

TARTU ÜLIKOOL  
SOTSIAALTEADUSTE VALDKOND  
ÕIGUSTEADUSKOND  
AVALIKU ÕIGUSE OSAKOND

Elise Suurkuusk

**Eesti Vabariigi elamislubade andmisest keeldumine või kehtetuks tunnistamine  
välismaalasest lähtuva ohu tõttu**

Magistritöö

Juhendaja: Villem Lapimaa, *MA*

Tallinn 2020

## Sisukord

Sissejuhatus .....	4
I Avalikku korda ja julgeolekut ähvardava ohu mõisted välismaalaste õiguses .....	10
1.1 Avaliku korra ning avalikku korda ähvardava ohu mõiste sisustamine siseriiklikus välismaalaste õiguses .....	10
1.2 Avaliku korra ja avaliku korra ohu sisustamine Euroopa Liidu välismaalaste õiguses.....	14
1.3 Julgeoleku ning julgeolekut ähvardava ohu mõiste sisustamine Eesti siseriiklikus välismaalaste õiguses .....	15
1.4 Julgeoleku ning julgeolekuohu sisustamine Euroopa Liidu välismaalasteõiguses .....	24
II Välismaalasesest lähtuvad ohu tasemed ning nende tuvastamine.....	27
2.1 Ohu taseme tuvastamise protsess .....	27
2.2 Välismaalasesest lähtuv reaalne oht .....	33
2.3.1 Välismaalasesest lähtuv piisavalt tõsine oht .....	38
2.3.2 Narkootikumidega seotud süüteod.....	39
2.3.3 Isikuvastased süüteod .....	41
2.3.4 Varavastased kuriteod.....	44
III Elamisloa andmisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise eeldused avaliku korra ja julgeolekuohu kaalutlustel.....	47
3.1 Pikaajalise elaniku elamisloaga kaasnev välismaalase õiguslik seisund .....	47
3.2 Pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine ning tagasisaatmisotsus.....	48
3.3 Pikaajalise elamisloa kehtetuks tunnistamine .....	51
3.4 Pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumine.....	53
3.5 Tähtajalise elamisloa omamisega kaasnev õiguslik seisund .....	54
3.6 Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumine või kehtetuks tunnistamine ning tagasisaatmisotsus .....	56
Kokkuvõte .....	58
Abstract.....	64
Kasutatud materjalid.....	69
Kasutatud õigusaktid.....	69
Euroopa Liidu õigusaktid.....	69

Rahvusvahelise õiguse aktid .....	69
Eesti õigusaktid .....	69
Kasutatud kohtupraktika .....	69
Euroopa Liidu kohtu praktika .....	69
Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika.....	70
Riigikohtu praktika .....	70
I ja II astme kohtute praktika .....	70
Õiguslane kirjandus .....	71
Muud allikad .....	72
Kasutatud lühendid .....	73

## Sissejuhatus

Iga aastaga soovib aina rohkem välismaalasi asuda Eestisse elama. Näiteks 2018. aastal väljastas Politsei- ja Piirivalveamet 4912 esmakordset tähtajalist elamisluba, mis võimaldasid välismaalastel Eestisse elama asuda. Esmakordselt väljastatud elamislubade arv on aasta-aastalt kasvanud, näiteks 2014. aastal väljastas PPA vaid 2813 esmakordset tähtajalist elamisluba. Peamiselt väljastati 2018. aastal esmakordseid tähtajalisi elamislube Ukraina kodanikele (1628 elamisluba), sageduselt järgmised olid Venemaa kodanikele (1034 elamisluba), Valgevene kodanikele (224 elamisluba), India kodanikele (216 elamisluba) ja Nigeeria kodanikele (180) väljastatud tähtajalised elamisload.<sup>1</sup>

Riigi kohustuseks on tagada, et välisriigi kodanikud ei saaks Eestis toime panna kuritegusid.<sup>2</sup> Kuivõrd seaduslikult Eestisse saabuvate välismaalaste arv kasvab, suureneb ka riigi kohustus takistamiseks välismaalaste poolt toime pandud kuritegude toimepanemist. Justiitsministeerium on ruumilise eripreventatsiooni tegevuskavas näinud ette neli meetet, mille eesmärk on ära hoida välismaalaste süütegusid Eestis. Nendeks meetmeteks on välisriigi kodaniku lisakaristusena Eestist väljasaatmine KarS § 54 alusel, töö vanglas viibivate välismaalastega, välismaalastest kurjategijate motiveerimine Eestist lahkuma, koostades selleks Eestist lahkumise kokkulepe ning kodakondsuse andmine ja äravõtmine, mille tagajärjel tagab riigi avalikku korda ja julgeolekut ka riigi kodakondsuspoliitika.<sup>3</sup>

Magistritöö keskendub eelkõige teisele meetmele ehk töö vanglas viibivate välismaalastega. Vanglateenistuse aastaraamatust nähtub, et 01.01.2018. aasta seisuga viibis vanglates 2525 kinnipeetavat, s.o vahistatut ja süüdimõistetut, kellest vaid 1630 olid Eesti kodanikud. Ülejäänud 895 kinnipeetavat (s.o 35% kõikidest kinnipeetavatest) olid määramata kodakondsusega või kodakondsuseta (665 kinnipeetavat), Venemaa kodakondsusega (174

---

<sup>1</sup> Rändestatistika ülevaade 2014-2018. Koostanud Siseministeerium ja Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt. Internetis kättesaadav: [https://issuu.com/siseministeerium/docs/r\\_ndestatistika\\_levaade\\_2014-2018](https://issuu.com/siseministeerium/docs/r_ndestatistika_levaade_2014-2018) (viimati külastatud 18.04.2020).

<sup>2</sup> Ruumilise eripreventatsiooni poliitika. Koostanud Justiitsministeerium. Internetis kättesaadav: [https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/ruumilise\\_eripreventsiooni\\_poliitika.pdf](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/ruumilise_eripreventsiooni_poliitika.pdf) (viimati külastatud 14.04.2020).

<sup>3</sup> *Ibidem.*

kinnipeetavat) või muu kodakondsusega (56 kinnipeetavat) isikud.<sup>4</sup> Seega viibib Eesti vanglates võrdlemisi palju kinnipeetavaid, kes ei kanna karistust oma kodakondsusjärgses riigis, vaid Eestis. Olukorras, kus välismaalasele ei ole kohtuotsusega kohaldatud väljasaatmist, saab vangla teha ettepaneku Politsei- ja Piirivalveametile välismaalase elamisloa kehtetuks tunnistamiseks ja tagasisaatmiseks või ettepaneku Siseministeriumile välismaalasele sissesõidukeelu kohaldamiseks.<sup>5</sup> Politsei- ja Piirivalveamet ning Siseministerium saavad seejärel analüüsida, kas esineb alus isiku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks, elamisloa andmisest keeldumiseks või sissesõidukeelu kohaldamiseks.

Lisaks keskendub magistritöö Politsei- ja Piirivalveameti ning Siseministeriumi haldusalas olevatele küsimustele. Magistritöö analüüsib millised on Politsei- ja Piirivalveameti ning Siseministeriumi võimalused vabaduses olevate õigusrikkumisi toime pannud ja seaduslikult Eestis viibivate välismaalaste elamislubade andmisest keeldumisel, kehtetuks tunnistamisel ja tagasisaatmisel. Kuigi avalikku korda ja julgeolekut võivad ohustada ka need välismaalased, kes ei viibi Eestis seaduslikult, keskendub magistritöö vaid elamisloa alusel Eestis viibivate välismaalaste viibimisaluse kehtetuks tunnistamisele, andmisest keeldumisele ja tagasisaatmisele.

