajalise elaniku staatuse saamiseks ja selle andmisest keeldumiseks on samased nendega, mis said tuvastatud käesoleva töö eelmises alapeatükis ka direktiivi 2003/109/EÜ sätete analüüsi juures ning Eesti rakendab seejuures ka fakultatiivseid tingimusi.

Direktiivist 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikele tulenevaid õigusi ei ole seadusandja otsesõnu VMS-i lisanud, vaid VMS § 233 lg 1 sätestab üldsõnaliselt, et pikaajalise elaniku elamisluba annab välismaalasele direktiivi 2003/109/EÜ III peatükis toodud õigused. Selline lahendus tagab ühelt poolt küll seaduse tekstilise ökonoomsuse, kuid ei võimalda praktikas direktiivi nõuete korrektset täitmist. Komisjoni aruandest direktiivi ülevõtmise kohta nähtub, et Eestis ei ole tagatud mitmeid teistest liikmesriikidest pärit pikaajalise elaniku staatusega isikute õigusi, kuna direktiivi sätteid ole üle võetud või on seda tehtud ebakorrektselt.⁵⁹ Ühe sellise näitena võib tuua olukorra, kus „esimesest“ liikmesriigist, kus juba nõuti integratsioonitingimuse täitmist, saanud pikaajalise elaniku staatusega isikul tuleb täita Eestis kui „teises“ liikmesriigis integratsiooninõue, mis hõlmab enam kui keelekursusel osalemist.⁶⁰ Direktiivi art 15 lg-te 1 ja 3 mõtte kohaselt tuleks vältida olukorda, kus esimeses liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud välismaalane peaks teises liikmesriigis mistahes elamisluba taotledes uuesti täitma integratsiooninõude, mis tähendaks enam kui keelekursusel osalemist. Seega ei ole direktiivi sättele vastav olukord, kus esimeses liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud välismaalane taotleb Eestis pikaajalise elaniku elamisluba ning vastava erisuse tõttu tuleb tal VMS § 232 lg 1 p 5 kohaselt taas integratsiooninõuet täita, mis VMS § 234 lg 3 kohaselt tähendab eesti keele tasemeeksami sooritamist.

Täpsema regulatsiooni puudumine VMS-s viitab ka sellele, et seadusandja ei ole direktiivi 2003/109/EÜ ülevõtmisel tegelikult piisavalt süvenenud direktiivi III peatüki sätetesse. Seejuures tuleb märgata, et direktiivi III peatükk ei sisalda mitte ainult pikaajalise elaniku staatust omavatele isikutele õigusi tagavaid norme, vaid näeb liikmesriikidele osalt ette ka kohustuse kehtestada regulatsioon nende õiguste realiseerimiseks. Ühele sellisele puudusele

⁵⁹ Komisjoni aruanne direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise kohta, lk 9.

⁶⁰ *Ibid.*, lk 8.

viitas oma aruandes ka Komisjon, kes märkis, et liikmesriigid peavad kindlaks määrama elamisloa taotlemise kohta tehtava otsuse tähtajaliselt tegemata jätmisest tulenevad tagajärjed (nt taotleja tähtajalise elamisloa pikendamine, positiivse või negatiivse otsuse tegemine).⁶¹ Direktiivi III peatüki põhjalikuma analüüsi ja VMS-s mitte üksnes üldsõnalise viitega piirdumise korral oleks saanud vältida ka olukorda, kus Eesti õiguses ei ole täpsustatud direktiivi art 20 lg 1 teises lõigus toodud nõuet selle kohta, et tähtaegselt otsuse tegemata jätmisest tulenevad tagajärjed tuleb kindlaks määrata liikmesriigi siseriiklikes õigusaktides.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et pikaajalisest elanikust kolmanda riigi kodaniku staatust omava isikuna saab käsitleda ükskõik millise EL liikmesriigi poolt antud pikaajalise elaniku staatust (elamisluba) omavat kolmanda riigi kodanikku. Eesti õiguse analüüsi põhjal võib öelda, et pikaajalise staatuse saamise tingimused on valdavalt kooskõlas direktiivis 2003/109/EÜ ettenähtuga. Positiivse asjaoluna saab tõdeda, et need tingimused on VMS-s ka piisavalt selgelt välja toodud. Vastukaaluks staatuse saamise tingimustele ei ole aga VMS-s eraldi sätestatud pikaajalise elaniku staatust omavale isikule direktiivist tulenevaid õigusi, vaid VMS viitab nendele üksnes üldsõnaliselt. Sellist lahendust ei saa pidada piisavaks, kuna seaduses ei eristata neid pikaajalisi elanikke, kes on saanud selle staatuse Eestis ja neid, kes on selle saanud teises liikmesriigis ning see toob kaasa olukorra, kus tegelikkuses ei ole tagatud direktiivis ettenähtud õiguste tagamine ega ka liikmesriigi poolt seadusandluse täiendamise nõuete täitmine.

⁶¹ *Ibid.*, lk 10.

II PEATÜKK. PIKAAJALISTEST ELANIKEST KOLMANDATE RIIKIDE KODANIKE VÄLJASAATMIST REGULEERIVATE EUROOPA LIIDU ÕIGUSAKTIDE JA EUROOPA KOHTUPRAKTIKA ANALÜÜS

2.1. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike väljasaatmist puudutav regulatsioon Euroopa Liidu õiguses

Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike väljasaatmise alused on EL õiguses paika pandud Nõukogu direktiivis 2003/109/EÜ. Direktiivi art 12 lg-s 1 on sätestatud range tingimus, et liikmesriik saab teha otsuse pikaajalise elaniku väljasaatmiseks üksnes siis, kui isik kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Sama sätte lõikest 2 tulenevalt ei või selline otsus põhineda majanduslikel kaalutlustel. Seega nähtub, et isiku väljasaatmise puhul on vajalik avaliku korra ja julgeoleku mõistete sisustamine liikmesriigi poolt, võttes arvesse konkreetse kaasuse asjaolusid. Üldisemalt annab liikmesriikidele otsustuspädevuse avaliku korra säilitamiseks ning riigi julgeoleku kaitsmiseks Euroopa Liidu leping⁶² (edaspidi ka ELL). ELL art 4 lg 2 kohaselt austab EL riigi põhifunktsioonide täitmist, nimetades nendena territoriaalse terviklikkuse tagamist, avaliku korra säilitamist ning riigi julgeoleku kaitsmist, lõike kolmas lause aga rõhutab, et eelkõige jääb riigi julgeolek iga liikmesriigi ainuvastutusse. Seega võib öelda, et EL aluslepingute kohaselt on avaliku korra ja julgeoleku tagamine liikmesriikide pädevuses. Pikaajaliste elanike puhul võib nende väärtuste kaitsmine realiseeruda direktiivi 2003/109/EÜ tingimustel väljasaatmise kohaldamisel ning samuti tuleb lähtuda siseriiklikest õigusaktidest.

Analüüsides direktiivi 2003/109/EÜ sätteid, ei leia neist täpsustusi selles osas, mida peaks õiguse rakendaja direktiivi art 12 lg-s 1 toodud tegeliku ja piisavalt tõsise avalikku korda või julgeolekut ähvardavate ohtude all mõistma. Seetõttu tuleb järeldada, et nende mõistete sisustamine on õiguse rakendaja enda ülesanne, lähtudes konkreetsetest asjaoludest. Avaliku korra ja avaliku julgeoleku mõistetele sisu andmine ei saa olla aga üksnes siseriiklikust õigusest lähtuv, vaid peaks baseeruma laialt aktsepteeritavatel analüüsidel, mis väljenduvad ennekõike teaduslikes uurimustes ning kohtupraktikas. Euroopa Komisjoni hiljuti valminud aruandes direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise kohta on rõhutatud, et pikaajalise elaniku väljasaatmise otsusele peab eelnema isikuga seotud konkreetsete asjaolude ja otsuste tagajärgede põhjalik hindamine.⁶³ Seisukohta, et isikuga seotud ohtude hindamisel tuleb

⁶² Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012, lk 13-45.

⁶³ Komisjoni aruanne direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise kohta, lk 9.

lähtuda just konkreetsest isikust, on rõhutanud korduvalt ka Euroopa Kohus.⁶⁴ Komisjon on direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise aruandes eraldi rõhutanud, et probleeme on tekitanud need siseriiklikud õigusnormid, mis ei määratle konkreetset ohtu piisavalt selgelt, aruande kohaselt esineb taoline puudulik regulatsioon Hispaania, Rumeenia ja Rootsi asjaomastes õigusaktides.⁶⁵

Võib arvata, et liikmesriigid ei pruugi avaliku korra ja julgeoleku mõisteid ühtemoodi sisustada, seda tulenevalt asjaolust, et kaitstavad väärtused võivad, tulenevalt riikide erinevast ajaloolisest ja kultuurilisest taustast, küllaltki tugevalt erineda. Seega tekib oht, et liikmesriigid kasutavad neile antud kaalutusõigust moel, mis tooks kaasa väga erineva praktika, mis ei oleks aga kooskõlas EL toimimise aluspõhimõtete või direktiivi 2003/109/EÜ eesmärkidega soodustada pikaajaliste elanike integratsiooni ja tagada neile kaitse väljasaatmise vastu ühtsetel alustel. Liialt erineva rakenduspraktika vastu räägib näiteks direktiivi 2003/109/EÜ preambuli p-s 17 toodud eesmärk, mille kohaselt peaks pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimuste ühtlustamine edendama liikmesriikide vastastikust usaldust.

Direktiivi 2003/109/EÜ ühetaolise kohaldamise huvides väärrib äramärkimist asjaolu, et direktiivi art 12 lg 1 sõnastus inglise⁶⁶-, saksa⁶⁷ ja prantsuskeelsetes⁶⁸ versioonides ei ole näiteks samane direktiivi eestikeelse tõlkega⁶⁹. Nimelt, kui nimetatud võõrkeeltes olevates direktiivi versioonides on ette nähtud, et isik peab kujutama tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu, kas avalikule korrale või julgeolekule, siis direktiivi eestikeelse tõlke kohaselt peaks see oht olema suunatud samaaegselt nii avaliku korra kui ka julgeoleku vastu. Seega on direktiivi eestikeelses variandis vähemalt lingvistiliselt kaugenetud sätte eesmärgist eristada avaliku korra ning avaliku julgeoleku mõisteid sel moel, et pikaajalise elaniku väljasaatmiseks tuleb tuvastada tegelik ja piisavalt tõsine oht kas avalikule korrale või avalikule julgeolekule. Direktiivi ebatäpne tõlge võib seega kitsendada oluliselt väljasaatmisotsuse tegemise aluseks olevate kriteeriumite sisu. Analoogselt on direktiivi eestikeelse versiooni art 6 lg-s 1 ette nähtud, et liikmesriik võib keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest avaliku korra ja

⁶⁴ nt EK 10. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-33/07: *Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București v Gheorghe Jipa*. – EKL 2008, lk I-05157, p 26; EK 8. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-371/08: *Nural Ziebell v Land Baden-Württemberg*. – Kohtulahendite kogumikus avaldamata, p 85.

⁶⁵ Komisjoni aruanne direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise kohta, lk 9.

⁶⁶ „/.../ actual and sufficiently serious threat to public policy or public security.“

⁶⁷ „/.../ wenn er eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellt.“

⁶⁸ „/.../ une menace réelle et suffisamment grave pour l'ordre public ou la sécurité publique.“

⁶⁹ „/.../ tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.“

julgeolekuga seotud põhjustel. Samas sättes direktiivi inglise⁷⁰-, saksa⁷¹ ja prantsuskeelsetes⁷² versioonides aga nähakse ette, et keelduda võib alternatiivselt kas avaliku korra või avaliku julgeolekuga seotud põhjustel.

Kuivõrd direktiivi järgi võib nii avaliku korra kui avaliku julgeoleku ohustamine tuua kaasa pikaajalise elaniku väljasaatmise, ei ole aga nende mõistete range eristamine direktiivi kohaselt vajalik. Siinkohal võib võrdlusena märkida, et mitte alati ei saa väljasaatmisotsuse tegemine rajaneda alternatiivselt avaliku korra või avaliku julgeoleku kaalutlustel. EL kodanike puhul, direktiivi 2004/38/EÜ art 28 lg-st 3 tulenevalt, võib isiku suhtes lahkumissetkirjutuse teha üksnes avaliku julgeoleku hädavajalikel kaalutlustel juhul, kui see isik on kas: a) vastuvõtva liikmesriigi territooriumil elanud eelnevad kümme aastat või b) alaealine, välja arvatud, kui väljasaatmine toimub lapse enda huvides ÜRO lapse õiguste konventsioonist tulenevalt. Eeltoodu põhjal võib öelda, et lisaks alalise elaniku staatusega kaasnevale kaitsele on täiendavalt kaitstud need isikud, kes on liikmesriiki eriti tugevalt integreerunud ning nende väljasaatmine on õigustatud vaid erakordselt kõrge ohu puhul. Pikaajalise elaniku staatust omavate isikute suhtes direktiivis 2003/109/EÜ sellist erandit ei tehta, kuid siiski tugevneb neile pakutav kaitse, tulenevalt direktiivi art 12 lg 3 p-st a, sõltuvalt sellest, kaua isik liikmesriigis elanud on, kuna see on üks kriteeriumitest, mida liikmesriik peab pikaajalise elaniku staatuse tühistamise puhul tingimata arvestama.

Analüüsides direktiivi 2003/109/EÜ sätteid, ei nähtu neist otseseid viiteid sellele, et väljasaatmisotsuse tegemise jaoks oleks vajalik eristada erinevaid avaliku korra või avaliku julgeoleku ohustamise tasemeid. Siiski, tuleb asuda seisukohale, et kuna direktiivi art 12 lg 1 kohaselt võib pikaajalise elaniku liikmesriigist välja saata üksnes juhul, kui isik kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule, ei saa väljasaatmisotsuse aluseks olev oht olla tavapärane. Antud sätte põhjal saab öelda, et liikmesriik peab tuvastama mitte lihtsalt isikust lähtuva ohu, vaid see peab olema „tegelik ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale või julgeolekule“. Antud küsimus leiab lähemat kajastamist käesoleva töö III peatükis, milles on vaatluse all täpsemad pikaajalise elaniku staatuse kaotamise ja isiku väljasaatmisotsuse põhjendamise küsimused.

⁷⁰ „/.../ on grounds of public policy or public security.“

⁷¹ „/.../ Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit versagen.“

⁷² „/.../ motifs d'ordre public ou de sécurité publique.“

2.2. Avaliku korra ja avaliku julgeoleku mõistete sisustamine Euroopa Kohtu praktikas

2.2.1. Avaliku korra ja avaliku julgeoleku mõistete sisustamine EL kodanike direktiivi kohtupraktika põhjal

Euroopa Kohus ei ole oma lahendites analüüsinud avaliku korra või julgeoleku mõisteid pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikega seotud väljasaatmismenetluse kontekstis. Avaliku korra ja julgeoleku mõistete sisustamise küsimused on aga tõusetunud mitmetes teistes valdkondades ning teiste isikutegruppidega seoses. Seega on autori arvates direktiivi 2003/109/EÜ eesmärke arvestades põhjendatud direktiivis sisalduvate avaliku korra ja julgeoleku mõistete hindamisel lähtuda nendest EK ahenditest ja kohtujuristide ettepanekutest, milles käsitletakse neid mõisteid teiste valdkondade ning isikutegruppidega seoses, sealhulgas EL kodanike väljasaatmise kontekstis.

Eeltoodu lubab arvata, et avaliku korra ja avaliku julgeoleku tähendus on EL õiguses samane, sõltumata sellest, kas vaatluse all on näiteks EL kodanikud või pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikud. Seda seisukohta kinnitab näiteks EK otsus *Nazli* kohtuasjas, milles esitatud põhjenduste järgi tuleb kolmandate riikide kodanikest töötajate vaba liikumise õiguse piiramisel asjaomasel riiklikul asutusel avaliku korra mõiste sisustamisel lähtuda samadest tõlgendustest, mis on sellele antud EMÜ töötajatest kodanike jaoks.⁷³ Samuti leiab EL kodanike ja eristaatusega Türgi kodanike väljasaatmist puudutavast kohtupraktikast näiteid selle kohta, kus avaliku korra ja julgeoleku mõistete tähendust on avatud teisi valdkondi puudutavate kohtulahendite kaudu.⁷⁴ Seega saab autori hinnangul EK lahendeid süsteemselt tõlgendades ka pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike puhul avaliku korra või julgeoleku mõistete sisustamisel lähtuda erinevate välismaalaste gruppide kohta käivatest lahenditest, sest neis esitatud seisukohad peegeldavad üldist suhtumist nende mõistete sisustamisse. Samuti, kuna avalik kord ja julgeolek, mis oma olemusest tulenevalt kindlustavad ühiskonna põhivahude säilimist, on enamasti universaalsed, sõltumata sellest isikust, kes neid ohustab, ei peaks nende mõistete sisustamine olema liialt konkreetse isikugrupiga seotud.

⁷³ EK 10. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-340/97: *Ömer Nazli, Caglar Nazli and Melike Nazli v Stadt Nürnberg*. – EKL 2000, lk I-00957, p 56, 60.

⁷⁴ nt EK 10. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-33/07: *Ministerul Administrației și Internelor - Direcția Generală de Pașapoarte București v Gheorghe Jipa*. – EKL 2008, lk I-05157; EK 23. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-145/09: *Land Baden-Württemberg versus Panagiotis Tsakouridis*. – EKL 2010, lk I-11979; EK 8. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-371/08: *Nural Ziebell v Land Baden-Württemberg*. – Kohtulahendite kogumikus avaldamata.

Tulenevalt EK praktikast tuleb avaliku korra mõistet fundamentaalsete õiguste piiramisel sisustada rangelt. Range tõlgendus tähendab, et isikute liikumis- ja elukohavabadusele piiranguid saab kohaldada vaid juhul, kui isiku liikmesriigis viibimine või tema käitumine kujutavad endast tõelist ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale.⁷⁵ Antud põhimõtte on realiseerunud ka direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-s 1, seejuures laieneb range tõlgendamise nõue nii avaliku korra kui ka avaliku julgeoleku mõistete sisustamisele.

Avaliku korra mõistet on kohtupraktikas käsitletud üsna erinevate valdkondade kontekstis. Näiteks on EK leidnud, et avaliku korra kaitsmisena saab näha liikmesriigi poolt müntide verimise õiguse kaitset⁷⁶, võitlust varastatud sõidukitega kauplemise vastu⁷⁷ ja vägivalla ennetamist suurtes linnakeskustes⁷⁸. Samuti on EK asunud seisukohale, et avaliku korra kaitse võib endas sisaldada põhiõiguste tagamist ning seetõttu on teatud juhtudel EÜ asutamislepinguga sätestatud põhivabaduste nagu kaupade vaba liikumise ja teenuste osutamise vabaduse piiramine õigustatud.⁷⁹ Kuigi antud kohtuasi puudutas teenuse osutamise piiramist avaliku korra (antud juhul inimväärkuse kahjustamise või solvamise) kaitse huvides, nähtub lahendist siiski oluline põhimõtte liikmesriikide poolt avaliku korra mõiste sisustamise ja avaliku korra kaitseks võetavate meetmete ulatuse määramiseks – tingimata ei ole vajalik see, et liikmesriigi asutuse võetud meede vastaks kõigi liikmesriikide käsitlusele sellest, kuidas tuleb kaitsta asjaomast põhiõigust või õigustatud huvi.⁸⁰ Kohus tõdes ka, et liikmesriigi poolt valitud meede – vägivallakte imiteerivate mängude ärilisel eesmärgil korraldamise keelamine – oli vastavuses inimväärkuse kaitse tasemega, mida Saksamaa Liitvabariigis on põhiseadusega soovitud tagada.⁸¹

Ei tasu aga unustada, et kohus on asunud seisukohale, et avaliku korra või julgeoleku nõuete ulatuse määramine õigustusena isikute vaba liikumise aluspõhimõtte piiramiseks liikmesriigi

⁷⁵ EK 28. oktoobri 1975. aasta otsus kohtuasjas C-36/75: *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*. – EKL 1975, lk 01219, p 27, 28; EKo 10.07.2008., C-33/07, *Jipa*, p 23.