Magistritöö keskseteks seadusteks on välismaalaste seadus<sup>6</sup> ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus<sup>7</sup>. Välismaalaste seadus reguleerib välismaalaste Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise aluseid ning vastutust VMS-is sätestatud kohustuste rikkumise eest (VMS § 1 lg 1). VMS § 6 kohaselt loetakse välismaalase püsivaks Eestis elamiseks Eestis viibimist Eesti elamisloa või elamisõiguse alusel. Lähtudes asjaolust, et VMS § 2 kitsendab välismaalaste seaduse kohaldamisala, jättes välja elamisõiguse alusel Eestis elamise, ei keskendu magistritöö Euroopa Liidu kodaniku seadusest tulenevatele elamisõigustele.

---

<sup>4</sup> Vanglateenistuse aastaraamat. Koostanud Justiitsministeriumi Vanglateenistus. Internetis kättesaadav: [https://issuu.com/vanglateenistus/docs/vanglaameti\\_aastaraamat\\_veeb](https://issuu.com/vanglateenistus/docs/vanglaameti_aastaraamat_veeb) (viimati külastatud 12.04.2020).

<sup>5</sup> Ruumilise eripreventatsiooni poliitika. Koostanud Justiitsministerium. Internetis kättesaadav: [https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/ruumilise\\_eripreventsiooni\\_poliitika.pdf](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumentid/ruumilise_eripreventsiooni_poliitika.pdf) (viimati külastatud 14.04.2020).

<sup>6</sup> Välismaalaste seadus. – RT I, 19.03.2019, 83.

<sup>7</sup> Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 19.03.2019, 39.

VMS näeb ette kaks elamisloaliiki – tähtajaline elamisluba (VMS § 112) ja pikaajalise elaniku elamisluba (VMS § 230). Tähtajaline elamisluba on välismaalasele antav luba Eestisse elama asumiseks (VMS § 112) ning seda võib anda elama asumiseks abikaasa või lähedase sugulase juurde, õppimiseks, töötamiseks, ettevõtluseks, kriminaalmenetluses osalemiseks, kaaluka riikliku huvi korral, välislepingu alusel või püsivalt Eestisse elama asumiseks (VMS § 118 p-d 1–9). Tähtajalise elamisloa kehtivusaeg on kindlaks määratud ning see kehtib maksimaalselt viis aastat (VMS § 119 p 1), kuid seda on võimalik pikendada kuni kümneks aastaks korraga (VMS § 132 lg 1). Pikaajalise elaniku elamisluba on välismaalasele antav luba Eestisse saabumiseks ja tähtajatult Eestis elamiseks (VMS § 230). Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus reguleerib välismaalase väljasõidukohustuse ning Eestisse sissesõidukeelu kohaldamise alused ja korra (VSS § 1 lg 1). Eeltoodud seadusele tuginetakse magistritöös osas, kus analüüsitakse avalikku korda või julgeolekut ähvardavate välismaalaste kodakondsusriiki tagasisaatmist.

Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise alused avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamise ja rahvatervise kaitse kaalutlustel on sätestatud VMS § 124 lg-s 1 ja 2. Juhul kui välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule, võimaldab VMS § 135 lg 2 p 3 välismaalase tähtajalise elamisloa kehtetuks tunnistada avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel. Pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumine on VMS § 237 lg 1 p 1 kohaselt võimalik kui välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Pikaajalise elaniku elamisluba tunnistatakse kehtetuks kui välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale ja julgeolekule VMS § 241 lg 1 p 2 alusel.

Siinkohal sätestab Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ<sup>8</sup> täiendavad tingimused pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks ja tagasisaatmisotsuse tegemiseks. Näiteks sätestab direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg 1, et olukorras, kus liikmesriik soovib välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistada ning ta tagasi saata, tuleb esmalt tuvastada välismaalasest lähtuv reaalne ja piisavalt tõsine oht. Seega seab direktiiv täiendavad ohu lävendid, mille liikmesriik peab iseseisvalt tuvastama ning sisustama.

---

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, 25. november 2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta.

Käesoleva magistritöö eesmärgiks on analüüsida Eesti Vabariigi elamislubade andmisest keeldumist või kehtetuks tunnistamist välismaalasest lähtuva avaliku korra ja julgeoleku ohu tõttu. Magistritöö autor näeb peamise uurimisküsimusena „Milline peab olema välismaalasest lähtuv ohu tase, et tunnistada isiku tähtajaline või pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks või keelduda nende andmisest?“

Magistritöö on jaotatud kolmeks peatükiks. Esimene peatükk käsitleb avalikku korda ähvardava ohu ja julgeolekuohu mõistete analüüsi ning sisustamist. Õigusteadlased on varasemalt seadnud kahtluse alla määratlemata õigusmõistete, näiteks avalikku korda ähvardav oht või julgeolekuoht, kasutamiseiga välismaalastega seotud menetlustes. Arvati, et määratlemata õigusmõistete kasutamine võib haldusorganile anda liialt suure diskretsiooniõiguse, mis halvendab välismaalaste olukorda. Samas leiavad õigusteadlased, et direktiivis 2003/109/EÜ sätestatu annab haldusorganile küll ulatusliku kaalutusõiguse, kuid seab kindlad kriteeriumid, kuidas kaalumist läbi viia, kaitstes seeläbi välismaalaste parimaid huve.<sup>9</sup> Peatüki uurimisülesandeks on selgitada, kuidas sisustada VMS-is ja VSS-is sätestatud avaliku korra ja julgeoleku mõisteid ning võrrelda seda direktiivis sätestatud avaliku korra ja julgeoleku mõistetega. Lisaks analüüsib autor, kuidas eristada ohtu avalikule korrale ohust julgeolekule, eelkõige on eeltoodud analüüs tingitud asjaolust, et VMS § 241 lg 1 p 2 kohustab pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel tuvastama nii oht julgeolekule kui ka avalikule korrale. Samas sätestab direktiiv 2003/109/EÜ art 9 lg 3, et pikaajalise elaniku elamisloa võib kehtetuks tunnistada juhul kui isik kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Seega kitsendab Eesti siseriiklik õigus, kasutades kumulatiivset eeldust, tunduvalt neid olukordi, millal välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa võib kehtetuks tunnistada, sest igal korral on vaja tuvastada välismaalasest lähtuv oht avalikule korrale kui ka julgeolekule. Senises praktikas on Riigikohus jaatanud julgeolekuohu sisustamist läbi ohu avalikule korrale, leides, et reaalne ja tegelik oht avalikule korrale kujutab endast ka julgeolekuohtu<sup>10</sup>. Magistritöö autor analüüsib, kas Riigikohtu poolt loodud avalikku korda ähvardava ohu laiendamine nii et see hõlmab ka julgeolekuohtu, on õiguspärane ning kooskõlas kehtiva seadusega.

---

<sup>9</sup> 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. 130.

<sup>10</sup> RKHKo 3-3-1-1-14, p 17.

Teise peatüki eesmärgiks on välismaalasest lähtuvate ohu tasemete tuvastamine. Kuivõrd direktiiv 2003/109/EÜ art 12 lg 1 sätestab täiendavad tasemed välismaalasest lähtuva ohu tuvastamiseks, on magistritöö autori hinnangul oluline neid avada. Direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg 1, sätestab, et liikmesriik võib teha otsuse pikaajaline elanik välja saata vaid juhul, kui ta kujutab tegelikku ja piisvaalt tõsist ohtu. Seega on Nõukogu välismaalasest lähtuva ohu tuvastamisel näinud ette kolm erinevat ohu taset: oht avalikule korrale või julgeolekule, piisavalt tõsine oht avalikule korrale või julgeolekule ning tegelik oht avalikule korrale või julgeolekule. Autor analüüsib väljatoodud ohu tasemeid ning uurib, kuidas eelnimetatud ohu tasemeid sisustada. Lisaks uuritakse magistritöös erinevaid süüteo liikide ning vaadatakse nende retsidiivsustaset, selleks kasutab autor ka Euroopa Inimõiguste Kohtu ning Euroopa Kohtu lahendeid, kus on kohtud hinnanud, milliseid süütegusid lugeda rasketeks kuritegudeks ning kuidas tuvastada tegelik oht. Lisaks uuritakse peatükis, kas ning millistel juhtudel on põhjendatud ohu taseme tuvastamisel viidata süütegudele, mille eest välismaalast süüdi ei ole mõistetud, kuid mille toimepanemises välismaalast kahtlustatakse või süüdistatakse.

Magistritöö kolmas peatükk käsitleb elamislubade andmisest keeldumist ning kehtetuks tunnistamist. Kolmanda peatüki uurimisülesandeks on analüüsida, kuidas kasutada tuvastatud ohutasemeid vastavalt pikaajalise elaniku elamisloa või tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisel või elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisel, kui samas otsuses kohaldatakse ühtlasi ka lahkumisettekirjutust ja sissesõidukeeldu. Riigikohtu halduskolleegium on nüüdseks mitmes lahendis selgitanud, kuidas pikaajalise elaniku elamisloa omamisega kaasneb kõrgendatud kaitse väljasaatmise vastu.<sup>11,12</sup> Seega tuleb pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalase suhtes tagasisaatmisotsuse tegemisel tuvastada ka isikust lähtuv reaalne ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale ja julgeolekule. Olukorras, kus ei ole tuvastatud nii reaalse kui ka piisavalt tõsise ohu tasemed, ei ole võimalik koostada ka tagasisaatmisotsust. Sel juhul on võimalik tunnistada kehtetuks vaid pikaajalise elaniku elamisluba ning anda isikule tähtajaline elamisluba. Autor analüüsib, kuidas tuleb tuvastada oht, mis lähtub pikaajalise elaniku elamisloast ilmajäänud välismaalasest ning millisele ohutasemele see peab vastama, et koostada tagasisaatmisotsus. Lisaks analüüsib autor, kuidas tuvastada ohulävend nende välismaalaste osas, kes on Eestis pikalt elanud, kuid ei ole pikaajalise elaniku elamisluba omanud.

---

<sup>11</sup> RKHKo 3-17-1545, p 19.

<sup>12</sup> RKHKo 3-18-89, p 10.

Magistritöö autorile teadaolevalt ei ole elamislubade andmisest keeldumist või kehtetuks tunnistamist välismaalasest lähtuva ohu tõttu varem üliõpilastöodes analüüsitud. Direktiivi 2003/109/EÜ vastavust Eesti õigusele on analüüsitud 2014. aastal, kuid eeltoodud magistritöös analüüsiti Eesti õiguse vastamist direktiivis sätestatud kitsamalt, s.o analüüsiti Eesti õiguse vastavust direktiivile 2003/109/EÜ pikaajalise elaniku staatuse saamist reguleerivate sätete osas.<sup>13</sup> Lisaks on analüüsitud pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike Eestist väljasaatmisega seonduvaid probleeme.<sup>14</sup> Eeltoodud magistritöö keskendus peasjalikult pikaajalistele elanikele ning nende riigist väljasaatmisele. Lisaks ei ole eeltoodud magistritöös analüüsitud Eesti kohtupraktikat seoses pikaajalise elaniku tagasisaatmisega. Siinkohal on oluline ka välja tuua, et suurem osa kohtupraktikast, mille esemeks on pikaajaliste elanike tagasisaatmisele, hakkas ilmuma pärast 2013. aastat. Õiguskirjanduse hulgas leidub Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika analüüs, mille eesmärgiks oli tuvastada, milline on EIK-i seisukoht välismaalasest kurjategija väljasaatmisel.<sup>15</sup>

Magistritöö koostamisel on peamiselt kasutatud analüütilist ning kvalitatiivset uurimismeetodit. Töö peamiseks allikaks on välismaalaste seadus, väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, Euroopa Liidu Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ<sup>16</sup>. Seadustes ning direktiivis sätestatud mõistete avamiseks analüüsib autor Eesti kohtute praktikat, lisaks Euroopa Kohtu praktikat ning Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtulahendeid, lisaks asjakohast õiguskirjandust.

Tööd iseloomustavateks märksõnadeks on: välismaalased, elamisload, seaduslik ränne, avalik kord, julgeolek, riigist väljasaatmine.

---

<sup>13</sup> M. Kruus. Eesti õiguse vastavus direktiivile 2003/109/EÜ. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2014.

<sup>14</sup> K. Paluteder. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike Eestist väljasaatmisega seonduvad probleemid. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2013.

<sup>15</sup> M. Olesk. Riigi õigus välismaalasest kurjategija välja saata. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika. Tallinn: Juridica IX/2009.

<sup>16</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.

## I Avalikku korda ja julgeolekut ähvardava ohu mõisted välismaalaste õiguses

### 1.1 Avaliku korra ning avalikku korda ähvardava ohu mõiste sisustamine siseriiklikus välismaalaste õiguses

Avalik kord ning oht avalikule korrale on iseloomult kõrge abstraktsusastmega õigusmõisted. Seetõttu tuleb avalikku korda ähvardava ohu kindlakstegemisel võimalikult täpselt tuvastada ning kirjeldada, kuidas sisustab õiguse rakendaja mõistet avalik kord. Avaliku korra ja avaliku korra ohu mõiste sisustamist raskendab omakorda asjaolu, et avaliku korra mõiste sisustamine on õigusharuti erinev. Näiteks on avaliku korra mõistel oma tähendus nii tsiviilõiguses, karistusõiguses, haldusõiguses kui ka riigiõiguslikes küsimustes.<sup>17</sup>