⁷⁶ EK 23. novembri 1978. aasta otsus kohtuasjas C-7/78: *Regina v Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson and Colin Alex Norman Woodiwiiss*. – EKL 1978, lk 02247, p 32, 34.

⁷⁷ EK 30. aprilli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-239/90: *SCP Boscher, Studer et Fromentin v SA British Motors Wright*. – EKL 1991, lk I-02023, p 19jj.

⁷⁸ EK 26. veebruari 1975. aasta otsus kohtuasjas C-67/74: *Carmelo Angelo Bonsignore v Oberstadtdirektor der Stadt Köln*. – EKL 1975, lk 00297, p 4.

⁷⁹ EK 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas nr C-36/02: *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH versus Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*. – EKL 2004, lk I-09609, p 35-36, 41. Kõnealuses kohtuasjas oli tegu Saksamaa Liitvabariigis, Bonni politsei poolt avaliku korra kaitse huvides võetud meetmetega teise inimese tapmist imiteeriva lasermängu korraldamise keelamisega.

⁸⁰ *Ibid.*, p 37.

⁸¹ *Ibid.*, p 39.

poolt ei saa olla ühepoolne, ilma liidu institutsioonide kontrollita.⁸² Eeltoodu lubab järeldada, et ühelt poolt on liikmesriigile jäetud võimalus otsustada selle üle, milline tegevus võib olla avalikku korda rikkuv ja seejuures saab arvestada konkreetse riigi põhiseaduses tagatud õigustega. Teisalt, liikmesriigi põhiseadusega ettenähtud õiguste tagamise nimel võib liikmesriigi asutuse poolt avaliku korra kaitseks valitud meetod teatud juhtudel olla vastuolus ka EL aluslepingutega tagatud põhivabadustega. Seega võib öelda, et EK on leidnud, et avaliku korra mõiste sisustamine ei pea liikmesriigiti olema tingimata ühetaoline, kuid seda peab raamima liidu institutsionaalne kontroll.

Euroopa Kohtu praktika avaliku julgeoleku mõiste kohta ei ole väga laialdane, kuid näiteks on avaliku julgeoleku kaalutlusi käsitletud kaupade vaba liikumise piirangu⁸³ ja naisi diskrimineerivate siseriiklike meetmete⁸⁴ kontekstis, milles kohus leidis, et siseriiklikud meetmed, mis on vastuolus kaupade vaba liikumise põhimõtte järgmisega või mis diskrimineerivad naisi, võivad olla avaliku julgeoleku kaalutlustel põhjendatud.⁸⁵ Euroopa Kohtu praktikas on avaliku julgeoleku mõistega seoses leitud ka, et avalikku julgeolekut võivad mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele⁸⁶, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele koosseksisteerimisele⁸⁷ või militaarhuvide kahjustamine.⁸⁸ Kõik nimetatud avaliku julgeoleku ohustamist iseloomustavad juhtumid on asjakohased ka käesoleval ajal, mida kinnitab ka EK hilisem otsus *Tsakouridis* kohtuasjas⁸⁹. Antud kohtuasjas tehtud otsus ja asjas esitatud kohtujuristi arvamus on olulised allikad mõistmaks avaliku korra ja avaliku julgeoleku mõistete tähendust nii üldisemalt kui ka väljasaatmismenetluse kontekstis. Kohtujuristi arvamusel nähtub tõdemus, et EK ei ole kunagi täpsustanud avaliku julgeoleku mõiste täpset sisu, vaid on üksnes märkinud, et see mõiste EÜ artikli 30 tähenduses hõlmab nii sise- kui

⁸² EKo 10.07.2008., C-33/07, *Jipa*, p 23.

⁸³ EK 19. juuli 1984. aasta otsus kohtuasjas C-72/83: *Campus Oil Limited jt versus Iirimaa tööstus- ja energiaminister jt.* – EKL 1984, lk 02727, p 7-8; EK 4. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-367/89: *Aimé Richardt ja Les Accessoires Scientifiques SNC*. – EKL 1991, lk I-04621, p 22; EK 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-83/94: *Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf ja Otto Holzer.* – EKL 1995, lk I-03231, p 25–30.

⁸⁴ EK 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas C-222/84: *Marguerite Johnston versus Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary.* – EKL 1986, lk 01651, p 40; EK 26. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-273/97: *Angela Maria Sirdar versus The Army Board ja Secretary of State for Defence.* – EKL 1999, lk I-07403, p 17.

⁸⁵ Kohtujurist Bot'i 8. juuni 2010. aasta arvamus kohtuasjas C-145/09: *Land Baden-Württemberg versus Panagiotis Tsakouridis.* – EKL 2010, lk I-11979, p 56, 57.

⁸⁶ EKo 19.06.1984., 72/83: *Campus Oil Limited jt*, p 34, 35.

⁸⁷ EK 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-70/94: *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH versus Saksamaa Liitvabariik.* – EKL 1995, lk I-3189, p 27.

⁸⁸ EK 13. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-423/98: *Alfredo Albore.* – EKL 2000, lk I-5965, p 22.

⁸⁹ EKo 23. 11. 2010., C-145/09: *Tsakouridis*, p 44, 56.

välisjulgeolekut⁹⁰. Kohtujurist Bot on osundanud ka probleemile, mis tõusetub seoses avaliku korra ja avaliku julgeoleku eristamisega seoses, märkides, et kui välisjulgeoleku mõistet on lihtne mõista, siis sisejulgeoleku mõiste on raskemini arusaadav. Välisjulgeolek on hõlpsamini mõistetav, kuna see mõiste on seotud liikmesriigi julgeolekuga tema suhetes teiste riikidega. Välisjulgeoleku ohustamise näitena viitab kohtujurist EK lahendile *Leiferi jt* kohtuasjas, milles leiti seoses meetmega, mille kohaselt oli keemiakaupade Iraaki müümiseks vajalik luba, et välissuhete raske häirimise või rahvaste rahumeelse kooseksisteerimise ohustamine võib mõjutada liikmesriigi julgeolekut.⁹¹ Kohtujurist on tõstatanud küsimuse sellest, kas sisejulgeoleku mõistet tuleb täielikult eristada avaliku korra mõistest või kui need ei ole täiesti lahutamatud, kas need on siis vähemalt teineteisega tihedalt seotud.⁹²

Euroopa Kohus, nagu osundab ka kohtujurist Bot, on leidnud, et asjaolud, mis võivad põhjendada tuginemist avaliku korra mõistele, võivad eri aegadel ja liikmesriigiti olla erinevad, mistõttu tuleb jätta siseriiklikele asutustele selles osas teatav kaalutlusruum asutamislepinguga ettenähtud ulatuses.⁹³ Niisamuti on kohus märkinud, et pole kehtestatud ühtset väärtusteskaalat, mis võimaldaks hinnata avaliku korraga vastuolus olevat tegevust.⁹⁴ Kohtujuristi arvamuse kohaselt on isikute vaba liikumine tagatud EL lepingu art 3 lg 2 kohaselt koos kuritegevuse ennetamise ja selle vastu võitlemisega seotud meetmete rakendamisega. Teisisõnu on EL eesmärk luua turvalisusel rajanev ala ning seetõttu on iga liikmesriigi põhiülesandeks oma territooriumil seda turvalisusel rajanevat ala valvata ning seega on enamasti igal liikmesriigil võimalik siseriiklikest vajadustest lähtuvalt vabalt määrata, milliseid meetmeid on avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks vajalik rakendada.⁹⁵

Kohtujurist Bot asus seisukohale, et direktiivi 2004/38/EÜ mõistes on avaliku julgeoleku mõiste laiem kui vaid liikmesriigi sise- või välisjulgeoleku ohtuseadmine või selle riigi asutuste kaitsmine. See mõiste hõlmab ka tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna

⁹⁰ Kohtujurist Bot'i 8. juuni 2010. aasta arvamus kohtuasjas C-145/09: *Land Baden-Württemberg versus Panagiotis Tsakouridis*. – EKL 2010, lk I-11979, p 57; EKO 4.10.1991., C-367/89, *Richardt*, p 22; EK 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-83/94: *Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf ja Otto Holzer*. – EKL 1995, lk I-03231, p 26; EK 11. jaanuari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-285/98: *Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland*. – EKL 2000, lk I-00069, p 17.

⁹¹ Kohtujurist Bot'i arvamus, p 58, 59.

⁹² *Ibid*, p 59.

⁹³ EK 4. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas C-41/74: *Yvonne van Duyn versus Home Office*. – EKL 1974, lk 01337, p 18; EK 28. oktoobri 1975. aasta otsus kohtuasjas C-36/75: *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*. – EKL 1975, lk 01219, p 28.

⁹⁴ EK 18. mai 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjas C-115/81 ja 116/81: *Rezguia Adoui versus Belgia riik ja Liège'i linn ning Dominique Cornuaille versus Belgia riik*. – EKL 1982, lk 01665, p 8.

⁹⁵ Kohtujurist Bot'i arvamus, p 61, 62.

põhivuvi, mille liikmesriik võib olla nende huvide kaitseks kehtestanud süütegudena.⁹⁶ Seejuures asus kohtujurist seisukohale, et „ühiskonna põhivuvi“ hõlmab nii avaliku korra kui avaliku julgeoleku mõiste ühist kirjeldust.⁹⁷

Kohtujurist Bot on pidanud vajalikuks esile tõsta, et näiteks olukorras, kus isik, kes vaatab Internetis pedofiilset laadi fotosid, saadab vaieldamatult korda avaliku korra rikkumise, kuid osalemisel pedofiilivõrgustikes, kust need fotod pärinevad, on kahtlemata tegemist esimesest raskema rikkumisega.⁹⁸ Kohtujurist viitab ka eristamise vajadusele olukordades, kus üks isik on uimastisõltlane, kes ostab ainet üksnes enese tarbeks ja paneb sellega toime avaliku korra rikkumise, kuid teine isik osaleb tõelises uimastikaubandusvõrgustikus ning sellega tekitab kogu ohu, mida see tegevus põhjustab rahvastiku füüsilisele julgeolekule.⁹⁹ Ka kohus leidis, et süütegu võib olla nii intensiivne, et see on ohuks rahvastikule, selle osale, rahule ja füüsilisele julgeolekule.¹⁰⁰ Euroopa Kohtu varasem seisukoht *Heinoneni* kohtuasjas selle kohta, et siseriiklik alkoholi impordi piirav meede võib tagada sisejulgeolekut, kuna alkoholitarbimise piiramine vähendab alkoholiga seotud süütegude toimepanemist¹⁰¹, toetab samuti kohtujuristi hinnangul eelnevat käsitlust.¹⁰² Kohtujuristi arvamuse kohaselt tuleb avalikku julgeolekut mõista nii, et see sisaldab mitte ainult liikmesriigi ja selle asutuste julgeolekut, vaid ka kõiki neid meetmeid, mis on mõeldud liikmesriigi kodanike kaitseks, et ära hoida põhiväärtuste rasket rikkumist.¹⁰³

Kohtujurist Bot on *Tsakouridise* kohtuasjas järeldanud, et EK poolt esitatud põhjendused, mis loeti hõlmatuks avaliku korra mõistega, võivad sama hästi kuuluda avaliku julgeoleku mõiste alla, kuid selline käsitlus ei too endaga kaasa nende tagatiste nõrgenemist, mis piiravad võimalusi teha EL kodaniku suhtes väljasaatmisotsust.¹⁰⁴ Antud käsitluse kohaselt saab väljasaatmisotsusele eelnenult liikmesriigi territooriumil kümme aastat elanud liidu kodaniku välja saata üksnes avaliku julgeoleku huvidest tuleneva hädavajaduse korral, milleks saab olla liikmesriigi ja selle asutuste julgeoleku tagamine ning kodanike kaitseks põhiväärtuste raske rikkumise takistamine.¹⁰⁵ Kohtujurist Bot selgitas avaliku julgeoleku huvidest tulenevat hädavajadust kui ülekaalukat üldist huvi, mida tagavad avaliku julgeoleku, avaliku korra ja

⁹⁶ *Ibid.*, p 3, 97.

⁹⁷ *Ibid.*, p 67.

⁹⁸ *Ibid.*, p 75.

⁹⁹ *Ibid.*, p 74.

¹⁰⁰ EKo 23. 11. 2010., C-145/09: *Tsakouridis*, p 47.

¹⁰¹ EK 5. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-394/97: *Sami Heinonen* – EKL 1999, lk I-3599, p 43.

¹⁰² Kohtujurist Bot'i arvamus, p 76.

¹⁰³ *Ibid.*, p 77.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p 78, 79.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p 80.

rahvatervise kaitseks võetud meetmed.¹⁰⁶ Seda seisukohta toetab ka EK otsus *Sea-Land Service ja Nedlloyd Lijnen*'i kohtuasjas, milles kohus pidas vajalikuks märkida, et üldine huvi võib õigustada teenuste osutamise vabaduse piiramist ning avaliku julgeoleku kaitse huvides võivad piirangud tuua kaasa välisriikide kodanike erikohtlemise.¹⁰⁷

Kohtujurist jõudis oma ettepanekus järeltulele, et direktiivi 2004/38/EÜ art 28 lg-s 3 kasutusel olev formuleering avalikust huvist tuleneva hädavajalikkuse kohta tähendab eelkõige seda, et liikmesriigis üle 10 aasta elanud kodanike ning alaealiste puhul tuleb avaliku julgeoleku kaalutlustel isikute väljasaatmisel erakordselt põhjalikult hinnata meetme vajalikkust ja proportsionaalsust.¹⁰⁸ Siinkohal tuleb märkida, et kui kohaldatav meede piirab avaliku korra või avaliku julgeoleku huvides isiku elamis- ja liikumisõigust, on EK rõhutanud seda, et liikmesriigi asutused peavad kontrollima kohaldatava meetme proportsionaalsust. Sellest tulenevalt, nagu viitab ka kohtujurist¹⁰⁹, on kohaldatav meede avaliku korra või avaliku julgeoleku kaitse kaalutlustega õigustatav üksnes juhul, kui see on meetmega tagatavate huvide kaitseks vajalik ja ainult siis kui neid eesmärke pole võimalik saavutada vähem piiravate meetmetega.¹¹⁰

Eeltoodud kohtujuristi seisukohad on esitatud direktiivi 2004/38/EÜ art 28 lg 3 kohta, mis pakub kõrgendatud kaitset väljasaatmise eest, seades väljasaatmise kohaldamise eelduseks meetme hädavajalikkuse avaliku julgeoleku huvides, kuid samas pakub direktiivi 2004/38/EÜ art 28 lg 2 ka tavapärasest tugevamat kaitset EL kodanikele ja nende pereliikmetele, kel on vastuvõttav liikmesriigis alaline elamisõigus. Nimelt näeb kodanike direktiivi art 28 lg 2 ette, et väljasaatmisotsuse liikmesriigis alalist elamisõigust omavate EL kodanike või nende pereliikmete suhtes võib teha üksnes avaliku korra või julgeoleku huvides.

Varasemalt on antud sätete ja kohtujuristi seisukohtade analüüsimisel jõutud järeltulele, et direktiivis ette nähtud kaitse eesmärgiks ei ole eristada kindlalt avaliku korra ja julgeoleku ohustamise juhtumeid, vaid pigem tagada see, et tugevalt vastuvõtva liikmesriigiga seotud

¹⁰⁶ *Ibid.*, p 82, 84.

¹⁰⁷ EK 13. juuni 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-430/99 ja C-431/99: *Inspecteur van de Belastingdienst Douane, district Rotterdam versus Sea-Land Service Inc. and Nedlloyd Lijnen BV.* – EKL 2002, lk I-5235, p 39, 41.

¹⁰⁸ Kohtujurist Bot'i arvamus, p 84.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p 85, 86.

¹¹⁰ EK 26. november 2002. aasta otsus kohtuasjas C-100/01: *Ministre de l'Intérieur versus Aitor Oteiza Olazabal* – EKL 2002, lk I-10981, p 43; EK 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas C-36/02: *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH versus Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn.* – EKL 2004, lk I-09609, p 36; EK 14. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-54/99: *Association Eglise de scientologie de Paris ja Scientology International Reserves Trust versus Premier ministre.* – EKL 2000, lk I-01335, p 18;

isikutele oleks väljasaatmine erand, mille puhul tuleb veenduda, et see meede on liikmesriigis elanud EL kodaniku suhtes proportsionaalne.¹¹¹ Samas käsitluses leiti, et kohtujuristi järeldus on analoogia korras rakendatav ka direktiivi art 28 lg 2 kohaselt kõrgendatud kaitsega isikutele, mis tähendab seda, et alalist elamisõigust omavate EL kodanike ja nende pereliikmete puhul toimib kõrgendatud kaitse, mis väljendub eriti põhjalikus väljasaatmise proportsionaalsuse kontrollis.¹¹²

Kokkuvõtvalt võib öelda, et eeltoodud direktiivi 2004/38/EÜ analüüs võimaldab järeldada, et kodanike direktiiv pakub väljasaatmise eest tavapärasemast tugevamat kaitset esmalt art 28 lg 2 alusel, kaitstes liikmesriigis alalist elamisõigust omavaid EL kodanikke ja nende pereliikmeid. Veelgi tugevam kaitse väljasaatmise suhtes on tagatud direktiivi art 28 lg 3 alusel isiku resideerumisajast sõltuvalt neile EL kodanikele, kes on liikmesriigis elanud rohkem kui kümme aastat ning samuti isiku vanusest sõltuvalt, laienedes ka alaealistele. Nende, kõrgendatud kaitset omavate isikute suhtes realiseerub tugevam kaitse väljasaatmise proportsionaalsuse erilise põhjalikkusega kontrollimises.

Sarnaselt kodanike direktiivi art 28 lg-s 2 sisalduva kõrgendatud kaitsega sätestab direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg 1, et liikmesriik saab pikaajalise elaniku välja saata üksnes avaliku korra või julgeoleku ohustamisel. Direktiivi 2003/109/EÜ üheks olulisemaks eesmärgiks on preambuli p-dest 2 ja 16 tulenevalt lähendada pikaajalistest kodanikest kolmandate riikide kodanike õigusi EL kodanike omadele ning neile peaks olema tagatud tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu.

Kuigi käesoleval ajal puudub EK praktika, milles kohus oleks lahanud avaliku korra ja julgeoleku mõisteid konkreetselt pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike väljasaatmist puudutavates lahendites, saab avaliku korra ja julgeoleku mõistete hindamisel lähtuda nendest eelpool käsitletud lahenditest ja kohtujuristide ettepanekutest, milles avati neid mõisteid teiste valdkondade ning isikutegruppidega seoses, sealhulgas EL kodanike väljasaatmise kontekstis. Samuti, kuna avalik kord ja julgeolek, mis oma olemusest tulenevalt kindlustavad ühiskonna põhihuvide säilimist, on enamasti universaalsed, sõltumata sellest isikust, kes neid ohustab, ei peaks nende mõistete sisustamine olema liialt konkreetse isikugrupiga seotud. Kindlast välismaalaste kategooriast tulenevad erisusi tuleb aga arvesse

¹¹¹ M.-L. Orav. Euroopa Liidu kodanike liikumis- ja elukohavabaduse piiramine mittemajanduslikel põhjustel. Analüüs Eesti Õiguse vastavusest direktiivi 2004/38/EÜ sätetele. Bakalaureusetöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2011. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses), lk 18.

¹¹² *Ibid.*, lk 18.

võtta neile väljasaatmise eest pakutava kaitse tagamisel ning sõltuvalt välismaalase staatusest võib avaliku korra või julgeoleku ohustamine tuua kaasa ka erinevad tagajärjed. Eeltoodu lubab asuda seisukohale, et avalik kord ja julgeolek ei ole pikaajaliste elanike väljasaatmismenetluse jaoks eritähenduslikud ning kolmandate riikide kodanikest pikaajaliste elanike puhul tuleb lähtuda eelpool kohtulahendites nimetatud kriteeriumitest, mis on nendele mõistetele laiemas kontekstis omistatavad.

2.2.2. Kriteeriumi „tegelik ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale või julgeolekule“ sisustamine

Direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg 1 alusel väljasaatmise jaoks peab vastav asutus esmalt kindlaks tegema avaliku korra või avaliku julgeoleku ohustamise konkreetse pikaajalise elaniku poolt. Samas sättes sisaldub aga oluline kriteerium õiguse rakendaja jaoks, kes peab tuvastama, et oht avalikule korrale või julgeolekule on ka „tegelik“ ja „piisavalt tõsine“. Selleks, et tuvastada, kas tegemist on „tegeliku“ ja „piisavalt tõsise“ ohuga direktiivi art 12 lg 1 mõistes, tuleb taas pöörduda EK praktika poole.

Direktiivi 2004/38/EÜ art 27 lg 2 kohaselt peab asjaomase isiku käitumine kujutama endast tõelist ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnda ühiskonna või asjaomase liikmesriigi põhihuvi ja seega ei saa eelnevate süüdimõistvate kohtuotsuste olemasolu üksi õigustada avaliku korra või avaliku julgeoleku meetmeid.¹¹³ Selline käsitlus võimaldab öelda, et direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-s 1 sisalduv „tegelik“ ja „piisavalt tõsine“ oht on sarnane EL kodanike direktiivi art 27 lg-s 2 väljasaatmise aluseid piiritleva „tõelise, vahetu ja piisavalt tõsise ohu“ mõistega. Selles osas on täitunud ka direktiivi 2003/109/EÜ eesmärk lähendada pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike õigusi liidukodanike omadele, kuivõrd vähemalt vormiliselt tuleb nende väljasaatmisel lähtuda avaliku korra või julgeoleku ohustamise ligilähedasest tasemest.

Pöördudes võrdluseks direktiivi 2004/38/EÜ poole, nähtub, et EL kodanike direktiivi art 27 lg 2 näeb sisenemis- ja elamisõigusele avaliku korra või julgeoleku huvides kehtestatud piirangute rakendamise üldpõhimõttena ette, et avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed saavad põhineda eranditult asjaomase isiku isiklikul käitumisel ning varasemate süüdimõistvate kohtuotsustega ei saa selliste meetmete võtmist iseenesest põhjendada.

¹¹³ EKo 23.11.2010, C-145/09: *Tsakouridis*, p 48.

Siinkohal väärib märkimist, et Komisjoni ettepanek pikaajaliste elanike direktiiviks sisaldas endas sarnasemat sõnastust kodanike direktiivi art 27 lg-ga 2, kuid direktiivi 2003/109/EÜ lõplikust sõnastusest jäid mitmed elemendid välja.¹¹⁴ Näiteks nähti Komisjoni ettepanekus direktiiviks ette see, et avalikku korda või julgeolekut võib ohustada „isiklik käitumine“; avalikku korra või julgeoleku ohustamine peab olema „mõnd ühiskonna põhihuvi kahjustav“. Niisamuti nähti ette, et kriminaalkaristused ei tohiks automaatselt kaasa tuua väljasaatmisotsust.¹¹⁵ Ka erialakirjanduses on tõstatud küsimus sellest, et direktiivis 2003/109/EÜ ei sisaldu otsesõnu viidet sellele, et isikust lähtuv oht peaks tingimata tema isiklikul käitumisel põhinema ja olema vahetu. D. Acosta on aga seejuures leidnud, et mitmed kodanike direktiivis sätestatud sarnased tingimused, mis jäid direktiivi 2003/109/EÜ lõplikust versioonist välja, võivad tulevikus EK analoogia korras EL kodanikke puudutavate asjadega olla kohaldatavad ka pikaajaliste elanike suhtes.¹¹⁶

Samuti leiab direktiivi 2003/109/EÜ preambulist, mida tuleb direktiivi sätete kohaldamisel arvesse võtta, kitsendava selgituse avaliku korra mõistele. Nimelt preambuli p 8 näeb ette, et: „[k]olmanda riigi kodanikud, kes soovivad saada ja omada pikaajalise elaniku staatust, ei või kujutada ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Mõiste „avalik kord“ võib hõlmata süüdimõistmist tõsise kuriteo eest.“ Seega saab antud põhjendusest lähtuvalt just kui lugeda avaliku korra ohustamiseks seda, kui isik on raskema kuriteo eest süüdi mõistetud. Siinkohal tuleb meenutada ka direktiivi preambuli p 16 esimest lauset, mis peaks ette nägema tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu ning direktiivi art 12 lg-s 1 sisalduvat nõuet, mille korral on väljasaatmine lubatav üksnes tegeliku ja piisavalt tõsise avaliku korra või julgeoleku ohustamise korral. Neid nõudeid ja EK praktikat arvestades ei tuleks autori arvates aga süüdimõistmist, kui üht direktiivis mainitud avaliku korra ohustamise juhtu automaatselt lugeda direktiivi art 12 lg-s 1 toodud väljasaatmist tingivaks aluseks, vaid tõsise kuriteo eest süüdi mõistetud isiku puhul tuleks täiendavalt hinnata õigusrikkumise laadi, süüdimõistmise aluseks olevast rikkumisest tuleneva ohu taset ning lähtuda konkreetse isiku käitumisest. Tuleb rõhutada, et liikmesriikide õigussüsteemid tunnevad karistusõiguses ühel või teisel moel (positiivses õiguses kindlaksmääratuna või kohtupraktikast tulenevalt) tahtluse, ettevaatamatuse ja hädakaitse piiride ületamise kontseptsioone. Ka sel põhjusel vajaks raske kuriteo eest süüdimõistmise lugemine avaliku korra rikkumiseks ja selle alusel väljasaatmisotsuse tegemiseks täiendavat analüüsi, kuna süüdimõistmise automaatne

¹¹⁴ Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. OJ C 240, 2.8.2001, lk 84.

¹¹⁵ *Ibid.* lk 84.

¹¹⁶ D. Acosta Arcarazo 2011, lk 131-133.

lugemine avaliku korra rikkumiseks ei peegelda süüteo tegelikku sisu ja ohtlikkust ning ei võimaldaks hinnata isiku isiklikust käitumisest lähtuvat ohtu.

2.3. Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohad pikaajaliste elanike väljasaatmise küsimuses

Direktiivi 2003/109/EÜ preambuli p 3 toonitab, et „[...]direktiiv austab põhiõigusi ning peab kinni põhimõtetest, mida tunnustab eelkõige inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta.“ Lisaks näeb preambuli p 16 ette, et: „[p]ikaajalistel elanikel peaks olema tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu. See kaitse põhineb Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustes kindlaks määratud kriteeriumidele. Selleks et tagada kaitse väljasaatmise vastu, peaksid liikmesriigid ette nägema tõhusad õiguskaitsevahendid.“ Seetõttu tuleb välja tuua ka need aspektid, mida EIK on pidanud vajalikuks väljasaatmismenetluste puhul rõhutada. Üldistavalt võib EIK laialdase praktika pinnalt öelda, et väljasaatmisel on suurim oht EIÕK art 3 (piinamise ning ebainimliku või alandava kohtlemise ja karistamise keeld), art 5 (õigus isikuvabadusele ja turvalisusele) ning art 8 (õigus era- ja perekonnaelu puutumatusse) võimalikeks riiveteks. Tulenevalt sellest, et tegu on eri sisu omavate põhiõigustega ning asjassepuutuv kohtupraktika väga ulatuslik, ei ole võimalik käesolevas töös kõiki asjakohaseid aspekte käsitleda. Kuna käesoleva töö eesmärgiks on välja tuua need kriteeriumid, mis kaitsevad isikuid väljasaatmise eest kõige laialdasemalt, käsitletakse järgnevalt üksnes era- ja perekonnaelu puudutavaid kriteeriume, mis kahtlemata on pikaajaliste elanike probleemistikku käsitledes kõige akuutsem, tulenevalt tõsiasjast, et mida pikemalt on riigis elatud, seda suurem on tõenäosus, et riivatakse just era- ja perekonnaelu austamist puudutavaid põhiõigusi.

Tuleb märkida, et direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-s 3 toodud kriteeriumid, mida tuleb enne väljasaatmisotsuse tegemist arvesse võtta, põhinevad EIK poolt seoses EIÕK art-ga 8 tehtud otsustel, mis puudutavad era- ja perekonnaelu puutumatusse austamist.¹¹⁷ Seega, tuginedes D. Acosta järeldusele, EK peab nende asjaolude tõlgendamisel alati lähtuma EIK praktikast¹¹⁸, võib öelda, et sellest peavad juhinduma eelkõige ka haldusorgan (PPA) ja vaidluse korral ka Eesti kohtud. Siinkohal tuleb tähele panna, et ELL art 6 lg 3 näeb ette, et EIÕK põhimõtted on

¹¹⁷ D. Acosta Arcarazo. *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship : An Analysis of Directive 2003/109*. Leiden: Koninklijke Brill NV 2011, p. 123.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 123–124.

ka liidu õiguse üldpõhimõtted. Niisamuti, Euroopa Liidu põhiõiguste harta¹¹⁹ (edaspidi ka: ELPH) art 7 kaitseb analoogselt EIÕK art-ga 8 seda, et austatakse igapäevase era- ja perekonnaelu. Seega tuleb tõdeda, et direktiivi art 12 lg 3 kriteeriumite hindamisel peavad õiguse rakendajad igal juhul arvestama ka era- ja perekonnaelu puutumatust puudutava EIK praktikaga. Edasine käsitus analüüsibki mõningaid EIK poolt oluliseks peetavaid aspekte era- ka perekonnaelu austamise valdkonnas.

EIK art 8 lg 2 kohaselt on võimudel õigus sekkuda isiku era- ja perekonnaellu kooskõlas seadusega ja kui see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik riigi julgeoleku, ühiskondliku turvalisuse või riigi majandusliku heaolu huvides, korratuse või kuriteo ärahoidmiseks, tervise või kõlbluse või kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitseks. Antud sätte peegeldabki EIK poolt tehtava kontrolli sisu, millega hinnatakse, kas valitud meede on kooskõlas seadusega, kas see teenib seaduslikku eesmärki ning kas see on demokraatlikus ühiskonnas vajalik asjassepuutuvate eesmärkide saavutamiseks.¹²⁰

EIK praktikas on pikaajalistest elanikest välismaalaste väljasaatmisasjades EIÕK art 8 hindamisel olulisel kohal lahend *Üneri*¹²¹ kohtuasjas. Nimetatud kohtuasjas märkis EIK esmalt juba varasemale praktikale viidates, et „/.../ riigil on õigus, rahvusvahelise õiguse alusel ja vastavuses rahvusvaheliste lepingute järgsete kohustustega, reguleerida välismaalaste sisenemist oma territooriumile ja nende elamist seal /.../“ ning „/.../ Konventsioon ei taga välismaalase õigust siseneda kindlasse riiki ja elada seal ning täites oma ülesannet hoida avalikku korda, on osalisriikidel õigus saata välja kuritegudes süüdi mõistetud välismaalane. Siiski peab sellekohane otsus, niivõrd kui sellega võidakse sekkuda konventsiooni artikli 8 lõikega 1 kaitstavasse õigusesse, olema kooskõlas seadusega ja demokraatlikus ühiskonnas vajalik, s.t see peab olema õigustatud pakilise ühiskondliku vajadusega ja eelkõige peab see olema proportsionaalne saavutatava seadusliku eesmärgi suhtes /.../“¹²² Neist kohtu seisukohtadest tulenevalt võib öelda, et väljasaatmine võib olla kuritegudes süüdi mõistetud isiku puhul kohane meede ning EIÕK art 8 ei taga isikule absoluutset sisenemis- ja viibimisõigust. Kohus leidis *Üneri* kohtuasjas, et: „[k]uigi konventsiooni artiklis 8 ei sisaldu mis tahes kategooria välismaalase absoluutne õigus mitte olla välja saadetud, nähtub EIK kohtupraktikast, et on olukordi, mil välismaalase väljasaatmine kujutab endast nimetatud sätte

¹¹⁹ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010, lk 389–403.

¹²⁰ EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*, p 83.

¹²¹ EIKo (suurkoda) 18.10.2006, 46410/99, *Üner v. the Netherlands*.

¹²² *Ibid.*, p 54. Teksti tõlge taasesitatud: EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*, p 86. Arvutivõrgus: https://www.riigiteataja.ee/failid/KOHTUASI_SAMSONNIKOV_vs._EESTI.pdf (01.05.2013)

rikkumist /.../“ . Seejuures viitas kohus *Boultifi* kohtuasjas¹²³ toodud kriteeriumitele, mida EIK kasutab hindamaks, kas konkreetne väljasaatmine on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja kas see on saavutatava seadusliku eesmärgi suhtes proportsionaalne.¹²⁴ Neid kriteeriume tuntakse erialakirjanduses ka „*Boultifi* kriteeriumite“ nime all¹²⁵ ning kuna tegu on oluliste lähtekohtadega väljasaatmismeetme vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamisel, on kohane need ka siinkohal ära tuua.

Märgitud *Boultifi* kohtuasjas leiti, et selleks, et hinnata, kas väljasaatmine on demokraatlikus ühiskonnas vajalik ja kas see on saavutatava seadusliku eesmärgi suhtes proportsionaalne, tuleb arvesse võtta järgmist:

- a) kaebaja toime pandud süüteo olemust ja raskusastet;
- b) kaebaja viibimise kestust riigis, kust ta välja saadetakse;
- c) aega, mis on möödunud süüteo toimepanemisest, ja kaebaja käitumist selle aja jooksul;
- d) erinevate puudutatud isikute kodakondsusi;
- e) kaebaja perekondlikku olukorda, nt abielu pikkust ja muid asjaolusid, millest nähtub
- f) abielupaari perekonnaelu toimivus;
- g) kas abikaasa teadis süüteost ajal, mil ta sõlmis peresuhted;
- h) kas abielust on sündinud lapsi ning kui on, siis nende vanus; ja
- i) nende raskuste tõsidust, millega abikaasa peab tõenäoliselt toime tulema riigis, kuhu
- j) kaebaja saadetakse.¹²⁶

Üneri kohtuasjas tuletas EIK *Boultifi* kriteeriumite pinnalt veel kaks kriteeriumi, mida väljasaatmisel arvestama peab. Nimelt leidis kohus, et arvesse tuleb võtta ka:

- a) laste parimaid huve ja heaolu, eelkõige nende raskuste tõsidust, millega kes iganes kaebaja lastest peab tõenäoliselt toime tulema riigis, kuhu kaebaja saadetakse; ja
- b) vastuvõtjariigi ja sihtkohariigiga olemasolevate ühiskondlike, kultuuri- ja peresidemete tugevust.¹²⁷

¹²³ EIKo 02.08.2001, 54273/00, *Boultif v. Switzerland*.

¹²⁴ EIKo (suurkoda) 18.10.2006, 46410/99, *Üner v. the Netherlands*, p 54. Teksti tõlge taasesitatud: EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*, p 86. Arvutivõrgus: https://www.riigiteataja.ee/failid/KOHTUASI_SAMSONNIKOV_vs._EESTI.pdf (01.05.2013)

¹²⁵ Nt S. Carrera. In *Search of the Perfect Citizen?: The Intersection Between Integration, Immigration, and Nationality in the EU*. Leiden: Koninklijke Brill NV 2009, lk 415.

¹²⁶ EIKo 02.08.2001, 54273/00, *Boultif v. Switzerland*, p 48. Teksti tõlge taasesitatud: EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*, p 86.

¹²⁷ EIKo (suurkoda) 18.10.2006, 46410/99, *Üner v. the Netherlands*, p 58. Teksti tõlge taasesitatud: EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*, p 86. Arvutivõrgus: https://www.riigiteataja.ee/failid/KOHTUASI_SAMSONNIKOV_vs._EESTI.pdf (01.05.2013)

Kohus rõhutas seejuures, et isiku asukohariigis viibimise kestus tugineb eeldusele, et mida kauem on isik elanud ühes riigis, seda tugevamad on tema sidemed selle riigiga ning seda nõrgemad on sidemed tema kodakondsusjärgse riigiga. Kohus märkis seejuures, et on enesestmõistetav, et EIK võtab arvesse ühes riigis kas enamiku või terve oma lapsepõlve veetnud, seal üles kasvanud ja hariduse saanud välismaalaste erilist olukorda.¹²⁸ Seega võib *Üneri* kohtuasja järelduste valguses öelda, et kui väljasaatmisotsuse tegemisel võetakse arvesse nii direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-s 3 toodud kriteeriume kui ka EIK seisukohti, on pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanikele tagatud kaitse väljasaatmise eest läbi põhjalike kriteeriumite analüüsi, mis võtavad arvesse isiku seotust asukohariigiga. Siiski tuleb tähele panna, et praktikas taandub nende kriteeriumite hindamine väga selgelt konkreetse kaasuse asjaoludele ning õiguse rakendaja tõlgendusoskusele, nagu nähtub ka järgneva kohtuasja käsitlusest.

Näidisjuhtumina väärib eraldi tähelepanu üks hiljutine EIK lahend kohtuasjas *Samsonnikov vs. Eesti*¹²⁹. Antud lahendist nähtub ilmekalt see, kui põhjalike asjaoludega tuleb praktikas kolmanda riigi kodanikule elamisloa andmisest keeldumisel ning tema suhtes väljasaatmisotsuse ja sissesõidukeelu kohaldamisel arvestada. Edasise analüüsi tarbeks on siinkohal vajalik ka refereerida kohtu olulisemaid põhistusi. Antud kohtuasjas esitas kaebaja EIK-le kaebuse põhjendusel, et tema tähtajalise elamisloa pikendamise keeldumine ja väljasaatmine rikkusid tema õigust era- ja perekonnaelu austamisele, ka ei pidanud ta proportsionaalseks temale Eesti poolt kehtestatud sissesõidukeeldu. EIK leidis, et vaidlus

¹²⁸ EIKo (suurkoda) 18.10.2006, 46410/99, *Üner v. the Netherlands*, p 58.