Lisaks eelpool toodule on avaliku korra mõiste iseloomult ka subsidiaarne ehk avaliku korra seisundi täpsem sisu on konkretiseeritud vastavat olukorda reguleerivas õigusaktis.<sup>18</sup> Seetõttu tuleb välismaalaste õiguse kontekstis avaliku korra mõiste määratlemisel pöörduda esmalt välismaalaste seisundit reguleerivate seaduste poole. Välismaalaste õiguseid reguleerivad seadused välismaalaste seadus ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. Kuigi käesoleva magistr töö teemaks on elamislubade andmisest keeldumine või kehtetuks tunnistamine välismaalasest lähtuva ohu tõttu, mille keskseks seaduseks on välismaalaste seadus, peab autor oluliseks käsitleda välismaalasest lähtuva avaliku korra ohu mõiste sisustamisel ka väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses märgitud. Eelkõige seetõttu, et üldjuhul olukorras, kus välismaalasele keeldutakse elamisloa andmisest või tunnistatakse elamisluba kehtetuks, puudub välismaalasel VMS §-st 43 tulenev alus Eestis viibimiseks, mistõttu tuleb välismaalasele koostada ettekirjutus Eestist lahkumiseks VSS § 7 lg 1 kohaselt. Koostatud lahkumisettekirjutuses võib VSS § 7<sup>2</sup> lg 11 kohaselt kohaldada vabatahtlikku lahkumistähtaega, kuid kui menetluses on tuvastatud välismaalasest lähtuv oht avalikule korrale või riigi julgeolekule, võib lahkumisettekirjutuse VSS § 7<sup>2</sup> lg 2 p 4 kohaselt ka koheselt sundtäidetavaks tunnistada. Koheselt sundtäidetava lahkumisettekirjutuse puhul ei võimaldata välismaalasel vabatahtlikult lahkuda, vaid täidetakse lahkumisettekirjutus välismaalase kinnipidamise ja Eestist väljasaatmise teel (VSS § 7<sup>3</sup> lg 2). Eelpool toodu tõttu

---

<sup>17</sup> M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. Tallinn: Juridica IV/2012, lk 247.

<sup>18</sup> A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. Tallinn: Juridica VII/2004, lk 501.

on autori hinnangul VSS-is sätestatud avaliku korra ohu mõiste määratlusel tihe seos VMS-is sätestatud avaliku korra ohu mõiste määratlusega, mistõttu tuleb neid analüüsida koos.

VMS ega VSS ei sätesta eraldiseisvalt, milline on nendes seadustes mõistete avalik kord ja avalikku korda ähvardava ohu tähendus. Avaliku korra määratluse välismaalaste seaduse kontekstis saab vaid kaudselt tuletada VMS §-st 11, mille kohaselt on Eestis ajutiselt viibiv või Eestis elav välismaalane kohustatud järgima Eesti põhiseaduslikku korda ja Eesti õigusakte, austama põhiseaduslikke väärtusi ja printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri. Kuigi VMS ei sätesta, et tegemist on otseselt avaliku korra määratlusega, nähtub eeltoodud sättest, et välismaalane on Eestis viibides kohustatud järgima Eesti Vabariigi põhialuseid ja -väärtuseid ning õigusakte, seega võib eeltoodust tuletada, et kui välismaalane kõike eeltoodut järgib, võib avalik kord olla tagatud.

VMS § 124 lg 2 p-st 2 nähtub, et VMS §-s 11 sätestatud kohustuste rikkumine välismaalase poolt toob kaasa tähtajalisest elamisloast andmise keeldumise. Lisaks järeldub VMS § 124 lg-te 3 ja 4 sõnastusest, et olukorda, kus välismaalane on rikkunud VMS §-s 11 sätestatud kohustust, saab lugeda ohuks avalikule korrale. Sellegipoolest sätestavad VMS § 124 lg 1 ja 2 ka teisi tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise aluseid avaliku korra ohu kaalutlustel, seega ei saa VMS § 11 pidada avaliku korra mõiste ammendavaks selgituseks, kuivõrd avalikku korda ohustavaid tegureid esineb rohkem. Järelikult peab ka avaliku korra mõiste VMS-s olema laiem.

Seega tuleb välismaalastega seotud menetlustes avaliku korra ja avalikku korda ähvardava ohu mõiste veelgi täpsemaks ja õiguspärasemaks sisustamiseks vaadata, kuhu paigutuvad välismaalaste õigusega tegelevad seadused – välismaalaste seadus ning väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus Eesti õigussüsteemis ja õigusharude liigituses. Nii välismaalaste seadus kui ka väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus on osa haldusõigusest. VMS § 12 lg-te 1 ja 2 kohaselt alluvad VMS-is sätestatud menetlused, v.a viisamenetlused, haldusmenetluse seaduse sätetele, arvestades välismaalaste seadusest tulenevaid erisusi.

Lisaks kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid VSS § 1 lg 2 alusel ka VSS-is ettenähtud haldusmenetlustele, v.a VSS 5. peatükis sätestatud sissesõidukeelu kohaldamise menetlusele. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus võimaldab sissesõidukeeldu

rakendada kahe eraldiseisva menetluse raames – lahkumissettekirjutuse menetluse ja sissesõidukeelu menetluse raames. Esimesel juhul kohaldatakse välismaalasele sissesõidukeeld lahkumissettekirjutuses, s.o juhul kui on tuvastatud välismaalase ebaseaduslik riigis viibimine ning talle koostatakse lahkumissettekirjutus VSS § 7 lg 1 kohaselt. Eelnimetatud menetlus on sätestatud VSS-i II peatükis „Ettekirjutus“ ning sellele kohalduvad VSS § 1 lg 2 kohaselt HMS sätted. II peatükis sätestatud menetluse puhul kohaldatakse välismaalasele sissesõidukeeld Schengeni õigusruumi lahkumissettekirjutuse osana VSS § 7<sup>4</sup> lg 1 ja 2 kohaselt. Eelnimetatud sissesõidukeelu pädevateks koostajateks on VSS § 11 kohaselt nii Politsei- ja Piirivalveamet kui ka Kaitsepolitseiamet. Teise võimalusena näeb kehtiv seadus välismaalasele sissesõidukeelu kohaldamist eraldiseisva menetluse raames, s.o sissesõidukeelu kohaldamise menetluse raames. Eeltoodud menetlus on sätestatud VSS V peatükis „sissesõidukeeld“ ning eelnimetatud menetluse puhul ei ole oluline välismaalase ebaseadusliku viibimise tuvastamine, kuivõrd V peatüki sissesõidukeelu menetluse raames võib sissesõidukeeldu kohaldada ka isikule, kellel on riigis viibimiseks seaduslik alus. Olukorras, kus isikule, kellel on seaduslik alus riigis viibimiseks nt elamisloa, elamisõiguse või viisa alusel, koostatakse V peatüki sissesõidukeeld, tunnistatakse tema riigis viibimise alus otsese sissesõidukeelu järelmina kehtetuks VSS § 28 lg 3<sup>1</sup> alusel. V peatüki sissesõidukeelu pädevaks kohaldajaks on Siseministerium või Siseministeriumi volitatud valitsusasutus VSS § 31 lg 1 kohaselt. Eeltoodust tulenevalt saab järeldada, et kuivõrd tagajärjed välismaalasele on üldjoontes samad, ei kohalda Siseministerium või Siseministeriumi volitatud valitsusasutus VSS-i V peatüki alusel koostatud sissesõidukeelu kohaldamise menetluse raames haldusmenetluse seaduses sätestatud, vaid tugineb menetluse läbiviimisel VSS-i V peatükis sätestatule.

Seetõttu saab välismaalastega seotud menetluste raames pöörduda haldusõiguse üldosana käsitletavate seaduste poole, millest kõige täpsema vaste avaliku korra määratlusele pakub korrakaitse seadus. KorS § 4 lg 1 kohaselt on avalik kord ühiskonna seisund, milles on tagatud õigushüvede järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitstus.