¹²⁹ EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*. Antud kohtuasi puudutas Venemaa kodanikku, kes oli elanud kogu elu Eestis. 2007. aastal peeti nimetud isik Rootsis narkootikumide salakaubaveos kahtlustatavana kinni ning hiljem mõisteti talle kahe aasta ja nelja kuu pikkune vangistus, tema suhtes kohaldati seitsmeaastast sissesõidukeeldu ning pärast vangistuse ärakandmist saadeti ta Eestisse välja. Vangistuse ajal taotles isik Eesti Kodakondsus- ja Migratsiooniametilt (edaspidi ka: KMA) oma elamis- ja tööloa pikendamist, millest KMA aga keeldus. Isiku vastuväidete kohaselt soovis ta pärast vanglast vabanemist naasta Eestisse, ta lisis, et on sündinud ja kasvanud Eestis, tal on siin isa ja vend ning hoolimata Venemaa kodakondsusest pole ta kunagi Venemaal elanud ega oma seal sugulasi. Isik märkis ka, et ta on raskelt haige ja ravi on talle kättesaadav üksnes Eestis ning samuti vajab tema kõrges eas isa tema abi. KMA võttis elamis- ja tööloa pikendamise keeldumisel arvesse nii isiku poolt Eestis ja Rootsis toime pandud süütegude olemust ja raskust, seda et tema karistus ei ole kustunud, seda et tema kohta kehtis sissesõidukeeld Schengeni ruumis ning seda et ta kandis vanglakaristus Rootsis. KMA leidis, et isikul puudub Eestis perekonnaelu hoolimata sellest, et ta on Eestis sündinud ja tema isa ja vend elavad siin. KMA pidas isiku elamisloa pikendamata jätmist põhjendatuks. Isik vaidlustas antud otsuse halduskohtus, kuid nii halduskohus kui ka hilisemalt ringkonnakohus leidsid, et KMA otsus ei riivanud kaebaja õigust tema era- või perekonnaelule. Veel enne lahkumisettekirjutuse tegemist lahkus isik Eestist Taani Kuningriiki, kus ta mõni kuu hiljem vahistati ning teda sooviti Eestisse deporteerida, see aga ei õnnestunud, kuna isik põgenes enne üleandmist. Ta saabus Eestisse iseseisvalt ning vahistati politsei poolt pool aastat hiljem, kui ta oli narkojoobes. Isik saadeti seejärel välja Venemaale. Isik vaidlustas nii lahkumisettekirjutust kui ka tegelikku väljasaatmist, kuid halduskohus jättis need kaebused rahuldamata.

puudub selles, et kaebaja väljasaatmine sekkus tema õigusesse eraelu austamisele, samuti selles, et väljasaatmine oli seadusega kooskõlas ning väljasaatmisel oli seaduslik eesmärk konventsiooni art 8 tähenduses. Viimati nimetatuks võib olla korratuste ja kuritegude ennetamine, arvestades isiku poolt varasemalt kuritegude toimepanemist. EIK asus seisukohale, et kaebaja suhted ja seotus isaga ei läinud kaugemale tavapärastest sidemetest täiskasvanud pereliikmete vahel. Kohus märkis ka, et kaebaja kooselu algas pärast tema Rootsist väljasaatmist ning selleks ajaks oli keeldutud talle Eestis elamisloa andmast, selle keeldumise oli jõusse jätnud ka esimese astme kohus ning seega pidi elukaaslane olema teadlik kaebaja ebakindlast seisundist. Lisaks märkis kohus, et neil puudusid lapsed ja abiellumise võimalusi uurisid nad vaid mõni nädal enne kaebaja väljasaatmist.

Eeltoodut arvestades leidis kohus, et isikul olid küll Eestiga tugevad isikulikud sidemed, kuid tema peresidemed olid nõrgemad. Kohus leidis ka, viidates kaebajaga seonduvatele asjaoludele (isiku emakeeleks vene keel, Venemaa kodakondsuse taotlemine, tema sotsiaalne võrgustik koosneb vene päritolu inimestest, elukaaslane on vene päritolu, sugulased Venemaal), et isikul ei olnud ületamatuid raskusi Venemaale elama asumisel ja ka elukaaslane saab jätkata seal temaga suhtlemist. EIK järeldas, et KMA ei ole antud asjas arvesse võtnud mitte ainult kaebaja süüdimõistmist Rootsis, vaid ka tema teisi süütegusid, sh avaliku korra ja julgeoleku vastaseid süütegusid. Kohus märkis, et isikut oli kuritegude eest süüdi mõistetud neljal korral, kokku kaheksa aastat vangistust KMA keeldumisele eelnenud 12 aasta kohta. Kohus mainis ka isiku poolt toime pandud väärtegusid, millest mõned olid seotud narkootikumidega. Samuti kordas Kohus seisukohta, et konventsiooni art-st 8 ei saa tuletada absoluutset õigust mitte olla väljasaadetud sõltumata sellest, kas välismaalane sisenes riiki täiskasvanuna, noortelt või sündis selles riigis. Kohus osundas ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel (2000)15, mille kohaselt peaks olema igal riigil võimalik siseriiklikult sätestada, et ka pikaajalise immigrandi võib välja saata, juhul kui ta kujutab endast tõsist ohtu riigi julgeolekule ja avalikule ohutusele.¹³⁰ Kohus ei pidanud ebaproportsionaalseks ka isikule Eesti poolt kehtestatud kolmeaastast sissesõidukeeldu, viidates, et see on piiritletud kestusega, mis on kooskõlas varasema EIK praktikaga.¹³¹ Kõike eeltoodut arvesse võttes järeldas kohus, et antud juhul ei ole kaebaja elamisloa andmisest keeldumise, tema väljasaatmisega kodakondsusjärgsesse riiki ja tema suhtes sissesõidukeelu kohaldamisega konventsiooni art 8 rikutud.

¹³⁰ EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*, p-d 87–90.

¹³¹ *Ibid.*, p 91.

Autori hinnangul on EIK *Samsonnikovi* kohtuasja järeldustes kaugenenud varasemalt *Üneri* kohtuasjas toodud erilise kaaluga asjaoludest, mille puhul võtab EIK arvesse riigis sündinud ja üles kasvanud ja hariduse saanud välismaalaste erilist olukorda. *Samsonnikovi* kohtuasjas võib näha ka kaugenemist *Üneri* asjas märgitud eeldusest, et mida kauem on isik elanud ühes teatud riigis, seda tugevamad on tema sidemed selle riigiga ning seda nõrgemad on sidemed tema kodakondsusjärgse riigiga. Sellist lähenemist toetavad just *Samsonnikovi* lahendi faktilised asjaolud, nimelt oli isik sündinud ja üles kasvanud Eestis, tema lähedasemad sugulased ja elukaaslane elasid samuti Eestis ning Venemaaga, mille kodakondsus talle oli antud, puudusid tal tegelikult tugevamad sidemed.

Siiski, *Samsonnikovi* kohtuasjas ei olnudki kõik kohtunikud enamusega sama meelt, otsus võeti vastu viie poolthäälega kahe vastu. Eriarvamusele jäänud kohtunikud leidsid samuti, et isikul puudusid sisuliselt sidemed Venemaaga, viidates, et isikul oli üksnes Venemaa kodakondsus. Selle taotlemine ning see, et isiku suhtlusringkond koosnes (Eestis elavatest) vene rahvusest isikutest, ei saa eriarvamusele jäänud kohtunike hinnangul olla põhjenduseks sellele, et isik pidi end Venemaaga samastama ja omas seeläbi sidemeid Venemaaga.¹³² Huvipakkuva asjaoluna võib märkida, et eriarvamusele jäänud kohtunikud püüdsid üldistada mõningaid tendentse, mis iseloomustaks justkui NSVL endisi liiduvabariike, märkides, et: „[s]uurte muutuste piirkonnas Euroopas – nii inimõiguste kui ka majanduslikust aspektist – on pikaajalistel seaduslikel elanikel tugevamad sidemed vastuvõtjariigiga kui oma kodakondsuse järgse riigiga.“¹³³ Autori hinnangul on siin tajuda viidet sellele, et endised idabloki riigid peaksid isikute väljasaatmisel arvestama enam ka piirkonna ajaloo pöördelist tausta.

Eriarvamuses rõhutati ka pere- ja isiklike sidemete tähtsust kaebaja situatsioonist tulenevalt, viidates seejuures kohtuasjas *Slivenko v. Latvia*¹³⁴ tehtud järeldusele, et perekonnaelu ei eksisteeri vanemate ja täiskasvanud laste vahel ega täiskasvanud õdede-vendade vahel, välja arvatud juhul, kui nad suudavad näidata täiendavaid sõltuvuse elemente.¹³⁵ Nimelt leiti eriarvamuses, et võttes arvesse seda, et isik oli raskelt haige, Venemaal ei ole talle osad ravimid kättesaadavad ning tal olid siin sugulased, vajas isik lähedaste tugevamat toetust ja väljasaatmise ajal oli ta eriti haavatavas seisundis. Eriarvamuse kohaselt oli kaebaja seisundist

¹³² EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*. Kohtunike Lazarova Trajkovska' ja Hajiyev'i ühine eriarvamus, p 6.

¹³³ *Ibid.*, p 3.

¹³⁴ EIKo (suurkoda) 09.10.2003, 48321/99, *Slivenko v. Latvia*.

¹³⁵ EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*. Kohtunike Lazarova Trajkovska' ja Hajiyev'i ühine eriarvamus, p 5.

ja tema kõrges eas isa vahel tugev side.¹³⁶ Eeltoodu valguses võib ainult spekuloida, kas EIK seisukoht oleks olnud teine, kui negatiivsed asjaolud, mis lähendasid kaebajat ja tema isa (raske haiguse süvenemine ja isa vanuse kasvuga tõusev abivajadus), oleksid olnud juba tõsisemad.

Eeltoodu valguses on märgatav, kuivõrd detailset tuleb väljasaatmise puhul kaaluda isiku era- ja perekonnaelu riive ulatust. Kuigi direktiivi 2003/109/EÜ näeb art 12 lg-s 3 ette küll oluliselt üldistatavad kriteeriumid, tuleb EIK lahendites toodud kontrollkriteeriumitest siiski direktiivi preambuli p 16 kohaselt ka direktiivist lähtuvate väljasaatmisotsuste proportsionaalsuse hindamisel lähtuda. Samas tuleb märkida, et taolisel juhul on EIK otsustes toodud kriteeriumitel algsest veidi erinev roll. Nimelt on erialakirjanduses leitud, et kui EIK kriteeriumid arenesid, et mõjutada riikide ja mittekodanikest üksikisikute õiguste tasakaalustamist, siis direktiivi kontekstis tuleb neid näha liikmesriikide erandliku õiguse piirajatena juhaks, kui soovitakse EL õiguse alusel pikaajalise elanikust staatuse saanud isikut välja saata.¹³⁷

Sarnaselt eelmistes alapeatükkides vaadeldud Euroopa Kohtu lahenditega võib EIK praktikast leida kaasi, kus kohus on viidanud isiku poolt toime pandud süütegude olemuse ja raskusastme hindamisel sellele, et narkootikumidega seotud piiriülesed süüteod on demokraatlikus ühiskonnas tõsiselt taunitavad. Nii on EIK *Samsonnikovi* kohtuasjas leidnud, et süüdimõistmine 400 Subutexi¹³⁸ tableti riiki toimetamise eest mõistetud kahe aasta ja nelja kuu pikkune vangistus ning seitsmeaastase sissesõidukeelu kohaldamine peegeldavad Rootsi ametiasutuste hinnangut piiriülesele narkootikumidega seotud süütegudele.¹³⁹

Samsonnikovi lahendist nähtub veel üks tähelepanu vääriv asjaolu, mis puudutab avalikku korda ja julgeolekut ohustavate süütegude hindamist. Nimelt, kõnealuses asjas oli isikut karistatud Rootsi piiriülese narkootikumidega seotud kuriteo toimepanemise eest, kuid tal oli varasemalt Eestis kolm kriminaalkaristust (mis seonduvad teiste isikute suhtes toime pandud vägivalda, politseiametniku ründamise ja vargustega) ning lisaks oli teda Eestis karistatud ka narkootikumide tarvitamisega seonduvalt väärteokorras. Lahendi asjaoludest nähtuvalt, pärast

¹³⁶ *Ibid.*, p 5.

¹³⁷ D. Acosta Arcarazo jt (toim). *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition*. Vol 2: EU Immigration Law. Leiden: Koninklijke Brill NV 2012, lk 314.

¹³⁸ Tegemist on retseptiravimiga, mida kasutatakse näiteks heroiinist tekkinud opioidsõltuvuse raviks, kuid narkomaanide seas on levinud selle ravimi kuritarvitused. Arvutivõrgus: <http://www.rx.ee/s/3308-subutex.html?start=1> (30.04.2013)

¹³⁹ EIKo 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti*, p 89.

isiku enda poolt väidetavat narkootiliste ainete tarvitamisest loobumist ja pärast Rootsis karistuse ärakandmist ja vastuvõtmist, pani ta toime viis väärtegu ja esimese narkootikumidega seotud väärteo eest määrati talle rahatrahv vähem kui neli kuud pärast Eestisse naasmist.¹⁴⁰ EIK viitas, et KMA ei jätnud kaebaja taotlust elamisloa pikendamiseks rahuldamata üksnes põhjusel, et isiku suhtes kehtis Schengeni sissesõidukeeld, vaid arvestati lisaks tema süüdimõistmisele Rootsis ka teisi asjaolusid ja isiku muid karistusi, sh nii kriminaalkaristusi Eestis kui ka väärteguisid, millest mõned olid seotud narkootikumidega.¹⁴¹ Autori arvates võib siin näha olukorda, kus EIK on ühelt poolt möönnud, et süüdimõistmine narkootilise ainega seotud piiriüleses kuriteos on tõsine oht avalikule korrale ja julgeolekule. Teisalt on autori hinnangul võimalik EIK käsitlusest järelda seda, et lisaks isiku teistele kriminaalkaristustele omandavad ka narkootikumidega seotud väärteod, millised eraldiseisvalt on kergemad süüteod, kogumis olulise tähenduse isiku suhtes väljasaatmisotsuse proportsionaalsuse hindamisel.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p 75, 90.

¹⁴¹ *Ibid.*, p 90.

III PIKAAJALISTEST ELANIKEST KOLMANDATE RIIKIDE KODANIKE VÄLJASAATMIST PUUDUTAVA EESTI REGULATSIOONI ANALÜÜS

3.1. Pikaajalise elaniku staatuse kaotamine

Direktiivi 2003/109/EÜ art 9 lg 1 p a–c kohaselt ei ole pikaajalisel elanikul enam õigust pikaajalise elaniku staatusele juhtudel, kui tuvastatakse, et pikaajalise elaniku staatus on saadud pettuse teel; rakendatakse väljasaatmist direktiivi art 12 tingimuste kohaselt või isiku äraolek ühenduse territooriumilt kestab 12 järjestikust kuud. Art 9 lg 2 näeb liikmesriigile ette siiski võimaluse, et teatud juhtudel ei too 12 kuud ületav äraolek endaga kaasa staatuse tühistamist või kaotamist. Oluline on aga tähele panna, et direktiivi art 9 lg 3 sätestab, et liikmesriigid võivad ette näha, et pikaajalisel elaniku ei ole enam õigust pikaajalise elaniku staatusele juhul, kui ta kujutab ohtu avalikule korrale, arvestades tema sooritatud õigusrikkumise kaalu, kuid selline oht ei ole väljasaatmise põhjuseks direktiivi art 12 tähenduses. Art 9 lg 4 näeb lisaks ette, et isikul ei ole esimeses liikmesriigis õigust pikaajalise elaniku staatusele, kui ta on selle saanud teises liikmesriigis, samuti ei ole tal õigust staatusele pärast 6-aastast äraolekut staatuse andnud liikmesriigi territooriumilt.

Eesti õigus näeb pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise alused ette VMS §-s 241. VMS § 241 lg-st 1 ja 2 nähtub, et VMS-s on pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise alused sarnased direktiivis nimetatud staatuse tühistamise või kaotamise alustega. VMS-s on ka rakendatud direktiivi art 9 lg-s 3 toodud võimalust näha ette, et pikaajalise elaniku staatuse võib kaotada avaliku korra või julgeoleku ohustamise puhul – selline alus sisaldub VMS § 241 lg 1 p-s 2. Tuleb tähele panna, et antud VMS-i sättesse on analoogselt direktiivi eestikeelse tekstiga on tekkinud olukord, kus välismaalane peaks just kui kujutama ohtu samaaegselt nii avalikule korrale kui ka riigi julgeolekule. Selles osas tuleks samuti normi teksti parandada. Tuleb märkida, et kuna Eesti õiguse järgi võib kolmanda riigi kodanikust pikaajaline elanik kaotada pikaajalise elaniku staatuse avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise tõttu ning nendel samadel põhjustel võidakse keelduda tähtajalise elamisloa andmisest, võib tekkida olukord, kus välismaalasel puudub viibimisalus. Viimase puudumine võib aga kaasa tuua tema väljasaatmise. Siiski ei ole see absoluutne, kuna mõlema puhul rakendab haldusorgan kaalutusõigust ning arvestama peab ka isiku põhiõigustega. Kui isikul on ülekaalukad põhjused Eestisse jäämiseks, siis tuleks talle anda vähemalt tähtajaline elamisluba, väga tõsise ohu korral saab aga tema väljasaatmine olla põhjendatud.

Direktiivi art 9 lg 1 p b kohaselt kaotab isik pikaajalise elaniku staatuse, kui tema suhtes tehakse väljasaatmisotsus. Seevastu VMS-s ei ole väljasaatmisotsust pikaajalise elamisloa kehtetuks tunnistamise alusena sätestatud. Seetõttu saab öelda, et kehtiv VMS § 241 lg 1 p 2 just kui samastab pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise tõttu sisuliselt ka väljasaatmisega samade ohtude tõttu. Autori arvates eksisteerib VMS § 241 lg-s 1 toodud pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise aluste juures olukord, mis ei ühti direktiivi art 9 lg-s 3 toodud piiranguga. See olukord seisneb tõigas, et VMS ei näe ette seda, et pikaajalise elaniku staatuse kaotuseks vajalik ohu määr ei ole samane selle ohu tasemega, mis on vajalik isiku väljasaatmiseks direktiivi art 12 lg 1 tähenduses. Direktiivi art 12 lg 1 sätestab, et väljasaatmisotsuse jaoks peab isik kujutama tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Seega tuleb autori hinnangul direktiivi mõtte kohaselt teha vahet avaliku korra või julgeoleku ohustamisel neil juhtudel, kui see puudutab pikaajalise elaniku staatuse äravõtmist ja juhtudel kui see puudutab isiku väljasaatmist. VMS-s ja VSS-s tuleks teha täiendusi, mis võimaldaks lahendada ka olukord, kus isikust lähtuva ohu tõttu ei anta talle pikaajalise elaniku elamisluba, kuid see oht pole piisav selleks, et teda välja saata. Sellisel juhul, välistamaks isiku viibimisalusetat jätmist, tuleks talle anda tähtajaline elamisluba.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et direktiivi kohaselt tuleb seega rakendada topeltkontrolli: ühel juhul pikaajalise elaniku staatuse tühistamise puhuks ja teiselt juhul tema väljasaatmiseks. Autori arvates kehtiv VMS sellist kontrolli ei võimalda ning seetõttu tuleks seadusandlust täiendada sel moel, et oleks võimalik selge vahetegemine avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamisel pikaajalise elaniku staatuse kaotuse ja pikaajalise elaniku väljasaatmise jaoks. Avaliku korra ja riigi julgeoleku termineid tuleks seega tähtajaliste elamislubade ja pikaajaliste elanike elamislubade asjades erinevalt sisustada. Praegusel juhul suunab VMS § 237 lg 4 tehtav viide aga vastupidisele teele. Siinkohal leiab autor ka, et VMS-i tuleks lisada säte, mis tagaks, et VMS § 241 lg 1 p 2 alusel pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine ei välista samale isikule tähtajalise elamisloa andmist.