Kui võrrelda KorS § 4 lg-s 1 sätestatud avaliku korra mõistet ning eelpool välja toodud VMS §-is 11 sätestatud välismaalase kohustusi, tuleb asuda seisukohale, et välismaalaste seadus, kohustades välismaalast järgima Eesti põhiseaduslikku korda ja õigusakte, austama põhiseaduslikke väärtusi, printsiipe, vabadusel, õiglusel ja õigusel tuginevat riiki ning Eesti ühiskonna korraldust, eesti keelt ja kultuuri, tagab, et kui Eestis viibivad välismaalased

täidavad VMS §-s 11 sätestatud kohustusi, on avalik kord tagatud peaaegu sama suurel määral nagu seda sätestab KorS § 4 lg 1. Avaliku korra tagamine VMS § 11 mõistes kaitseb vähem õigushüvesid kui KorS § 4 lg-s 1 sätestatu. Nimelt pole VMS §-s 11 *expressis verbis* nimetatud kõiki neid õiguseid ja kohustusi, mida on mainitud KorS § 4 lg-s 1, nt õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitsmise kohustus, mida KorS § 4 lg 1 aga sätestab. KorS peab silmas nii individuaalsete (s.o elu, tervis, kehaline puutumatus, füüsiline vabadus, au, väärikus jne) kui ka universaalsete (s.o riigi julgeolek, rahvatervis, avaliku võimu ja avalike teenuste toimimine jne) õigushüvede kaitse.<sup>19</sup> Isikute subjektiivseteks õigusteks peab KorS vaid füüsiliste ja eraõiguslike juriidiliste isikute eraõiguslikest suhetest tulenevaid nõudeid ehk avaliku õiguse normide alusel riigi või muu võimukandja vastu tekkinud subjektiivsete õiguste kaitset ei saa korrakaitseaduse alusel lugeda avaliku korra osaks, sest korrakaitseõiguslike vahendite kohaldamine selliste subjektiivsete õiguste kaitsmiseks ei ole võimalik.<sup>20</sup> Eelpool toodu tõttu saab välismaalaste õiguses sätestatud avaliku korra mõistet laiendada ka õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitsmise võrra.

Välismaalasteõiguse raames on seadusandja koostanud avaliku korra ohu mõiste näidisloetelu VMS § 124 lg-s 1 ja 2, kus on sätestatud õiguslikud alused, mille puhul saab keelduda välismaalasele tähtajalise elamisloa andmisest. Avaliku korra ohu näidisloeteluna toob VMS välja järgmised tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise alused:

- esinevad sissesõidukeelu kohaldamise aluseks olevad asjaolud (VMS § 124 lg 1 p 2);
- kõlbluse, teiste isikute õiguste või huvide ohustamine (VMS § 124 lg 1 p 3);
- rahva tervise ohustamine (VMS § 124 lg 1 p 4);
- süüteo toime panemine (VMS § 124 lg 1 p 5, VMS § 124 lg 2 p 7, 8 ja 9);
- Eestis viibimise tingimuste rikkumine (VMS § 124 lg 1 p 6);
- elamisloa taotlemise tegelik eesmärk ei vasta väidetud eesmärgile (VMS § 124 lg 1 p 7);
- Eestist lahkumiskohustuse täitmata jätmine viibimisaluse lõppedes (VMS § 124 lg 1 p 8);
- Eestis viibimise või Eestist lahkumise kulude mittetasumine (VMS § 124 lg 1 p 9).

---

<sup>19</sup> M. Laaring. KorS § 4/5. Korrakaitseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.

<sup>20</sup> M. Laaring. KorS § 4/6. Korrakaitseadus. Komm vlj. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.

VMS § 124 lg 4 sätestab, et eelpool toodud loetelu ei välista ka teiste asjaolude käsitlemist ohuna avalikule korrale. Seega on seadusandja loonud avatud loetelu tegudest, mis võivad avalikku korda välismaalasteõiguse raames ohustada.

Kokkuvõtvalt saab välismaalaste õiguse raames mõistet avalik kord määratleda kui ühiskondlikku seisundit, kus on tagatud Eesti põhiseadusliku korra, väärtuste, printsiipide ja õigusaktide järgimine, kaitstakse õigushüvesid ja subjektiivseid õiguseid ning austatakse õiglusel ja õigusel tuginevat riiki, Eesti Vabariigi ühiskondlikku korraldust, eesti keelt ja eesti kultuuri. Kuivõrd seadusandja on VMS § 124 lg-s 4 loonud avatud loetelu avalikku korda takistavatest olukordadest, saab autori hinnangul avaliku korra ohuna välismaalasteõiguse raames käsitleda igasugust sellist tegevust, mis eelpool toodud avaliku korra ohu mõistega vastandub, avaliku korra toimimist otseselt takistab või ohustab.

## **1.2 Avaliku korra ja avaliku korra ohu sisustamine Euroopa Liidu välismaalaste õiguses**

Välismaalastega seotud Euroopa Liidu õigusaktides sisustab mõistet avalik kord vaid Euroopa Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ. Eeltoodud direktiiv käsitleb liikmesriigis pikaajaliselt elanud kolmandate riikide kodanike õiguslikku staatust. Eeltoodud direktiivi preambuli p 8 kohaselt ei tohi kolmanda riigi kodanikud, kes soovivad saada ja omada pikaajalise elaniku staatust, kujutada ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Direktiivi kohaselt võib mõiste avalik korda hõlmata süüdimõistmist tõsise kuriteo eest.<sup>21</sup> Eelpool toodust nähtub, et direktiiv jätab avaliku korra mõiste täpsemalt avamata, kuid täpsustab, et avaliku korra ohuks võib pidada välismaalast, keda on süüdi mõistetud tõsise kuriteo eest. Kuivõrd tegemist on direktiiviga, mis reguleerib pikaajalistest elanikest välismaalaste õiguseid ja kohustusi, saab direktiivis väljatoodud avaliku korra ohu mõistet kasutada vaid nendest välismaalastest lähtuva avaliku korra ohu analüüsil, kes on liikmesriigi pikaajalised elanikud.

Riigikohus on VMS-is sätestatud avaliku korra ohu mõiste sisustamisel pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise puhul lähtunud ühtlasi Euroopa Kohtu praktikast, täpsemalt Euroopa Kohtu otsusest kohtuasjas nr C-82/16. Euroopa Kohus sedastas, et mõistet „avalik kord“ analüüsidest tuleb igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seaduserikkumisele tuvastada ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis

---

<sup>21</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, preambul p 8.

kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi.<sup>22</sup> Seega nähtub, et Euroopa Liidu õigus justkui kitsendaks avaliku korra ohu mõistet ning kohustaks liikmesriiki välismaalasest lähtuva avaliku korra ohu analüüsimisel tuvastama, et on toimunud ühiskonna põhihuvide kahjustamine, mis oleks ühtlasi tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine. Kuigi Riigikohus viitas eelpool toodud kriteeriumitele peatükis, kus analüüsis pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist, mitte lahkumissetekirjutuse või sissesõidukeelu kohaldamist, ilmneb, realsuses käsitles Euroopa Kohus eeltoodud kaasuses liikmesriigi kodaniku välismaalasest pereliikmete elamisõiguse ning sissesõidukeelu küsimust.<sup>23</sup> Seega ei saa järeldada, et avaliku korra mõiste sisustamine eeldab igal korral ühiskonna põhihuvide kahjustamise tuvastamist.

Lisaks oli eelpool toodud Euroopa Kohtu otsuses keskseks direktiiviks Euroopa Parlamendi ja Euroopa Nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil. Eeltoodud direktiivi art 27 lg 2 kohustab liikmesriiki isikust lähtuva ohu kindlaks tegemisel ning tagasisaatmisotsuse tegemisel analüüsima, kas asjaomase isiku käitumine kujutab endast tõelist, vahetut ja piisavalt tõsist ohtu, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Samas direktiivi 2003/109/EÜ ei sea avaliku korra ohu kindlaks tegemiseks samavõrd kitsaid raame nagu direktiiv 2004/38/EÜ. Näiteks kohustab direktiiv 2003/109/EÜ avaliku korra või julgeoleku ohu analüüsil arvestama isiku poolt sooritatud õigusrikkumiste kaalu (art 9 lg 3), ning lubab pikaajalise elaniku tagasisaatmisotsuse koostada vaid juhul kui see oht on tegelik ja piisavalt tõsine (art 12 lg 1).

### **1.3 Julgeoleku ning julgeolekut ähvardava ohu mõiste sisustamine Eesti siseriiklikus välismaalaste õiguses**

Sarnaselt avaliku korra mõistele, on ka julgeoleku mõiste kõrge abstraktsusastmega, kuid vastupidiselt avaliku korra mõistele ei ole julgeoleku mõistet Eesti Vabariigi seadusandluses, sh VMS-is defineeritud. Kuivõrd elamisloa andmisest keeldumist või kehtetuks tunnistamist saab sisustada ka läbi julgeolekuohu, nt VMS § 124 lg 2 p 3, mille kohaselt keeldutakse tähtajalise elamisloa andmisest kui välismaalase tegevus on olnud suunatud Eesti riigi ja tema julgeoleku vastu või VMS § 135 lg 2 p 3, mille kohaselt tunnistatakse tähtajaline elamisluba

---

<sup>22</sup> RKHKo 3-17-1545, p 23.

<sup>23</sup> EKo C-82/16, K. A., M. Z., M. J., N. N. N., O. I. O., R. I., B. A. vs. Belgische Staat, *ECLI:EU:C:2018:308*, p

kehtetuks, kui välismaalase tegevus kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, on oluline mõtestada julgeoleku mõiste tähendus VMS-i kontekstis. Autori hinnangul mängib välismaalastest lähtuva julgeolekuohu kindlaks tegemine väga olulist rolli just pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalase elamisloa kehtetuks tunnistamisel VMS § 241 lg 1 p 2 alusel ning tagasisaatmisotsuse tegemisel, sest VMS § 241 lg 1 p 2 sõnastus nõuab elamisloa kehtetuks tunnistamisel nii avaliku korra ohu kui ka julgeolekuohu tuvastamist.

Kuivõrd julgeolekuasutuste seaduse (edaspidi ka JAS) § 1 lg 1 ja § 5 kohaselt vastutavad riigi julgeoleku tagamise eest julgeolekuasutused – Kaitsepolitseiamet ja Välisluureamet, on paslik julgeoleku mõiste sisustamiseks pöörduda JAS-i poole. Julgeoleku mõistet saab kaudselt tuletada § 2 lg-st 1, mille kohaselt on julgeolekuasutuste üheks eesmärgiks tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil. JAS § 6 kohaselt on Kaitsepolitseiameti ülesanneteks mh riigi põhiseadusliku korra ja territoriaalse terviklikkuse vägivaldse muutmise ärahoidmine, riigi vastu suunatud luuretegevuse ennetamine ja tõkestamine (vastuluure), terrorismi ja selle rahastamise ning toetamise ärahoidmine ja tõkestamine, riigi julgeolekut ohustava korrupsiooni ärahoidmine ja tõkestamine, nende kuritegude tõkestamine ning kohtueelne uurimine, mille kohtueelne uurimine on Kaitsepolitseiameti pädevuses. JAS § 7 kohaselt on Välisluureameti ülesanneteks mh riigile välis-, majandus- ja riigikaitsepoliitika kujundamiseks ning riigikaitseks vajaliku välisriike, välismaiseid tegureid või tegevust puudutava teabe kogumine ja töötlemine, vastuluure teostamine oma teenistujate kaitseks ning riigi välisesinduste kaitseks, mis asuvad väljaspool riigi territooriumi.

Eeltoodust nähtub selgelt, et julgeoleku mõiste hõlmab endast seisundit, kus on tagatud põhiseadusliku korra püsimine ja territoriaalse terviklikkuse hoidmine. Seega võib julgeolekuohuna käsitleda kõiki neid olukordi, mille puhul on põhiseadusliku korra püsimine või riigi territoriaalse terviklikkuse hoidmine ohustatud. Kaitsepolitseiametil on välismaalaste seaduse raames õigus teha haldusmenetluslikke toiminguid (nt viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine VMS § 55 alusel, viisa tühistamise pädevus VMS § 85 alusel, viisa kehtetuks tunnistamise pädevus VMS § 86 alusel) ja teha välismaalastega seotud menetlustes päringuid (nt päringud majutusettevõtetele VMS § 288 alusel), teha küsitlusi (nt küsitleda välismaalast ning tema perekonnaliikmeid VMS § 293 alusel), teostada riiklikku järelevalvet VMS § 296 lg 1 ja 2 alusel ning kasutada vahetut sundi VMS § 297 lg 5 alusel. Lisaks kinnitab välismaalaste seaduse eelnõu seletuskiri Kaitsepolitseiameti pädevust välismaalastega seotud

menetlustes eesmärgiga tagada riiklik julgeolek ning põhiseaduslik kord.<sup>24</sup> Seega leiab autor, et julgeolekuasutuste seaduses olev julgeoleku mõiste samatähenduslik kohaldamine välismaalaste seaduse mõistes on õiguspärane.

Sellegipoolest nähtub välismaalaste seadusest, et välismaalaste seaduse julgeoleku mõiste sisustamine erineb julgeolekuasutuste seaduse käsitusest. Nimelt VMS § 124 lg 3 kohaselt käsitletakse VMS § 124 lg 2 p-s 1–4, 6, 9–14 sätestatud ohuna riigi julgeolekule, mistõttu saab välismaalaste seaduse kohaselt mh lugeda julgeolekuohuks asjaolu, kui välismaalast on kriminaalkorras korduvalt karistatud tahtlike kuritegude eest VMS § 124 lg 2 p 9 kohaselt. Eelpool toodud loogikat järgides võib VMS-i kontekstis pidada julgeolekuohuks ka välismaalast, keda on korduvalt karistatud näiteks varguste toimepanemise eest. Kuivõrd süstemaatilise poevarga käitumisest julgeolekuohu tuletamine ei tundu õiguspärane ega loogiline, tuleb analüüsida, kuidas seadusandja eelpool toodud õigusliku konstruktsioonini jõudis.

Selgub, et VMS § 124 lg 3 koosmõjus VMS § 124 lg 2 p 9 esinesid muutmata sõnastuses ka esimese välismaalaste seaduse esimeses redaktsioonis, mis koostati vahetult pärast Eesti iseseisvumise taastamist.<sup>25</sup> Nimelt nähtub 1993. aasta välismaalaste seaduse § 12 lg 4 p-st 8, et elamisluba ei anta ega pikendada välismaalasele, keda on kriminaalkorras korduvalt karistatud tahtlike kuritegude eest, sama paragrahvi lg 6 lubab korduvat kriminaalkorras karistamist lugeda ohuks riigi julgeolekule. Välismaalaste seaduse esialgsest eelnõust, mis koostati 03.06.1993, eeltoodud sätet ei nähtu<sup>26</sup>, sätte ettepanek tehti 17.06.1993 koostatud välismaalaste seaduse muudatusettepanekutes, kus välismaalaste seaduse väljatöötamise eest vastutav riigiõiguskomisjon tegi ettepaneku lisada elamislubade andmist reguleerivale §-le 12 lõige 4, mis sätestas elamisloa andmisest keeldumise võimaluse ning keeldumise alused.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> Välismaalaste seaduse eelnõu 537 SE, seletuskiri, lk 13. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/4a401e53-9dbf-9a59-9106-32c788500d0d> (viimati külastatud 16.02.2020).