3.2. Avaliku korra ja julgeoleku mõisted Eesti õiguses

Eesti õigusest leiab avaliku korra legaalse definitsiooni politsei ja piirivalve seaduse¹⁴² (edaspidi ka: PPVS) § 7² lg-st 1, mille kohaselt on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning isikute subjektiivsete õiguste ja õigushüvede kaitstus. Riigikohtu kriminaalkolleegium on varasemalt leidnud, et avaliku korra all tuleb mõista kas tavadega, heade kommetega, normidega või reeglitega kinnistatud isikutevahelisi suhteid ühiskonnas, mis tagavad igaühe avaliku kindlustunde ning võimaluse realiseerida nii oma õigusi, vabadusi kui ka kohustusi.¹⁴³ Tuleb aga tähele panna, et avaliku korra mõiste sisustamine erinevates õigusharudes ei pruugi olla kattuv¹⁴⁴ ning seega tuleb arvestada ka teisi käsitlusi. Korrakaitse seaduse¹⁴⁵ (edaspidi ka: KorS) eelnõu seletuskirja kohaselt on seaduslooja aga võtnud ambitsioonika ülesande – seaduse ühe peamise eesmärgina nimetatakse Eesti õiguskorras avaliku korra mõiste määratlemist.¹⁴⁶

Eesti õiguses ei ole avaliku korra ja avaliku julgeoleku ohustamist eraldi väljasaatmise alustena sätestatud. Siinjuures tuleb aga tähele panna, et Eesti õigus eksisteerib VSS § 7 lg 1 järgi lahkumisettekirjutuse tegemise alus, väljasaatmise all tuleb aga mõista lahkumisettekirjutuse alusel tehtavat toimingut.¹⁴⁷ Tuleb märkida, et VMS isiku väljasõidukohustust ei reguleeri, selleks tuleb pöörduda VSS poole. Esmalt tehakse viibimisel isikule VSS §-st 7 tulenevalt lahkumisettekirjutus ning selle mittetäitmisel toimub üldjuhul ka isiku väljasaatmine. Kuna VSS § 3 lg-te 1 ja 2 kohaselt tuleb Eestist lahkuda välismaalasel, kel puudub viibimisel ning VMS § 241 lg 1 p 2 kohaselt võib pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistada, kui välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule, tuleb sellist avaliku korra ja riigi julgeoleku ohustamist näha siiski võimaliku alusena isiku suhtes lahkumisettekirjutuse tegemiseks või selle sunniviisiliseks täitmiseks. Teisisõnu, avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamisega pikaajalise elaniku staatuse kaotus läbi elamisloa kehtetuks tunnistamise võib tuua isikule kaasa tema väljasaatmise.

¹⁴² Politsei ja piirivalveseadus. – RT I 2009, 26, 159 ... RT I, 26.03.2013, 12.

¹⁴³ RKKKo 12.03.1996, 3-1-1-32-96.

¹⁴⁴ Korrakaitse seaduse eelnõu. 49 SE III. Seletuskiri, lk 19. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain2&content_type=application/msword&u=20130422142722&file_id=282535&file_name=korrakseletuskiri%20%20\(49\).doc&file_size=639488&mnsensk=49+SE&etapp=16.05.2007&fd=13.04.2011\(01.04.2013\)](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain2&content_type=application/msword&u=20130422142722&file_id=282535&file_name=korrakseletuskiri%20%20(49).doc&file_size=639488&mnsensk=49+SE&etapp=16.05.2007&fd=13.04.2011(01.04.2013))

¹⁴⁵ Korrakaitse seadus. 23.02.2011. – RT I, 22.03.2011, 4. KorS § 84 kohaselt kehtestatakse seaduse jõustumise aeg ja rakenduskord eraldi seadusega. Kuivõrd vastavat rakenduseseadust ei ole vastu võetud, ei ole KorS käesoleval ajal jõustunud.

¹⁴⁶ *Ibid.*, lk 5.

¹⁴⁷ RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-84-11, p 46.

Kuivõrd Eesti õigus ei näe otsesõnu ette avaliku korra või julgeoleku mõisteid väljasaatmise alustena, kuid selle võib tingida pikaajalise elaniku staatuse kaotus neil alustel, tuleb avaliku korra ja julgeoleku mõistete tähenduse väljaselgitamiseks analüüsida VMS-s neile mõistetele antud sisu. VMS § 232 lg 1 p 2 kohaselt on üheks pikaajalise elaniku elamisloa saamise tingimuseks see, et välismaalasel on olemas kehtiv tähtjaline elamisluba. Seega on tähtjalise elamisloa andmise aluseks olevad tingimused seotud ka pikaajalise elaniku elamisluba taotlevale isikule esitatavate nõuetega, kuid see ei tähenda seda, et ohtu avalikule korral ja julgeolekule tuleks tähtjaliste ja pikaajaliste elamislubade puhul samamoodi sisustada. Seisukohta pikaajalise elaniku elamisloa tähtjalise elamisloaga osalise seotuse kohta toetab ka asjaolu, et VMS § 237 lg 4 kohaselt tuleb pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumisel põhjusel, et isik kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, lähtuda VMS §-s 124 sätestatust. VMS § 124 näeb ette hulga aluseid, mil avaliku korra ja riigi julgeoleku kaalutlustel võib keelduda või peab keelduma isikule tähtjalise elamisloa andmisest. Siinkohal tuleb asuda seisukohale, et need tähtjalise elamisloa andmisest keeldumise alused väljendavad seadusandja suhtumist välismaalastega seotud avalikku korda ja riigi julgeolekut ohustavatesse teguritesse ka üldisemalt.

VMS § 124 ülesehitusest nähtub, et mõningatel juhtudel ei kaasne välismaalasest lähtuvate ebasoovitavate asjaolude korral tähtjalise elamisloa andmisest keeldumist, teistel juhtudel on see aga vältimatu tagajärg. Eeltoodu põhjal võib öelda, et Eestis on avaliku korra ja julgeoleku mõisted põhimõtteliselt eristatud, kuna VMS § 124 lg-s 1 toodud aluste esinemisel üksnes võidakse keelduda tähtjalise elamisloa andmisest, VMS § 124 lg-s 2 toodud aluste puhul selles osas kaalutlusruumi ei ole. Avaliku korraga seonduvalt on VMS § 124 lg-s 1 toodud „leebematest“ alustest kõige otsesemalt sätestatud punktis 1 toodu, mille kohaselt võib tähtjalise elamisloa andmisest keelduda, kui on alust arvata, et välismaalase Eestisse saabumine või Eestis viibimine võib ohustada avalikku korda. Avaliku korra kaalutlustega võiks seonduda ka VMS § 124 lg 1 p-des 3 ja 5 märgitud alused, mille puhul võib keeldumise aluseks olla olukord: a) kus välismaalase Eestis viibimine võib ohustada kõlblust või teiste isikute õigusi või huve; b) välismaalast on karistatud süüteo eest. Siinkohal tuleb märkida, et sarnaselt teiste VMS § 124 lg-s 1 toodud alustega ei ole kõlbluse või teiste isikute õiguste või huvide ohustamise ning süüteo eest karistatuse mõisteid seaduses täpsemalt sisustatud ning seega tuleks iga sellise juhtumi lugemisel avaliku korra ohustamiseks lähtuda konkreetsest isikust tulenevatest asjaoludest.

VMS § 124 lg-s 2 toodud „rangemad“ alused, mille esinemisel on elamisloa andmisest keeldumine vältimatu, on vastukaaluks esitatud tunduvalt konkretiseeritumalt. Nende aluste puhul võib üldistavalt öelda, et välismaalastega seotud ohud võivad lähtuda ühelt poolt isiku käitumisest, mille suhtes eksisteerib taunitav hinnang, mis antakse isiku poolt toime pandud süütegudele. Välismaalase käitumisest lähtuvate ohtudena võib VMS § 124 lg-st 2 tulenevalt nimetada näiteks seda, kui välismaalane on esitanud võltsitud dokumente või valeandmeid menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta (p 1), välismaalane ei järgi põhiseaduslikku korda ning ei täida Eesti seadusi (p 2), välismaalast on karistatud Eestis riigivastase tahtliku kuriteo eest ja tema karistatus ei ole kustunud (p 8). Teiselt poolt võib nende aluste puhul aga näha ka selliseid ohtusid, mis lähtuvad välismaalase isikust ja sealjuures ei kaasne isikule omistatavad tunnused tingimata tempoolse taunitava käitumisega. Selliste isikust lähtuvate ohtudena võib nimetada olukorrad, kus: a) välismaalane on teeninud kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes, sealt reservi arvatud või erru läinud (p 5) ning b) välismaalane töötab või on põhjendatud alus arvata, et ta töötab välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses, või c) ta on olnud või on põhjendatud alus arvata, et ta on olnud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses ning d) tema vanus, auaste või muud asjaolud ei välista tema kutsumist teenistusse välisriigi julgeoleku- või relvajõududesse või teistesse relvastatud formeeringutesse (p 11). VMS § 124 lg 4 kohaselt ei ole välistatud ka lõigetes 1 ja 2 toodud alustest erinevate asjaolude käsitlemine ohuna avalikule korrale. Tasub ka tähele panna, et osade VMS § 124 lg-s 2 toodud aluste puhul saab VMS § 125 lg-st 1 tulenevalt siiski isikule anda tähtajalise elamisloa erandina ja seega eksisteerib nende tingimuste osas kaalutlusõigus. Riigikohus on kaalutlusõigusega elamislubade puhul rõhutanud, et põhiseaduse vastaseks on tunnistatud VMS sätted (varasemas redaktsioonis), mis ei andnud elamisloa taotluse läbivaatamisel pädevale asutusele kaalutlusõigust ja ei võimaldanud arvestada taotleja põhiõigustega.¹⁴⁸

VMS § 124 lg 3 kohaselt käsitletakse ohuna riigi julgeolekule VMS § 124 lg 2 p-des 1-4, 6 ja 9-12 toodud asjaolusid. Siiski on tegu vaid näidisloeteluga, kuivõrd säte jätab võimaluse käsitleda riigi julgeolekut ohustavatena ka teisi asjaolusid. Näidisloetelu põhjal võib märkida, et ohuna riigi julgeolekule nähakse olukordi, kus välismaalane:

- a) on esitanud võltsitud dokumente või valeandmeid menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta (§ 124 lg 2 p 1);
- b) välismaalane ei järgi põhiseaduslikku korda ning ei täida Eesti seadusi (§ 124 lg 2 p 2);

¹⁴⁸ RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11, p 83.

- c) on tegutsenud Eesti riigi ja tema julgeoleku vastu (§ 124 lg 2 p 3);
- d) on õhutanud, õhutab või on põhjendatud alus arvata, et ta on õhutanud või õhutab või võib õhutada rahvuslikku, rassilist, usulist või poliitilist vihkamist või vägivalda (§ 124 lg 2 p 4);
- e) on välisriigi relvajõududes tegevteenistuses või lepingulises teenistuses (§ 124 lg 2 p 6);
- f) on kriminaalkorras korduvalt karistatud tahtlike kuritegude eest (§ 124 lg 2 p 9);
- g) kuulub kuritegelikku ühendusse või on seotud narkootikumide, psühhotroopsete ainete või isikute ebaseadusliku toimetamisega riiki või kuulub terroristlikku ühendusse või ta on toime pannud või on põhjendatud alus arvata, et ta võib toime panna terrorikuriteo, või ta on seotud terrorikuriteo rahastamise või toetamisega või rahapesuga (§ 124 lg 2 p 10);
- h) on seotud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses töötamisega, või isik on olnud seotud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses ning tema vanus, auaste või muud asjaolud ei välista tema kutsumist teenistusse välisriigi julgeoleku- või relvajõududesse või teistesse relvastatud formeeringutesse (§ 124 lg 2 p 11);
- i) on saanud eriväljaõppe või eriettevalmistuse dessantoperatsioonideks või diversiooni või sabotaaži alal või muu eriväljaõppe, mille käigus omandatud teadmisi ja oskusi saab vahetult rakendada illegaalsete relvaformeeringute ülesehitamisel või väljaõppel (§ 124 lg 2 p 12);
- j) on osalenud karistusoperatsioonides tsiviilelanikkonna vastu või (§ 124 lg 2 p 13);
- k) on toime pannud inimsusevastaseid kuritegusid või sõjakuritegusid (§ 124 lg 2 p 14).

Eelpool toodud näidete põhjal on tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutlustel lihtsasti mõistetav olukorras, kus välismaalane ei järgi põhiseaduslikku korda ning ei täida Eesti seadusi. Keerulisem on aga olukord, kus välismaalasest lähtuv oht seisneb üksnes asjaolus, et ta on töötanud välisriigi relvajõududes. Siinkohal tuleb järeldada, et seadusandja ei ole avaliku korra või riigi julgeoleku kaalutluste sätestamisel, vähemalt tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise puhul, pidanud vajalikuks lähtuda mitte üksnes välismaalase käitumisest, vaid on avalikku korda või riigi julgeolekut ohustavana ette näinud ka välismaalase isikuga seonduvaid teisi asjaolusid. Selline käsitusviis VMS-s langeb kokku direktiivis 2003/109/EÜ sätestatuga, mis erinevalt direktiivist 2004/38/EÜ ei nõua otsesõnu, et isikust lähtuv oht oleks vahetu ja põhineks üksnes tema käitumisel.

Eelneva põhjal saab riigi julgeolekut ohustavaid asjaolusid liigitada välismaalase käitumisest ja teda iseloomustavatest andmetest lähtuvateks ohtudeks. Mitmete ohtude puhul nähtub antud näidisloetelust, et kõrgendatud ohuallikaks on välismaalased, kes on seotud kuritegevusega või välisriikide luure- ja julgeolekuteenistustega. Võib märgata, et kuritegevusega seotud asjaolude puhul on seadusandja ohtudena riigi julgeolekule rõhutanud enam just organiseeritud ja piiriülese kuritegevusega seotud süüteoliike. Näiteks narkootikumidega seotud kuritegude puhul võib esmajärjekorras näha nende ohtu avalikule korrale, teisalt paigutavad need kuriteod KarS liigituse järgi rahva tervise vastu suunatud kuritegude alla.¹⁴⁹ Üks põhjus, miks narkootikumidega seotud kuriteod, inimkaubandus ja rahapesu võivad kujutada ohtu ka riigi julgeolekule, peitub selles, et tegu on vahetu kuritegevusega, millega rahastatakse sageli terroriorganisatsioone.¹⁵⁰ VMS-s toodud riigi julgeolekut ohustavate aluste juures on märgata sarnasust eelpool *Tsakouridise* kohtuasjas järeldatuga selle kohta, et teatud avalikku korda rikkuvad süüteod võivad ohustada ka avalikku julgeolekut. Nimelt leiti antud kohtuasjas, et avalikku julgeolekut võivad ohustada ka süüteod, mida võiks iseenesest lugeda avaliku korra rikkumiseks, seda nt narkootikumide käitlemisega seotud rikkumiste puhul.¹⁵¹

VMS § 124 lg 4 näeb ette, et VMS § 124 lg-tes 1 ja 2 sätestatu ei välista muude asjaolude käsitlemist ohuna avalikule korrale. VMS-s nähakse riigi julgeoleku ohustamisena ette ennekõike § 124 lg 2 p-des 1–4, 6 ja 9–14 nimetatud juhtumeid, välistamata samas VMS § 124 lg 3 alusel muude asjaolude käsitlemist. Asjaolu, et VMS § 124 lg-tes 1 ja 2 on esitatud näidisloetelu olukordadest, mis võivad avalikku korda või riigi julgeolekut ohustada, tuleb pidada positiivseks, sest see loob selge aluse seaduse rakendajale asjaoludest, mida kaalutlusõiguse teostamisel arvesse võtta. Seejuures on kohane märkida, et Komisjon on direktiivi 2003/109/EÜ ülevõtmist käsitlevas aruandes eraldi rõhutanud, et konkreetsed ohud peavad olema sõnaselgelt määratletud ning selles osas ei ole Eestit negatiivsena nimetatud.¹⁵² Kuigi näidisloetelu juhtumid hõlmavad suurt osa võimalikest ohtudest, ei ole seadusandja jätnud haldusorganit ilma ka võimalusest konkreetsetest faktilistest asjaoludest lähtuvalt lugeda seaduses mainimata juhtumeid avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamiseks. Lisaks tuleb meeles pidada, et avaliku korra ja julgeoleku mõisteid võib siseriiklikus õiguses

¹⁴⁹ Karistusseadustik. 06.06.2001. – RT I 2001, 61, 364... RT I, 17.04.2013, 8, 12. ptk.

¹⁵⁰ Eesti terrorismivastase võitluse põhialused, lk 4-5. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.siseministeerium.ee/public/TVV_p_hialused_kinnitatud_VV_17.08.2006.rtf (18.03.2012)

¹⁵¹ Kohtujurist Bot'i arvamus p 74, 78. Vt ka *supra*, lk 7.

¹⁵² Komisjoni aruanne direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise kohta, lk 9.

sisustada, kuid lõppsõna selle kohta, mida need mõisted hõlmavad jääb siiski EK-le. Seega peavad siseriiklikud õigusaktid ka neis küsimustes olema EL õigusega (sh EK praktikaga) kooskõlas.

3.3. Avaliku korra või julgeoleku ohustamise hindamine

Direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-s 1 sisalduv nõue avaliku korra või julgeoleku tegelikuks ja piisavalt tõsiseks ohustamiseks kohustab õiguse rakendajat hindama isiku väljasaatmiseks ohu tõsidust. Eesti õigus näeb VMS § 241 lg-s 1 ette alused, mil pikaajalise elaniku elamisloa võib kehtetuks tunnistada:

- 1) välismaalane on pikaajalise elaniku elamisloa saamiseks esitanud valeandmeid menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta või kasutanud pettust;
- 2) välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale ja riigi julgeolekule või
- 3) välismaalast on karistatud Eestis riigivastase tahtliku kuriteo eest ja tema karistus ei ole kustunud.

Nagu eelnevalt sai leitud, on seadusandja on lähtunud VMS § 237 lg-st 4 nähtuvalt eeldusest, et avalikku korda ja riigi julgeolekut tuleb nii tähtajalise elamisloa, kui ka pikaajalise elaniku elamisloa asjades ühtemoodi sisustada ja seega võivad eelpool vaadeldud juhtumid olla pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise aluseks VMS § 241 lg 1 p 2 järgi. Seega võib tekkida olukord, kus välismaalane, kelle pikaajalise elaniku elamisluba on kehtetuks tunnistatud avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise tõttu, jääb ilma igasugusest viibimisalusest. Nimelt võib juhtuda, et samad avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise põhjused loetakse aluseks tähtajalise elamisloa andmisest keeldumisel. Sellisel juhul tekib olukord, kus välismaalasel puudub viibimisalus, kuna pikaajalise elaniku elamisluba on kehtetuks tunnistatud ning tal ei ole samal põhjusel antud ka tähtajalist elamisluba ning seega on tal sisuliselt ammendunud võimalus Eestis seaduslikul alusel viibida ning tema suhtes võidakse teha VSS §-s 7 ettenähtud lahkumisettekirjutus.

Siiski, kuna VMS § 124 lg-s 1 toodud juhtudel ei pea tähtajalise elamisloa andmisest keelduma, võib tekkida ka olukord, kus pikaajalise elaniku elamisluba on küll kehtetuks tunnistatud, kuid selle aluseks olev oht avalikule korrale ei ole nii tõsine, et see peaks tingimata välistama isikule tähtajalise elamisloa andmise. Kuivõrd VMS § 124 lg 2 p-des 1–4, 6 ja 9–14 nimetatud juhtudel keeldutakse tähtajalise elamisloa andmisest, tähendab see, et

pikaajalise elaniku elamisloa kaotanud välismaalane ei saaks riigi julgeoleku ohustamise tõttu enam oma Eestis viibimist tähtajalise elamisloa omamise kaudu seadustada. Seega tooks riigi julgeoleku ohustamise tõttu kehtetuks tunnistatud pikaajalise elaniku elamisloa kaotus justkui igal juhul kaasa konkreetse isiku väljasaatmise. Samas, nagu sai eelnevalt leitud direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg 1 kohta, ei ole direktiivi kohaselt iseenesest vajalik avaliku korra või julgeoleku mõistete range eristamine, kuna väljasaatmine võib kaasnedda mõlema ohustamise puhul.¹⁵³ Siinkohal tuleb rõhutada, et direktiivi art 9 lg 3 mõtte kohaselt ei tohiks staatuse kaotus automaatselt kaasa tuua isiku väljasaatmist. Hetkel ei saa aga kindlalt öelda, et VMS § 124 lg 2, § 241 lg 1 p 2 ja § 237 lg 4 koosmõjus ei võiks tekkida ebasoovitav olukord, kus õiguse rakendaja ei kontrolli täiendavalt seda, kas avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamine peaks kaasa tooma pikaajaliselt elanikult igasuguste enda Eestis viibimise seaduslike võimaluste äravõtmise pelgalt pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise tõttu. Siinkohal tuleb rõhutada, et pikaajalise elaniku elamisloa andmise juures tuleb avaliku korra ja julgeoleku mõisteid sisustada direktiivi 2003/109/EÜ alusel, tähtajalise elamisloa andmisel aga mitte. Seega, kuna direktiivis on tegu kitsendatud sisuga mõistetega, on pikaajalisel elanikul kõrgendatud kaitse väljasaatmise vastu. Avaliku korra ja julgeoleku mõistete sisustamisel ühtmoodi nii tähtajalise elamisloa asjades kui ka pikaajalise elamisloa asjades, ei tagata aga pikaajalisele elanikule kõrgendatud kaitset väljasaatmise eest.

Vahetegemine lihtsalt avaliku korra või julgeoleku ohustamisel ja sellel, millal see on „tegelik ja piisavalt tõsine“, on kahtlemata keeruline. Eesti õigusest ei nähtu nõ tugevamat avaliku korra või julgeoleku ohustamise taset, mis on sisse kirjutatud direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-s 1. Autori arvates saab siin kasutada analoogiat eelpool analüüsitud *Tsakouridise* kohtuasjas kohtujuristi poolt tehtud järeldusega direktiivi 2004/38/EÜ art 28 lg 3 kohta¹⁵⁴ ühes M.-L. Orava järeldustega antud direktiivi art 28 lg 2 hindamise kohta, mille kohaselt tuleb kõrgendatud kaitset väljasaatmise vastu praktikas tagada läbi eriti põhjaliku analüüsi, vastava meetme proportsionaalsuse kontrolli ja otsuse põhjendamise kaudu¹⁵⁵. VMS-s toodud avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise juhtumite ja nende tõttu pikaajaliste elanike elamisloa kehtetuks tunnistamise juures ei ole sõnaselgelt välja toodud, et need ohud peaksid olema tavapärasest raskemad s.o „tegelikud“ ja „piisavalt tõsised“. Seega ei taga autori hinnangul kehtiv regulatsioon pikaajaliste elanike suhtes väljasaatmise vastu tugevdatud kaitset, mis saab realiseeruda eriti põhjaliku analüüsi ja otsuse põhjendamise kaudu. Seetõttu

¹⁵³ *Supra*, lk 3.

¹⁵⁴ Kohtujurist Bot'i arvamus, p 84.

¹⁵⁵ Orav, M.-L., lk 18.

tuleb kehtivat VMS-i regulatsiooni tõlgendada nii, et avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamist ei käsitletaks ühtmoodi pikaajaliste elanike elamislubade ja tähtajaliste elamislubade asjades, vastasel korral pole pikaajalistele elanikele tagatud tugevam kaitse väljasaatmise vastu.

3.4. Väljasaatmise proportsionaalsuse hindamine

Pärast seda, kui haldusorgan on tuvastanud avaliku korra või julgeoleku ohustamise, tuleb asuda hindama, kas väljasaatmine on üldse konkreetset isikut arvestades kohane meede. Direktiivi art 12 lg 3 p-d a–d näevad ette, et pikaajalise elaniku väljasaatmise otsuse tegemisel tuleb arvestada: elamise kestust liikmesriigi territooriumil; asjaomase isiku vanust; tagajärgi asjaomase isiku ja tema pereliikmete jaoks ning samuti sidemeid elukohariigiga ja sidemete puudumist päritoluriigiga. Nende teguritega arvestamine peakski praktikas väljendama väljasaatmisotsuse proportsionaalsuse kontrollimist.

VMS § 241 lg-s 3 on sätestatud samalaadsed kriteeriumid, mida arvestada pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise tõttu. Nagu eelnevalt sai leitud, võib pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine VMS § 241 lg 1 p 2 tõttu kaasa tuua isiku väljasaatmise. Kuna VMS § 241 lg 3 näeb ette direktiivi art 12 lg-s 3 toodud nõuetega arvestamise, tuleb asuda seisukohale, et Eesti õiguses on siiski tagatud ka väljasaatmisel pikaajalist elanikku iseloomustavate ning tema liikmesriigiga tugevamat seost indikeerivate teguritega arvestamine. Ka Euroopa Komisjoni aruandes direktiivi 2003/109/EÜ ülevõtmise kohta ei ole märgitud nagu Eesti õiguses ei oleks ette nähtud kõigi direktiivis toodud kriteeriumitega arvestamist.¹⁵⁶ Seega on VMS § 241 lg-s 3 toodud välja vormiliselt pikaajalise elaniku väljasaatmise jaoks vajalikud väljasaatmise proportsionaalsuse kontrolli elemendid.

Siinkohal on oluline toonitada ametnike suurt vastutust mõistmaks, et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel võib kaasneda isiku riigist väljasaatmine. Käesoleval juhul tuleks olukorras, kus VMS § 241 lg-s 3 on nimetatud üksnes üldsõnalised kriteeriumid, mida elamisloa kehtetuks tunnistamisel arvestama peab, siiski menetlust läbiviiva asutuse sees kehtestada täpsustavad tegutsemisjuhised, milles võiks need kriteeriumid olla põhjalikumalt lahti kirjutatud. Oluline oleks selgitada ka seda, et tuleb arvesse võtta, kas isikut ähvardab

¹⁵⁶ Komisjoni aruanne direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamise kohta, lk 9.

väljasaatmine või mitte, kuivõrd võib tekkida olukord, kus iseenesest võiks isiku välja saata, kuid VSS § 14 lg-st 4 tulenevalt ei või väljasaatmist kohaldada, tuleks isikule siiski anda tähtajaline elamisluba.¹⁵⁷ See aitaks vältida situatsiooni, kus erinevad ametnikud tõlgendavad seaduses küllaltki laialt ette antud kriteeriume liialt erinevalt.

3.5. Pikaajalise elaniku lahkumisettekirjutuse põhjendamine

Pärast seda, kui õiguse rakendaja on tuvastanud, et pikaajaline elanik kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule ning tema pikaajalise elaniku elamisluba tunnistatakse kehtetuks ja leitakse, et väljasaatmine on isiku suhtes proportsionaalne meede, peaks see järeldus realiseeruma ka põhjendatud lahkumisettekirjutuse tegemises. Põhjendamiskohustus tuleneb direktiivi 2003/109/EÜ art 10 lg-st 1, mis sätestab, et iga otsust, millega keeldutakse pikaajalise elaniku staatuse andmisest või staatust tühistatakse, tuleb põhjendada. Piisava põhjalikkusega põhjendatud otsus tagab võimaluse kontrollida kaalutusotsuse aluseks olevaid faktilisi asjaolusid ning seda, kas nende pinnalt tehtav järeldus võimaldab jõuda õigusliku aluse kohaldamiseni ja väljasaatmise rakendamiseni.

Lahkumisettekirjutuse tegemise otsustusprotsess kujutab endast haldusmenetlust, mille puhul kohaldatakse tulenevalt VSS § 1 lg-st 2 haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades VSS-s toodud erisustega. See tähendab, et lahkumisettekirjutuse suhtes kehtivad haldusmenetluse põhimõtted, seal hulgas HMS § 6 järgi uurimispõhimõtte, mis kohustab haldusorganit välja selgitama kõik olulise tähendusega asjaolud ja vajadusel selleks omal algatusel tõendeid koguma. HMS § 56 lg 1 kohustab kirjalikku haldusakti põhjendama ning lõike 2 kohaselt tuleb haldusakti põhjenduses märkida selle andmise faktiline ja õiguslik alus. Lahkumisettekirjutuse põhjendamise nõue tuleneb VSS § 7¹ lg-st 1. Samas nähakse lõikes 2 ette hulk erandeid, mil põhjenduses avaldatakse üksnes õiguslik alus, kuid mitte faktilist alust ning sellega seotud asjaolusid ja asjasse puutuvaid kaalutlusi. Sealhulgas võimaldab VSS § 7¹ lg 2 p 1 lahkumisettekirjutuse põhjenduses avaldada üksnes õigusliku aluse juhul, kui see on vajalik avaliku korra või riigi julgeoleku tagamiseks. Autori arvates ei tohiks lahkumisettekirjutuse põhjendustest ettekirjutuse tegemise faktilisi aluseid ja sellega seotud asjaolusid välja jätta pelgalt seetõttu, et välismaalane on kaotanud oma viibimisaluse avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise tõttu. Teisisõnu, konkreetne isikust lähtuv oht võib

¹⁵⁷ RKHKo 13.11.2006, 3-3-1-45-06, p 11.

omada tähendust küll pikaajalise elaniku elamisloa tühistamise otsustamisel, kuid sama oht ei pruugi tähendada, et selle faktiline märkimine lahkumissetekirjutuse põhjendustes tekitaks automaatselt ohu avalikule korrale või riigi julgeolekule. See aga tähendaks seda, et lahkumissetekirjutuse tegija peaks täiendavalt hindama, milline faktiline asjaolu lahkumissetekirjutuse põhjenduses omab haldusakti adressaadile avaldamisel tegelikku potentsiaali ohustada avalikku korda või riigi julgeolekut. Kuivõrd direktiivi 2003/109/EÜ art 10 lg 1 näeb ette üksnes kohustuse põhjendada pikaajalise elaniku staatuse andmisest keeldumist või staatuse tühistamist, täpsustamata, millises ulatuses tuleb avaliku korra või julgeoleku ohustamise korral selliseid otsuseid põhjendada, on keeruline välja selgitada millises ulatuses võiks piirata otsuse faktilise aluse avaldamist. Lähtudes direktiivi sõnastusest võib praegusel juhul öelda, et VSS § 7¹ lg 2 p 1, mis võimaldab avaliku korra või riigi julgeoleku tagamiseks lahkumissetekirjutusse märkida üksnes lahkumissetekirjutuse tegemise õigusliku aluse, on direktiiviga kooskõlas. Sellisel määral, nii avaliku korra, kui riigi julgeoleku kaalutlustel, otsuse põhjendamisaluste avaldamise piiramine ei pruugi aga tulevase kohtupraktika pinnalt lubatav olla. Selles osas võib tulevikus analoogia korras abi saada ka EK seisukohast veel pooleliolevas kohtuasjas *ZZ v. Secretary of State for the Home Department*¹⁵⁸, milles kohus peab eelotsusetaotluse lahendamise korras vastama küsimusele, kas direktiivi 2004/38 artikli 30 lõikes 2 sätestatud tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte nõuab, et liidu kodanikule, keda ei lubatud liikmesriigi territooriumile avaliku korra ja julgeoleku põhjustel, teatatakse tema vastu esitatud põhjenduste sisust, hoolimata sellest, et liikmesriigi ametiasutused ja pädev siseriiklik kohus on pärast kõigi jõudnud järeldusele, et põhjenduste sisu avaldamine oleks vastuolus riigi julgeolekuhuvidega?" Kohtujurist Y. Bot on selles küsimuses leidnud, et direktiivi 2004/38/EÜ sätet tuleks tõlgendada nii, et see võimaldab liikmesriigil erandjuhtudel, vajadusel tagada riigi julgeolek, välistada selle, et liidu kodaniku väljasaatmise otsuse avaliku julgeoleku põhjendused tehakse viimasele teatavaks kas üksikasjalikult või kokkuvõtte vormis, seda aga üksnes juhul, kui siseriiklikus menetlusõiguses on vahendeid, mis võimaldavad ühelt poolt tasakaalustada julgeolekukaalutlusi ja teiselt poolt vajadust tagada puudutatud isikule piisav menetlusnormide kaitse.¹⁵⁹ EK pole antud asja veel lahendanud ning seega saab üksnes arvata, et kohus võib kohtujuristi ettepanekuga nõustuda.

¹⁵⁸ EK 17. juuni 2011 eelotsusetaotlus, kohtuasjas C-300/11, mille on esitanud Court of Appeal (Ühendkuningriik). *ZZ v. Secretary of State for the Home Department*. – ELT C 252, 27.08.2011, lk 20.

¹⁵⁹ Kohtujurist Y. Bot'i 12. septembri 2012. aasta arvamus kohtuasjas C-300/11: *ZZ v. Secretary of State for the Home Department*. Kohtulahendite kogumikus avaldamata.

3.6. Teises liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud välismaalase väljasaatmine

Eraldi väärib tähelepanu see, et direktiiv 2003/109/EÜ teeb vahet nendel kolmandate riikide kodanikel, kellele on antud pikaajalise elaniku staatus ühes liikmesriigis, kuid kes on asunud elama teise liikmesriiki. Direktiivi art 2 p c defineerib mõiste „esimene liikmesriik“, mille all tuleb mõista seda liikmesriiki, kes andis esimesena kolmanda riigi kodanikule pikaajalise elaniku staatuse. Direktiivi art 2 p d defineerib mõiste „teine liikmesriik“, mille all tuleb mõista mistahes muud liikmesriiki, kui see, kes esimesena andis kolmanda riigi kodanikule pikaajalise elaniku staatuse ning kus see pikaajaline elanik kasutab oma elamise õigust. Direktiivi art 22 lg 1 p a–c näevad liikmesriigile ette võimaluse kohustada lahkuma kolmanda riigi kodanikku, kuni tal ei ole selles liikmesriigis pikaajalise elaniku staatust, juhul kui ta: a) ohustab avalikku korda või julgeolekut art 17 mõttes; b) ei täida enam art-des 14, 15, 16 sätestatud tingimusi; või c) ei ela liikmesriigi territooriumil seaduslikult. Seega tuleb antud sätet näha liikmesriigile antud võimalusena sundida lahkuma neid kolmandate riikide kodanikke, kellele ei ole pikaajalise elaniku staatust veel selles liikmesriigis antud ning ta ei täida enam selle saamiseks nõutavaid tingimusi või lähtuvad temast teised kahjulikud mõjud.

Eelpoolnimetatud direktiivi art 22 lg 1 p-des a–c juhtumite puhul peab art 22 lg 2 kohaselt esimene liikmesriik pikaajalise elaniku ja tema pereliikmed formaalsusteta ja viivitamatult tagasi võtma ning teine liikmesriik teatab sellest otsusest esimesele liikmesriigile. Samas näeb art 22 lg 3 ette alternatiivselt, et juhul kui kolmanda riigi kodanikul ei ole pikaajalise elaniku staatust, võib teine liikmesriik avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel saata kolmanda riigi kodaniku liidu territooriumilt välja kooskõlas direktiivi art-ga 12. Eeltoodust nähtub, et direktiivi art 22 juures tuleb ühelt poolt eristada erinevaid meetmeid, mida teine liikmesriik võib esimeses liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud kolmanda riigi kodaniku suhtes rakendada ja meetme valik sõltub isiku poolt avalikule korrale või julgeolekule avaldatava ohu tasemest. Nimelt, art 22 lg 2 viitab lg-s 1 sätestatule, sh võimalusele isik esimesse liikmesriiki tagasi saata avaliku korra või julgeoleku ohustamisel direktiivi art-s 17 määratletu kohaselt. Art 17 lg 1 näeb avaliku korra või julgeoleku ohustamise tasemena ette nende lihtsat ohustamist. Seevastu art 22 lg 3 seob kolmanda riigi kodaniku liidust väljasaatmise korral sellise otsuse tegemise aluse art-s 12 ette nähtud avaliku korra või julgeoleku ohustamise tasemega, st avaliku korra või julgeoleku ohustamine peab olema tegelik ja piisavalt tõsine. Sarnaselt tavapärase, art 12 kohase väljasaatmisega tuleb siingi asuda seisukohale, et art 22 lg 3 kohase raskema väljasaatmise juhu korral, kus isik saadetakse välja liidu territooriumilt, tuleb erilise põhjalikkusega kaaluda avalikku korda või julgeolekut

ohustavate tegurite tõsidust ning lisaks viia läbi ka art 12 lg-s 3 loetletud isikuga seonduvate asjaoludega arvestamine.

Väärrib märkimist, et sarnaselt avaliku korra ja julgeoleku eristamatusele direktiivi art-te 6 ja 12 juures¹⁶⁰, ei ole ka direktiivi eestikeelses versioonis art 22 lg-s 3 lingvistiliselt eristatud avalikku korra või julgeoleku ohustamist. Veelgi olulisemaks puuduseks on aga see, et direktiivi art 22 lg 3 eestikeelses tekstis¹⁶¹ on kaduma läinud rõhuasetus selle osas, et kolmanda riigi kodaniku suhtes, kellel ei ole teises liikmesriigis pikaajalise elaniku staatust, võib teine liikmesriik teha otsuse isik EL territooriumilt välja saata üksnes tõsise avaliku korra või julgeoleku ohustamise tõttu. Direktiivi inglise¹⁶²-, saksa¹⁶³- ja prantsuskeelsetes¹⁶⁴ versioonides nähakse aga selgesõnaliselt ette, et avaliku korra või julgeoleku ohustamine peab olema tõsine. Seega ei ole direktiivi art 22 lg 3 eestikeelses versioonis välja toodud selle sätte mõtet väljasaatmise puhul neil tingimustel eriliselt kaaluda avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise aluseks olevate asjaolude raskust. Seetõttu on juhul, kui ametnik lähtub väljasaatmisotsust tehes direktiivi eestikeelse versiooni art 22 lg-st 3, võimalik, et kaalutusotsus tugineb valedele eeldustele ning see ei vasta piisavalt sätte tegelikule eesmärgile.