<sup>25</sup> Välismaalaste seadus. – RT I 1993, 44, 637. Kehtetu – RT 2010, 3, 4 – jõust. 1.10.2010.

<sup>26</sup> Välismaalaste seadus 203 SE I, eelnõu. Koostatud 03.06.1993. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/477ae56e-f5a5-37e2-a995-53fdf5b564b4> (viimati külastatud 16.02.2020).

<sup>27</sup> Muudatusettepanekud välismaalaste seaduse eelnõule 203 SE II. Koostatud 17.06.1993. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/da5a94cf-9e23-35ee-aa19-74cade90a95a> (viimati külastatud 16.02.2020).

Kuivõrd 2009. aastal vastu võetud uue välismaalaste seaduse tervikteksti jäi eelnimetatud säte alles, saab eeltoodud sätte sisustamiseks pöörduda 2009. aasta välismaalaste seaduse eelnõu seletuskirja poole. Seletuskirjast nähtub, et oht riigi julgeolekule on määratlemata õigusmõiste, mille sisustamine toimub uuesti igakordsel seaduse kohaldamisel, mistõttu täpsustati VMS § 124 lg-t 3, mille kohaselt ei välista VMS § 124 lg 2 p-s 1-4, 6, 9-14 loetletud asjaolude väljatoomine muude asjaolude käsitlemist ohuna riigi julgeolekule.<sup>28</sup> Eeltoodust johtuvalt tuleb asuda seisukohale, et välismaalaste seaduses sätestatud julgeolekuohu määratlus on laiem julgeolekuasutuste seaduses sätestatud julgeoleku mõistega võrreldes.

Autori hinnangul ei ole julgeoleku ning seeläbi julgeolekuohu mõiste laiendamine jälgitav ega arusaadav, kuivõrd välismaalaste seadus võimaldab julgeolekuohu sisustamist läbi avaliku korra ohu. Seda eelkõige seetõttu, et korduvalt kriminaalkorras karistamine VMS § 124 lg 2 p 9 alusel ilmestab eelkõige välismaalasest lähtuvat ohtu avalikule korrale, kuivõrd välismaalane ei järgi õigusakte. Autor mõönab, et olukorras, kus välismaalane on süüdi mõistetud riigi julgeolekuga seotud süütegudes, on ilmselge, et isik kujutab mh ohtu ka riigi julgeolekule. Sellegipoolest, kui välismaalast on korduvalt süüdi tunnistatud näiteks süstemaatiliste varguste toimepanemise tõttu, ei saa jaatada välismaalasesst lähtuvat ohtu julgeolekule, sõltumata asjaolust, et VMS § 124 lg 2 p 9 kohaselt loetakse korduvalt kriminaalkorras karistamist julgeolekuohuks. Autori hinnangul ei sea kõik kriminaalkorras karistatavad teod (nt süstemaatilised pisivargused kauplusest) ohtu riigi julgeolekut. Sellegipoolest on iga riigivastane süütegu käsitletav nii avaliku korra kui ka põhiseadusliku korra rikkumisena.<sup>29</sup>

Julgeolekuohu mõiste määratlemisega on välismaalaste seaduses probleemkohti veelgi. Näiteks ei loe välismaalaste seadus julgeolekuohuks välismaalast, keda on karistatud Eesti riigivastase tahtliku kuriteo eest ning tema karistus ei ole kustunud (VMS § 124 lg 2 p 8), eeltoodud sätet ei loeta VMS § 124 lg 3 kohaselt julgeolekuohuks, vaid pelgalt avaliku korra ohuks VMS § 124 lg 4 kohaselt. Kuivõrd riigivastase tahtliku kuriteo eest süüdimõistmine

---

<sup>28</sup> Välismaalaste seaduse eelnõu 537 SE, seletuskiri, lk 21. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/4a401e53-9dbf-9a59-9106-32c788500d0d> (viimati külastatud 16.02.2020).

<sup>29</sup> J. Jäätma. Julgeoleku mõiste. Tallinn: Juridica II/2020, lk 76.

eeldab otsest riigi põhiseadusliku korra vastast tegevust, ei ole selge, kuidas on seadusandja julgeoleku mõistet välismaalaste seaduse raames soovinud sisustada.

Välismaalaste seadusest ei nähtu, kas seadusandja on teadlikult soovinud julgeoleku ohtu sisustada läbi avaliku korra ohu või on tegemist seadusandja veaga. Kuivõrd korduvalt kriminaalkorras karistamist saab VMS-i mõistes pidada julgeolekuohuks VMS § 124 lg 2 p 9 ja lg 3 kohaselt, võib asuda seisukohale, et seadusandja võis soovida julgeolekuohu sisustamist läbi avaliku korra ohu. Samas nähtub välismaalaste seadusest, et kohati on seadusandja poolt nõutud avaliku korra ohu ning julgeolekuohu mõistete selge eristamine. Näiteks sätestab VMS § 237 lg 1 p 1, et pikaajalise elaniku elamisloa andmisest võib keelduda, kui välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule, samas nõuab VMS § 241 lg 1 p 2 nii avaliku korra ohu kui ka julgeolekuohu tuvastamist pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsustamisel. Olukorras, kus seadusandja näeks ette julgeolekuohu mõiste sisustamise läbi avaliku korra ohu, ei oleks seadusandja pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumisele sätestanud alternatiivset koosseisu avaliku korra ohu või julgeolekuohu tuvastamise näol ning pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisele sätestanud kumulatiivset koosseisu avaliku korra ja julgeolekuohu tuvastamise näol.

Sellegipoolest nähtub kohtupraktikast<sup>30</sup>, et VMS § 241 lg 1 p 2 alusel pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine ohu tõttu avaliku korrale ja julgeolekule on lubatav ka juhul, kui välismaalasest lähtuv oht julgeolekule ei seisne otseselt põhiseadusliku korra või riigi territoriaalse terviklikkuse ohustamises. Eelpool (vt märkus nr 15) väljatoodud kohtulahendites olid välismaalased süüdi mõistetud näiteks seksuaalse enesemääramisõiguse vastase raske kuriteo toimepanemise eest<sup>31</sup>, tapmise toimepanemise eest<sup>32</sup>, mõrva toimepanemise eest<sup>33</sup> ning narkootilise aine suures koguses käitlemise eest<sup>34</sup>, kuid kohtud jaatasid nende välismaalaste puhul pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist avaliku korra ja julgeolekuohu kaalutlustel.

---

<sup>30</sup> Nt RKHKo 3-3-1-1-14, RKHKo 3-3-1-2-16, RKHKo 3-17-1545, RKHKo 3-18-89; TrtRngKo 3-17-1183, TrtRngKo 3-17-1674.