Eesti õiguses ei leidu eraldiseisvalt direktiivi 2003/109/EÜ art-s 22 sätestatud täiendavat regulatsiooni nende kolmanda riigi kodanike suhtes, kellele see staatus on antud mõnes muus liikmesriigis. Autori arvates ei taga ka VMS § 231 lg-s 1 ette nähtud viide sellele, et pikaajalise elaniku elamisluba annab välismaalasele direktiivi 2003/109/EÜ III peatükis sätestatud õigused, tegelikkuses direktiivi art 22 regulatsiooni järgimist. Tuleb asuda seisukohale, et selles osas ei ole direktiivi sätteid korrektselt Eesti õigusesse üle võetud. Praeguses olukorras ei ole tagatud esimeses liikmesriigis välja antud pikaajalise elaniku staatusega välismaalasele see, et tema Eestist väljasaatmine esimesse liikmesriiki või väljapoole liidu territooriumi oleks seotud üksnes direktiivi art 22 lg-tes 1, 2 ja 3 ning art-s 12 toodud kriteeriumitega. Puudustele direktiivi art 22 ülevõtmisel on osundatud ka Komisjoni aruandes, mille kohaselt oli see regulatsioon üle võetud vaid kolmes liikmesriigis ning rõhutati, et problemaatilisus seisneb just selles, et liikmesriigid sätestavad mitmeid täiendavaid aluseid elamislubade andmisest keeldumiseks või nende tühistamiseks.

¹⁶⁰ *Supra*, ptk 1.2.

¹⁶¹ „.../ avaliku korra ja julgeoleku kaalutlustel /.../“

¹⁶² „.../ on serious grounds of public policy or public security.“

¹⁶³ „.../ schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung oder der öffentlichen Sicherheit /.../“

¹⁶⁴ „.../ pour des motifs graves relevant de l'ordre public ou de la sécurité publique.“

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli analüüsida pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega seonduvaid probleeme. Probleemipüstitus oli ajendatud sellest, et viimase kümnekonna aasta jooksul on toimunud olulised muutused EL õiguse tasemel pikaajalistele elanikele laiemate õiguste tagamiseks ja nende paremaks integreerimiseks. Selle tarbeks võeti vastu Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, mis tuli liikmesriikide poolt siseriiklikku õigusesse üle võtta hiljemalt 23.01.2006.

Töö alguses seatud eesmärgid said analüüsi käigus täidetud ning kinnitust leidis tõik, et käsitletav valdkond on ka pärast aastatepikkust seadusloomet problemaatiline. Kuna käesoleva käsitluse üheks olulisimaks eesmärgiks oli välja selgitada Eesti õiguse vastavus direktiivile 2003/109/EÜ, tuleb paraku tõdeda, et Eesti õigus ei vasta pikaajaliste elanike väljasaatmise küsimuses täielikult direktiivist tulenevale regulatsioonile.

Ühena olulistest õigustest, mida direktiiv pikaajalistele elanikele pakub, on tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu. See tugevdatud kaitse väljendub selles, et ühelt poolt peab pikaajalise elaniku staatust omav välismaalane kujutama tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Direktiivi sõnastusest tulenevalt ei saa aga avaliku korra või julgeoleku ohustamine olla „lihtne“, vaid selle näol peab tegemist olema nende tavapärasest raskema ohustamise tasemega. Teisalt, ka selle tingimuse täitmise korral tuleb, enne otsust pikaajaline elanik välja saata, arvesse võtta isiku elamise kestust liikmesriigi territooriumil, väljasaatmise tagajärgi isikule ja tema pereliikmetele ning isiku sidemeid elukohariigiga ja sidemete puudumist päritoluriigiga. Just nende, pikaajalisele elanikule väljasaatmise eest tugevamat kaitset pakkuvate kriteeriumite, analüüsile käesolev töö keskenduski.

Töö teema analüüsimiseks tuli esmajärjekorras luua üldine kontekst, millesse kõnealune probleemistik paigutub. Selleks anti esmalt ülevaade pikaajalise elaniku õigusliku staatuse kujunemise arenguteest ja tingimustest, mida selle staatuse saamiseks täitma peab ning millistel juhtudel on võimalik see isikult ära võtta. Pikaajalise elaniku staatuse kaotamise juures ilmnes oluline erinevus direktiivi eestikeelse versiooni ja inglise-, saksa- ja prantsuskeelsete versioonide vahel. Nimelt, direktiivi eestikeelses versioonis sätestab art 9 lg 3, et liikmesriigid võivad ette näha, et pikaajalisel elanikul ei ole enam õigust pikaajalise elaniku staatusele juhul, kui ta kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule, kuid selline

oht ei ole väljasaatmise põhjuseks. Vaadeldes nimetatud võõrkeeltes direktiivi teksti, nähtub, et seda ohtu ei ole avalikule julgeolekule laiendatud. Seega esineb direktiivi eestikeelses tekstis oluline sisuline ebatäpsus, mis annaks just kui õiguse pikaajalise elaniku staatuse kaotamise alusena käsitleda ka antud isikust avalikule julgeolekule lähtuvat ohtu. Selline ebakõla tuleks kindlasti direktiivi eestikeelsest tekstist kõrvaldada.

Analüüsides neid tingimusi, mille alusel on direktiivist tulenevalt võimalik pikaajalise elaniku staatust saada ja kõrvutades neid Eesti õiguses kehtestatud tingimustega, võib öelda, et need on suuresti sarnased. Samas nähtub, et Eesti kasutab ka direktiivist tulenevat kaht valikulist kriteeriumi. Üheks selliseks nõudeks on see, et välismaalane peab pikaajalise elaniku elamisloa saamiseks täitma integratsioonitingimuse, milleks on VMS § 236 järgi eesti keele oskus algtasemel. Teise fakultatiivse tingimusega ei või VMS § 232 lg 1 p-st 7 ja § 237 lg 1 p-st 1 tulenevalt välismaalane kujutada endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule. Seega võib öelda, et Eesti õiguse järgi on pikaajalise elaniku staatuse saamise tingimused rangemad, kui see direktiivi järgi minimaalselt vajalik on.

Kuigi avaliku korra ja julgeoleku mõistete sisustamine on võimalik siseriikliku õiguse pinnalt, tuleb kahtlemata silmas pidada, et lõppsõna selles küsimuses jääb Euroopa Kohtule. Võib öelda, et nende mõistete sisustamine ei pea olema liikmesriigiti tingimata ühetaoline, kuid seda peab raamima liidu institutsionaalne kontroll. Töös tehtud analüüsist nähtub, et avaliku korra ja julgeoleku mõistete eristamine on tihti keeruline ning vahetegu on vajalik nii riigi välis- kui sisejulgeoleku vahel. Seejuures nähtus, et mõnedel juhtudel võivad EK praktikas avaliku korra mõistega hõlmatud juhtumid sama hästi kuuluda ka avaliku julgeoleku mõiste alla.

Autor on seisukohal, et sarnaselt liikmesriigis alla 10 aasta elanud EL kodanikele direktiivi 2004/38/EÜ art 28 lg 2 alusel pakutavale kaitsele väljasaatmise eest, tuleb ka pikaajaliste elanike direktiiviga pakutava kaitse juures asuda seisukohale, et avaliku korra või julgeoleku juhtumite range eristamine direktiivi raames ei ole tingimata vajalik. Seetõttu saab ka öelda, et avalik kord ja julgeolek ei ole pikaajaliste elanike väljasaatmise menetluse jaoks eritähenduslikud ning arvestada saab ka teiste isikute gruppide kohta käiva EK praktikaga. Sarnaselt kodanike direktiiviga tuleb asuda seisukohale, et avaliku korra ja julgeoleku ohustamise „rangemad“ kriteeriumid on ka direktiivi 2003/109/EÜ kontekstis kehtestatud selleks, et rõhutada väljasaatmise erandlikkust ja kohustada õiguse rakendajat selle meetme vajalikkust eriti põhjalikult kaaluma. Seetõttu, saab praktikas pikaajaliste elanike suhtes

direktiiviga pakutavat tugevamat kaitset tagada ennekõike eriti põhjaliku väljasaatmise proportsionaalsuse kontrolliga. See tähendab aga väga suurt vastutust siseriikliku õiguse rakendajale, kes mõistma, et direktiivis sisaldub põhimõtte, mis näeb ette väljasaatmise erandlikkuse. Paraku siseriikliku õiguse puudujäägid direktiivi mõtte ja konkreetselt väljasaatmist puudutavate sätete ülevõtmise osas võivad tekitada olukorra, kus seaduse rakendaja lähtub valedest alustest ning pikaajalise elaniku väljasaatmine liikmesriigist võib toimuda kergekäeliselt.

Töös käsitletuna leidis kinnitust see, et pikaajaliste elanike väljasaatmise küsimuses tuleb arvestada ka Euroopa Inimõiguste Kohtu otsustes kindlaks määratud kriteeriumidega. Otsesõnu tuleneb selline kohustus juba direktiivi 2003/109/EÜ preambuli punktist 16. Teisalt tuleb tähele panna, et ELL näeb ette, et EIÕK põhimõtted on ka liidu õiguse üldpõhimõtted. Töös selgus, et pikaajaliste elanike väljasaatmise küsimuses on tugevaim puutumus EIÕK artiga 8, mis näeb ette era- ja perekonnaelu austamise. Tuleb märkida, et EIK poolt lahendatavates asjades ei ole iseenesest tähtis, et isikul oleks EL õiguse alusel antud pikaajalise elaniku staatus. Neis asjades on oluline roll sellel, kaua isik on kõnealuses riigis elanud ja milline on tema integreerumise aste. See võimaldab lähtuda EIK ulatuslikust praktikast põhiõiguste riive küsimustes ning pikaajaliste elanike puhul on era- ja perekonnaelu riive võimalus tulenevalt riigis pikemaajaliselt elamisest iseäranis suur.

EIK on *Üneri* ja *Boultifi* kohtuasjades välja toonud väga selged kriteeriumid, mida isikute väljasaatmisel arvestama peab. Autori hinnangul on tegemist selgete lähtekohtadega väljasaatmise üle otsustamiseks, seejuures on need kriteeriumid detailsemad kui direktiivi art 12 lg-s 3 ja selle vastena Eesti õiguses VMS § 241 lg-s 3 toodud kriteeriumid. Just sel põhjusel muutuvad EIK seisukohad väljasaatmisasjades eriti olulisteks. Eeltoodu pinnalt võib öelda, et direktiivi art 12 lg 3 toodud kriteeriumide hindamisel peavad nii EK, PPA kui ka Eesti kohtud igal juhul arvestama EIK praktikaga era- ja perekonnaelu puutumatust käsitlevates asjades.

Siiski võis EIK hilisemas praktikas *Samsonnikovi* kohtuasja pinnal märgata seda, et kohus on pisut kaugenenud näiteks *Üneri* kohtuasjas rõhutatud asjaolust, mille kohaselt võetakse arvesse riigis sündinud ja üles kasvanud ning hariduse saanud välismaalaste erilist olukorda. *Samsonnikovi* kohtuasjas oli tegemist isikuga, kes oli sündinud ja üles kasvanud Eestis ning tema sugulased ja elukaaslane elasid samuti Eestis, isikul puudusid tegelikkuses tugevamad sidemed Venemaaga, mille kodakondsuse ta endale võtnud oli. Ometi, antud asjas pidas EIK

neist faktilistest asjaoludest hoolimata võimalikuks lugeda isiku väljasaatmine Venemaale põhjendatuks.

Lisaks nähtus EIK lahendist *Samsonnikovi* kohtuasjas sarnaselt EK praktikaga see, et avalikku korda ja julgeolekut tõsiselt ohustavateks juhtudeks saab lugeda narkootikumide piiriülese käitlemisega seotud kuritegusid. Samuti võis kohtuasjas näha, kuidas lisaks isiku poolt toime pandud väärteod, mis eraldiseisvalt on kerged süüteod, omandavad kogumis raskemate rikkumistega suurema kaalu isiku suhtes tehtava väljasaatmise proportsionaalsuse kontrollimise juures.

Töös selgus, et direktiivi 2003/109/EÜ kohaselt tuleb vahet teha avaliku korra või julgeoleku ohustamisel neil juhtudel, kui see puudutab pikaajalise elaniku staatuse äravõtmist ning nendel juhtudel, kui see puudutab isiku väljasaatmist. Seega direktiivi mõtte kohaselt tuleb nende asjaolude hindamisel läbi viia topeltkontroll. Kehtiv VMS sellist kontrolli ei võimalda ning seadust tuleks täiendada nii, et oleks võimalik selgelt eristada avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamist pikaajalise elaniku staatuse kaotamise ja pikaajalise elaniku väljasaatmise jaoks. Seejuures oleks kohane täiendada VMS-i sättega, mis näeks ette, et VMS § 241 lg 1 p 2 alusel pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine ei välista samale isikule tähtajalise elamisloa andmist. See on tingitud vajadusest eristada avaliku korra ja julgeoleku termineid tähtajalise elamisloa ja pikaajalise elaniku elamisloa küsimustes.

Praegusel juhul näeb VMS § 237 lg 4 aga ette selle, et pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumisel avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise tõttu tuleb lähtuda VMS §-st 124, mille alusel võib keelduda või keeldutakse tähtajalise elamisloa andmisest. Seega ei ole kehtiva õiguse alusel välistatud olukord, kus pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamise tõttu, tõlgendatakse isikust lähtuvat ohtu ka selliseks, mille tõttu keeldutakse talle tähtajalise elamisloa andmisest ja nii jääb välismaalane ilma igasugusest pikemaajalisest viibimisalusest.

Analüüsist nähtus ka see, et Eesti õiguses ei sisaldu nõ tugevamat avaliku korra või julgeoleku ohustamise taset, mida rõhutab direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg 1. Tuleb tähele panna, et pikaajaliste elanike puhul peab avaliku korra ja julgeoleku mõisteid sisustama direktiivist lähtuvalt. Direktiivist tulenevad kitsendatud sisuga mõisted ongi need, mis tagavad pikaajalisele elanikule kõrgendatud kaitse väljasaatmise vastu. Praegusel juhul, kus VMS suunab avaliku korra ja avaliku julgeoleku mõisteid sisustama sama moodi nii pikaajaliste

elanike elamislubade kui tähtajaliste elamislubade asjades, ei ole VMS-s täidetud direktiivi eesmärk näha ette pikaajaliste elanike väljasaatmise erandlikkus ja lubada seda üksnes avaliku korra või julgeoleku „tegelikul“ ja „piisavalt tõsisel“ ohustamisel. Hetkel on autori arvates seadusandja VMS § 237 lg-st 4 nähtuvalt eeldanud, et avaliku korra ja riigi julgeoleku ohustamise asju tuleb nii tähtajaliste kui ka pikaajaliste elamislubade asjades ühtmoodi sisustada.

Direktiiviga pikaajalise elaniku staatusega isikule tagatavate õiguste seisukohast võib kritiseerida VMS § 233 lg-s 1 sätestatud, mis näeb ette üldsõnaliselt selle, et pikaajalise elaniku elamisluba annab välismaalasele direktiivi 2003/109/EÜ III peatükis toodud õigused. Selline lahendus tagab küll seaduse tekstilise ökonoomsuse, kuid ei võimalda täita direktiivi nõudeid. Käesoleva töö esimeses ja ka kolmandas peatükis tehtud analüüsist nähtub, et eksisteerib vajadus täpsemate VMS-i sätete järele.

Nimelt, väljasaatmise kontekstis tuleb eristada neid isikuid, kes on pikaajalise elaniku staatuse saanud esimeses liikmesriigis, kuid kasutavad elamisõigust teises liikmesriigis. Selline vahetegemine on vajalik põhjusel, et direktiivi kohaselt on esimeses liikmesriigis pikaajalise elaniku staatuse saanud isiku väljasaatmine teisest liikmesriigist, kus isik elamisõigust kasutab, erinev sõltuvalt avaliku korra või julgeoleku ohustamise tasemest. Direktiivi art 22 lg 1 p a annab liikmesriigile võimaluse kohustada lahkuma kolmanda riigi kodanik, kellel ei ole veel selles liikmesriigis pikaajalise elaniku staatust, juhul kui ta ohustab avalikku korda või julgeolekut direktiivi art 17 mõttes. Sellisel juhul peab direktiivi art 22 lg 2 kohaselt esimene liikmesriik pikaajalise elaniku ja tema pereliikmed formaalsusteta ja viivitamatult tagasi võtma ning teine liikmesriik teatab sellisest otsusest esimesele liikmesriigile. Direktiivi art 17 mõttes on tegemist avaliku korra või julgeoleku ohustamise „lihtsa“ tasemega, alternatiivselt näeb aga direktiivi art 22 lg 3 ette, et kui kolmanda riigi kodanikul ei ole pikaajalise kodaniku staatust võib teine liikmesriik avaliku korra või julgeoleku „tõsistel kaalutlustel“ saata kolmanda riigi kodaniku liidu territooriumilt välja kooskõlas direktiivi artikliga 12. Seega on direktiivis ette nähtud erinevad avaliku korra või julgeoleku ohustamise tasemed, millest tulenevalt on kolmandate riikide kodanike väljasaatmise regulatsioon ka erinev. Siinkohal avaldubki, et VMS-s toodud üldsõnaline säte selle kohta, et pikaajalise elaniku elamisluba annab välismaalasele direktiivi III peatükis sätestatud õigused, ei võimalda praktikas direktiivi art 22 regulatsiooni järgimist. Praeguses olukorras ei ole Eesti õiguses tagatud see, et esimeses liikmesriigis välja antud pikaajalise elaniku staatusega välismaalast koheldaks Eestis

kooskõlas direktiivi art 22 lõigetes 1, 2 ja 3 ning art-s 12 toodud kriteeriumidega ja seega eksisteerib selles osas tungiv vajadus Eesti õiguse direktiiviga vastavusse viimiseks.

Töös tehtud analüüsisist nähtus, et mõnes aspektis võib pidada VMS-i regulatsiooni ka positiivseks. Nii avaldus töö käsitluses see, et VMS näeb ette konkreetsed juhtumid, mil isikust lähtuvaid ohte loetakse avaliku korra või riigi julgeoleku ohustamiseks. Selline näitlik loetelu loob seaduse rakendajale selge aluse nendest asjaoludest, mida kaalutusõiguse teostamisel arvestada tuleb. Direktiivi 2003/109/EÜ rakendamise seisukohast on see oluline ka põhjusel, et Komisjon on oma aruandes direktiivi kohaldamise kohta eraldi rõhutanud, et konkreetsed ohud peavad olema liikmesriigi õiguses sõnaselgelt määratletud.

Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike õigusliku staatuse ja nende integratsiooni puudutav valdkond on kahtlemata lai. Siinkohal loodab autor, et käesolev magistritöö võimaldas pilguheitmist pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatusega välismaalaste seisundile nii EL kui ka Eesti õiguse tasemel. Samuti, loodetavasti osundas töö sellele, et pikaajaluste elanike väljasaatmine vajab eriti põhjalikku kaalumist, mis Eesti seadusandluse puudujääkidest tulenevalt jääb hetkel suures osas õiguse rakendaja ülesandeks, kes peab seejuures üles näitama erakordset hoolt ja põhjalikkust.

SUMMARY

PROBLEMS CONCERNING THE EXPULSION OF THIRD-COUNTRY NATIONALS WHO ARE LONG-TERM RESIDENTS

The questions surrounding the rights and freedoms of non-EU citizens residing in Member States form a broad and complex topic. This thesis concentrates on a single group of foreigners: third-country nationals who are long-term residents. The significance of the topic is confirmed by statistics: in 2010, more than 32 million foreigners lived in the Member States. A considerable part of those people were third-country nationals who are long-term residents.

The main principles related to long-term residents of the European Union (the EU) were determined by the Tampere European Council in October 1999. The council found that the fair treatment of third country nationals should be one of the four cornerstones framing the EU migration policy. It was asserted in the council that the legal status of third-country nationals should be brought closer to the status of Member States citizens. Furthermore, it was stated that a person having lived in a Member State for a certain time on legitimate grounds should be granted a portion of rights similar to the rights of EU citizens. At the same time it was stressed that the process of bringing the legal status of third-country nationals closer to that of EU citizens should be promoted by way of a more rigorous integration policy. This goal of bringing the status of third party nationals closer to that of EU citizens has been labelled the “near equality” vision of Tampere (for example by L. Halleskov). This label refers to the fact that the goals set in Tampere were supposed to create a revolution in the legal status of third-country nationals. On the basis of the council’s conclusions one may say that the EU migration policy had reached a point where the available methods were not adequate for effectively dealing with the high number of third-country nationals and issues relating to them.

One of the most important stages in the development of the regulation concerning third-country nationals who are long-term residents is the Council Directive 2003/109/EC. This directive can be regarded as the final stage in about a decade long progress towards a unified regulation of third-country nationals. With the adoption of this directive, the term “third-country nationals who are long-term residents” was introduced and along with it, a new category of foreigners was created in EU law.

According to a Commission report on the implementation of the directive, 20 Member States failed to duly implement the directive or to inform the Commission about the measures to be taken in their domestic legislation for its implementation. As a result, infringement proceedings were initiated against those Member States. Therefore one can conclude that at least initially, the majority of the Member States were unable to harmonise their domestic legislation with the directive's requirements. This fact further confirms the complexity and sensitivity of the topic, the transmission of which into laws took longer than expected.

To summarise, one may conclude that anyone who has received the status of a third-country national long-term resident from one EU Member State can expect that this status will be recognized in all other EU Member States. On the basis of the Estonian legislation's analysis one may state that the conditions of receiving the status of a long-term resident are largely complying with the requirements of the Directive 2003/109/EC. Also the fact that Estonia demands fulfilment of two facultative conditions provided by the Directive – the applicant for the long-term resident status has to meet the integration requirement (Estonian language proficiency at least at the elementary level) and one may not constitute a threat to public order or national security. On a positive note, these conditions have been clearly listed in the Aliens Act. However, even if the conditions are listed, the Aliens Act does not list the rights granted to the long-term resident under the Directive but merely mentions them in broad and general terms. Such a situation cannot be regarded as adequate. Furthermore, the law does not distinguish persons who have received the long-term resident's status in Estonia from the ones who have received it in another Member State. As a consequence, the enforcement of the rights granted by the Directive is not fully guaranteed.

As mentioned in the comparison of the Directive 2004/38/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (the Citizen's Directive) art 28 section 2, one can conclude that the strict distinction of cases of public order or security is not completely necessary. Therefore, public order and security are not separate concepts for the expulsion procedure and as such, the practice of ECJ can be considered. Like in the Citizens' Directive, it can be concluded that the "stricter" criteria of threats to public order and security have been enacted with the Directive 2003/109/EC with the purpose to stress the exceptional nature of the expulsion proceedings. Therefore, the high level of protection

provided to long-term residents can be achieved through an especially detailed scrutiny each case the proportionality test is applied.

Regrettably, the shortcomings of the domestic legislation in terms of the spirit of the directive (and especially the provisions concerning expulsion) can create a situation where the application of the law by the authorities is set up on wrong grounds. As a consequence, a long-term resident may suffer expulsion too easily.

This thesis concluded that the resolutions of the European Court of Human Rights are indeed relevant when it comes to deciding cases of expulsion of long-term residents. The thesis also confirmed that in the question of expulsion of long-term residents, Article 8 of the European Convention of Human Rights which provides for the rights to respect for private and family life. In the cases of *Üner* and *Boultif*, ECHR gave clear criteria which need to be considered in cases of expulsion of long-term residents. These criteria form a clear point of departure when deciding expulsion, and are considerably more detailed when compared to those provided in Article 12(3) of the directive, adopted into Estonian legislation in subsection 241(3) of the Aliens Act.

Further, this thesis came to the conclusion that according to Directive 2003/109/EC, distinction is required in terms of threat to public order versus threat to national security in cases where it concerns withdrawal of the long-term resident status and in cases where it concerns expulsion. Therefore, the directive requires that a double assessment is performed. The present Aliens Act does not provide for such an assessment. The law should be amended to clearly differentiate between threat to public order and threat to national security when it comes to deciding the withdrawal of the long-term resident status and expulsion of a long-term resident. It would also make sense to include in the Aliens Act a provision that the cancellation of a long-term resident's residence permit according to subsection 241(1)(2) does not rule out that the same person might receive a temporary residence permit.

Currently, subsection 237(4) of the Aliens Act provides that upon denial from granting a long-term residence permit due to threats to public order or national security, section 124 shall apply. As a consequence, it may happen that upon cancellation of a long-term residence permit due to threats to public order or national security, even a temporary permit is denied and the person can lose any grounds for remaining in the country.

From the perspective of the rights granted to long-term residents one may criticise the regulation provided in subsection 233(1) of the Aliens Act according to which the status of the long-term resident gives the rights listed in the third chapter of the Directive 2004/38/EC. This however does not allow one to differentiate between cases of expulsion where a person has received the long-term resident's status in one Member State but uses his right to reside in another Member State. As a result, the regulation of expulsion is different. The general provision of the Aliens Act (that the long-term residence permit grants the rights listed in the third chapter of the directive) does not allow for Article 22 of the directive to be put to practice.

In some respects however, the regulation of the Aliens Act does deserve approval. For instance, the Aliens Act lists clearly a number of events which can be regarded as threat to national security or public order. Such an illustrative list provides a clear interpretation to the authorities enforcing the law and is helpful for an official exercising discretionary power.

To sum up, one must concede that the adoption of Directive 2004/38/EC into Estonian legislation has been problematic. Therefore, numerous rights granted to long-term residents by the directive are not guaranteed under Estonian laws. Among other shortcomings, the legislation does not provide full protection for third-country nationals who are long-term residents in cases of expulsion. The author hopes that this thesis proved the need to very carefully consider whether expulsion is the appropriate and proportional measure. Otherwise, the degree of protection envisaged by the directive may not be achieved under Estonian laws.

KASUTATUD MATERJALIDE LOETELU

Kasutatud kirjandus

1. B. Aaviksoo. Riigi otsustusruumi ahenemine: kodakondsus nüüdisaegses Euroopas. Doktoritöö. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2013.
2. D. Acosta Arcarazo. The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship: An Analysis of Directive 2003/109. Leiden: Koninklijke Brill NV 2011.
3. D. Acosta Arcarazo jt (toim). EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Vol 2: EU Immigration Law. Leiden: Koninklijke Brill NV 2012.
4. D. Acosta Arcarazo. Directive 2003/109 or the Legal Exclusion of the Long-term Resident „Other”. (avaldamisaeg teadmata) Arvutivõrgus: <http://www.law.ed.ac.uk/festivaloflegaltheory/files/acosta.pdf> (20.04.2013).
5. L. Besselink. Expulsion and Integration: Erecting Internal Borders within the Kingdom of the Netherlands. Arvutivõrgus: 1. ptk; <http://igitur-archive.library.uu.nl/law/2007-0313-201111/besselink.pdf> (20.04.2013).
6. S. Boelaert-Suominen. Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: five paces forward and possibly three paces back. Common Market Law Review, 2005, vol 42, lk 1011—1052.
7. S. Carrera. In Search of the Perfect Citizen?: The Intersection Between Integration, Immigration, and Nationality in the EU. Leiden: Koninklijke Brill NV 2009.
8. Council Resolution of 4 March 1996 on the status of third-country nationals residing on a long-term basis in the territory of the Member States, OJ C 080 18.03.1996.
9. Eesti terrorismivastase võitluse põhialused, lk 4-5. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.siseministerium.ee/public/TVV_p_hialused_kinnitatud_VV_17.08.2006.rtf (18.03.2012).
10. Euroopa Komisjoni raport „Policies on Immigration and the Social Integration of Migrants in the European Community“, SEC(90)1813 Final, Brussels, 28.09.90. Arvutivõrgus: <http://aei.pitt.edu/1261/> (02.02.2012).

11. Euroopa Komisjoni raport „The Social Integration of Third Country Migrants residing on a Permanent and Lawful Basis in the Member States“, SEC(89)924 Final, Brussels, 22.06.89. Arvutivõrgus: <http://aei.pitt.edu/1265/> (02.02.2012).
12. L. Halleskov. The Long-Term Residents Directive: A Fulfilment of the Tampere Objective of Near-Equality? *European Journal of Migration and Law*, 2005, 7(2), lk 181—201.
13. Komisjoni aruanne Euroopa Parlamendile ja Nõukogule, mis käsitleb direktiivi 2003/109/EÜ (pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuses kohta) kohaldamist, KOM(2011) 585 lõplik, 28.09.2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0585:FIN:ET:PDF> (01.05.2013).
14. Korrakaitseaduse eelnõu. 49 SE III. Seletuskiri, lk 19. Arvutivõrgus: [http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain2&content_type=application/msword&u=20130422142722&file_id=282535&file_name=korrakseletuskiiri%20%20\(49\).doc&file_size=639488&mnsensk=49+SE&etapp=16.05.2007&fid=13.04.2011](http://www.riigikogu.ee/?page=pub_file&op=emsplain2&content_type=application/msword&u=20130422142722&file_id=282535&file_name=korrakseletuskiiri%20%20(49).doc&file_size=639488&mnsensk=49+SE&etapp=16.05.2007&fid=13.04.2011) (01.04.2013).
15. M.-L. Orav. Euroopa Liidu kodanike liikumis- ja elukohavabaduse piiramine mittemajanduslikel põhjustel. Analüüs Eesti Õiguse vastavusest direktiivi 2004/38/EÜ sätetele. Bakalaureusetöö. Tartu: TÜ õigusteaduskond 2011. (Käsikiri Tartu Ülikooli õigusteaduskonna teabekeskuses).
16. S. Peers, N. Rogers (toim). *EU Immigration and Asylum Law*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers 2006.

Õigusaktid

17. Euroopa Majandusühenduse asutamisleping. 1957 Arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/11957E/word/11957E.doc> (02.02.2012).
18. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2000, 11, 57 ... RT II 2010, 14, 54.
19. Euroopa Liidu Nõukogu määrus nr 859/2003 millega laiendatakse määruse (EMÜ) nr 1408/71 ja määruse (EMÜ) nr 574/72 sätteid kolmandate riikide kodanikele, keda need sätted juba ei hõlma üksnes nende kodakondsuse alusel. ELT L 124, 20.05.2003.
20. Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ 25. november 2003,

- pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. – ELT L 016, 23.01.2004, lk 0044–0053.
21. 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/EMÜEMP kohaldatav tekst). – OJ L 158, 30.04.2004.
 22. Euroopa Liidu kodaniku seadus. – RT I 2006, 26, 191 ... RT I, 29.12.2011.
 23. Euroopa Liidu lepingu ja Euroopa Ühenduse asutamislepingu konsolideeritud versioonid. – ELT C 321 E/67-E/68, 29.12.2006.
 24. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsembrist 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel ELT L 348, 24/12/2008.
 25. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 326, 26.10.2012.
 26. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – ELT C 83, 30.03.2010.
 27. Karistusseadustik. 06.06.2001. – RT I 2001, 61, 364... RT I, 17.04.2013.
 28. Korrakaitse seadus. 23.02.2011 ... RT I, 22.03.2011.
 29. Politsei ja piirivalveseadus. 06.05.2009. – RT I 2009, 26, 159... RT I, 26.03.2013.
 30. Proposal for a Council Regulation (EC) amending Regulation (EEC) No 1408/71 as regards its extension to nationals of third countries. OJ C 6, 10.1.1998.
 31. Proposal for a Council Directive extending the freedom to provide cross-border services to third-country nationals established within the Community. OJ C 67, 10.3.1999.
 32. Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the posting of workers who are third-country nationals for the provision of cross-border services. OJ C 67, 10.3.1999.
 33. Proposal for a Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents. OJ C 240, 2.8.2001.

34. Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community. OJ L 149, 5.7.1971.
35. Rooma lepingud, 1957 (konsolideeritud versioon) OJ C 325, 24.12.2002.
36. Välismaalaste seadus. – RT I 2010, 3, 4 ... RT I, 18.04.2013.
37. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I 1998, 98, 1575 ... RT I, 18.04.2013.

Euroopa Kohtu praktika

38. Euroopa Kohtu 4. detsembri 1974. aasta otsus kohtuasjas C-41/74: *Yvonne van Duyn versus Home Office*. – EKL 1974, lk 01337.
39. Euroopa Kohtu 26. veebruari 1975. aasta otsus kohtuasjas C-67/74: *Carmelo Angelo Bonsignore v Oberstadtdirektor der Stadt Köln*. – EKL 1975, lk 00297.
40. Euroopa Kohtu 28. oktoobri 1975. aasta otsus kohtuasjas C-36/75: *Roland Rutili v Ministre de l'intérieur*. – EKL 1975, lk 01219.
41. Euroopa Kohtu 23. novembri 1978. aasta otsus kohtuasjas C-7/78: *Regina v Ernest George Thompson, Brian Albert Johnson and Colin Alex Norman Woodiwiss*. – EKL 1978, lk 02247.
42. Euroopa Kohtu 18. mai 1982. aasta otsus liidetud kohtuasjas C-115/81 ja 116/81: *Rezguia Adoui versus Belgia riik ja Liège'i linn ning Dominique Cornuaille versus Belgia riik*. – EKL 1982, lk 01665.
43. Euroopa Kohtu 19. juuli 1984. aasta otsus kohtuasjas C-72/83: *Campus Oil Limited jt versus Iirimaa tööstus- ja energiaminister jt*. – EKL 1984, lk 02727.
44. Euroopa Kohtu 15. mai 1986. aasta otsus kohtuasjas C-222/84: *Marguerite Johnston versus Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*. – EKL 1986, lk 01651.
45. Euroopa Kohtu 4. oktoobri 1991. aasta otsus kohtuasjas C-367/89: *Aimé Richardt ja Les Accessoires Scientifiques SNC*". – EKL 1991, lk I-04621.
46. Euroopa Kohtu 30. aprilli 1991. aasta otsus kohtuasjas C-239/90: *SCP Boscher, Studer et Fromentin v SA British Motors Wright*. – EKL 1991, lk I-02023.

47. Euroopa Kohtu 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-70/94: *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH versus Saksamaa Liitvabariik*. – EKL 1995, lk I-3189.
48. Euroopa Kohtu 17. oktoobri 1995. aasta otsus kohtuasjas C-83/94: *Peter Leifer, Reinhold Otto Krauskopf ja Otto Holzer*. – EKL 1995, lk I-03231.
49. Euroopa Kohtu 5. juuni 1999. aasta otsus kohtuasjas C-394/97: *Sami Heinonen* – EKL 1999, lk I-3599.
50. Euroopa Kohtu 26. oktoobri 1999. aasta otsus kohtuasjas C-273/97: *Angela Maria Sirdar versus The Army Board ja Secretary of State for Defence*. – EKL 1999, lk I-07403.
51. Euroopa Kohtu 13. juuli 2000. aasta otsus kohtuasjas C-423/98: *Alfredo Albore*. – EKL 2000, lk I-5965.
52. EK 14. märtsi 2000. aasta otsus kohtuasjas C-54/99: *Association Eglise de scientologie de Paris ja Scientology International Reserves Trust versus Premier ministre*. – EKL 2000, lk I-01335.
53. Euroopa Kohtu 11. jaanuari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-285/98: *Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland*. – EKL 2000, lk I-00069.
54. Euroopa Kohtu 10. veebruari 2000. aasta otsus kohtuasjas C-340/97: *Ömer Nazli, Caglar Nazli and Melike Nazli v Stadt Nürnberg*. – EKL 2000, lk I-00957.
55. Euroopa Kohtu 13. juuni 2002. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-430/99 ja C-431/99: *Inspecteur van de Belastingdienst Douane, district Rotterdam versus Sea-Land Service Inc. and Nedlloyd Lijnen BV*. – EKL 2002, lk I-5235.
56. Euroopa Kohtu 26. november 2002. aasta otsus kohtuasjas C-100/01: *Ministre de l'Intérieur versus Aitor Oteiza Olazabal* – EKL 2002, lk I-10981.
57. Euroopa Kohtu 14. oktoobri 2004. aasta otsus kohtuasjas nr C-36/02: *Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs GmbH versus Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*. – EKL 2004, lk I-09609.
58. Euroopa Kohtu 10. juuli 2008. aasta otsus kohtuasjas C-33/07: *Jipa*. – EKL 2008, lk I-05157.
59. Euroopa Kohtu 31. augusti 2009. aasta eelotsusetaotlus kohtuasjas C-348/09:

Pietro Infusino versus Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid. – OJ C 282, 21.11.2009.

60. Kohtujurist Y. Bot'i 8. juuni 2010. aasta arvamus kohtuasjas C-145/09: *Land Baden-Württemberg v Panagiotis Tsakouridis.* – EKL 2009.
61. Euroopa Kohtu 23. novembri 2010. aasta otsus kohtuasjas C-145/09: *Land Baden-Württemberg v Tskouridis.* – EKL 2010.
62. Euroopa Kohtu 17. juuni 2011. aasta eelotsusetaotlus kohtuasjas C-300/11: *ZZ v. Secretary of State for the Home Department.* – ELT C 252, 27.08.2011.
63. Euroopa Kohtu 8. detsembri 2011. aasta otsus kohtuasjas C-371/08: *Nural Ziebell v Land Baden-Württemberg.* – Kohtulahendite kogumikus avaldamata.
64. Kohtujurist Y. Bot'i 12. septembri 2012. aasta arvamus kohtuasjas C-300/11: *ZZ v. Secretary of State for the Home Department.* Kohtulahendite kogumikus avaldamata.

Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika

65. Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 02.08.2001, 54273/00, *Boultif v. Switzerland.*
66. Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus (suurkoda) 09.10.2003, 48321/99, *Slivenko v. Latvia.*
67. Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus (suurkoda) 18.10.2006, 46410/99, *Üner v. the Netherlands.*
68. Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 03.07.2012, 52178/10, *Samsonnikov vs. Eesti.*

Eesti kohtute praktika

69. RKKKo 12.03.1996, 3-1-1-32-96.
70. RKHKo 20.12.2002, 3-3-1-84-11.
71. RKHKo 13.11.2006, 3-3-1-45-06.
72. RKÜKo 03.07.2012, 3-3-1-44-11.

Muud allikad

73. Eurostati andmed 01.01.2010.a. seisuga. Arvutivõrgus:
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTable
Action.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00157&language=en](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tps00157&language=en) (16.04.2013)
74. Statistikaameti andmed 2009. aasta keskmine rahvaarvu kohta. Arvutivõrgus:
<http://pub.stat.ee/px-web.2001/Database/Rahvastik/databasetree.asp>
(16.04.2013).
75. Subutex – Pakendi Infoleht. Arvutivõrgus [http://www.rx.ee/s/3308-
subutex.html?start=1](http://www.rx.ee/s/3308-subutex.html?start=1) (30.04.2013)
76. Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions.
Arvutivõrgus: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (01.05.2013).

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Kristjan Paluteder (sünnikuupäev: 27.09.1985.a.)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose “Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike väljasaatmisega seonduvad probleemid“, mille juhendaja on LL.M Ene Andresen,
 - 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.

Tartus, **06.05.2013.a.**