<sup>31</sup> RKHKo 3-3-1-1-14.

<sup>32</sup> TrtRngKo 3-17-1183.

<sup>33</sup> RKHKo 3-3-1-2-16.

<sup>34</sup> RKHKo 3-17-1545, RKHKo 3-18-89, TrtRngKo 3-17-1674.

Esmalt jaatas Riigikohus julgeolekuohu mõiste laiemat sisustamist 2014. aastal haldusasjas nr 3-3-1-1-14, mil tunnistas õiguspäraseks välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise VMS § 241 lg 1 p 2 (oht avalikule korrale ja julgeolekule) alusel. Eelnimetatud kaasuses oli välismaalane oma alaealise tütre suhtes korduvalt toime pannud raskeid seksuaalse enesemääramisõiguse vastaseid kuritegusid. Riigikohus sedastas, et pikaajalise elaniku elamisloa on lubatud tunnistada kehtetuks nii juhul, kui isik pole kuritegu toime pannud, kuid kogutud teave ja teatavaks saanud asjaolud kinnitavad reaalselt ja tegelikku ohtu avalikule korrale ja seeläbi riigi julgeolekule, kui ka juhul, kui isik on kuriteo toime pannud ja seda kinnitab süüdimõistetv kohtuotsus. Teisena nimetatud juhul on Riigikohtu hinnangul üheks avalikule korrale ja seeläbi riigi julgeolekule eksisteerivat ohtu kinnitavaks asjaoluks juba eelduslikult kuriteo toimepanemise fakt. Kuriteo toimepanemine ja selle asjaolud on üheks minevikusündmuseks, mis on olulise tähtsusega ka isikust lähtuva jätkuva ohu olemasolu üle otsustamisel.<sup>35</sup> Eeltoodust nähtub, et ka Riigikohus laiendab välismaalaste seaduses sätestatud julgeolekuohu mõistet ning lubab julgeoleku ohtu sisustada läbi välismaalasest tuleneva ohu avalikule korrale.

Sama seisukohta on Riigikohus korranud ka hiljem. Näiteks Riigikohtu otsusest haldusasjas nr 3-17-1545 nähtub, et Riigikohus jaatas pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist VMS § 241 lg 1 p 2 alusel vaid läbi avaliku korra ohu tuvastamise. Nimelt oli PPA vaidlusaluse otsuse koostamisel reaalselt tuvastanud vaid välismaalasest lähtuva ohu avalikule korrale, kuid otsuse järel dustes leidis, et isik kujutab ohtu nii avalikule korrale kui ka julgeolekule, andmata pikemaid selgitusi, kuidas kujutab isik ohtu julgeolekule. Kohus leidis, et PPA vaidlusalune otsus pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise osas oli õiguspärane, s.o PPA ei pidanudki tuvastama välismaalasest lähtuvat ohtu julgeolekule, kuivõrd piisas vaid avaliku korra ohu tuvastamisest.<sup>36</sup> Magistriltõõ autorile jääb selgusetuks, kuidas saab haldusorgan ning Riigikohus niivõrd ulatuslikult laiendada julgeoleku ning seeläbi julgeolekuohu mõistet. Riigikohtu tõlgenduse kohaselt oleks justkui avaliku korra ning julgeoleku mõisted samatähenduslikud.

---

<sup>35</sup> RKHKo 3-3-1-1-14, p 17.

<sup>36</sup> RKHKo 3-17-1545, p 24.

Sellegipoolest ei nõustu kõik kohtud Riigikohtu käsituselga. Näiteks sedastas Tartu Halduskohus haldusajjas nr 3-19-1034, et kahel korral röövi toimepanemise eest süüdi mõistetud isik ei kujuta ohtu julgeolekule. Kohus heitis PPA-le ette, et PPA oli välismaalasest lähtuvat julgeoleku ohtu VMS § 241 lg 1 p 2 mõistes tuletanud läbi välismaalasest lähtuva ohtu avalikule korrale, sarnaselt Riigikohtule haldusajjas nr 3-3-1-1-14. Kohus leidis, et PPA hinnanguga muutuksid mõisted oht avalikule korrale ja oht julgeolekule samatähenduslikeks mõisteteks, mis ei ühti VMS-i eesmärkidega. Kohtuasja raames kaebaja staatuses oleva välismaalase käitumisest ei nähtunud kohtu hinnangul ohtu riigi julgeolekule ehk kaebaja senine käitumine ei ohustanud riiki kui tervikut.<sup>37</sup> Samas jättis otsuse teinud halduskohus välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse jõusse VMS § 241 lg 1 p 2 alusel, mistõttu pidi kohus ka ise mingil määral jaatama välismaalasest lähtuvat ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

Sarnast probleemkohta on Tartu Halduskohus välja toonud ka varem haldusajja nr 3-17-2709 menetluse raames, kus PPA oli tunnistanud kehtetuks välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa VMS § 241 lg 1 p 2 alusel, sest isik kujutab ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Välismaalane oli kriminaalkorras karistatud 12 korral ning väärteokorras 75 korral. Peamiselt oli välismaalane toime pannud varavastaseid kuritegusid (KarS § 199 lg 2 p 4, 7 ja 8) ning rahvatervisevastaseid kuritegusid (KarS § 183 lg 2 p 2 ja KarS § 184 lg 1), isik oli vangistuses viibinud kümnel korral. PPA leidis, et isiku kuriteod kogumis võivad kujutada ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

Halduskohus ei nõustunud PPA seisukohaga ega Riigikohtu seisukohaga haldusajjas nr 3-3-1-1-14, mille kohaselt ohustatakse riigi julgeolekut läbi avaliku korra ohtu. Kohtu hinnangul kujutavad avalik kord ja riigi julgeolek kahte erinevat õigushüve, mis teatud olukordades võivad, kuid ei pruugi kattuda. Näitena sedastas kohus olukorra, kus punase tulega sõidutee ületamisel rikub inimene avalikku korda, kuid ei kahjusta seeläbi riigi julgeolekut. Samas võivad avaliku korra oht ja julgeoleku oht kattuda, kuid see ei tähenda, et nad oleksid samasisulised õigusmõisted. Halduskohus jäi seisukohale, et julgeoleku kui õigushüve kaitsmise puhul on tegemist riigi põhialuste kaitsmisega nii sisemiste kui ka väliste ohtude vastu ehk riigi julgeoleku kaitsmine materiaalses tähenduses. Halduskohus leidis, et julgeolekuohtu mõiste sisustamine ei ole välismaalaste seaduses järjepidev ega loogiline,

---

<sup>37</sup> TrtHKo 3-19-1034, p 13, jõustumata.

kuivõrd korduvalt kriminaalkorras karistamine on julgeolekuohuks (VMS § 124 lg 2 p 9 ja lg 3 kohaselt), kuid kuriteo toimepanemine, mille eest mõisteti välismaalasele üle ühe aasta pikkune reaalne vanglakaristus, ei ole julgeolekuohuks (VMS § 124 lg 2 p 7 ja lg 4 kohaselt).<sup>38</sup> Halduskohus tühistas PPA otsuse, millega tunnistati kehtetuks välismaalase pikaajalise elaniku elamisluba, kuivõrd isikust lähtuv oht julgeolekule ei olnud õiguspäraselt tuvastatud. Väljatoodud halduskohtu otsus tühistati ringkonnakohtu menetluses ning tunnistati PPA otsus, millega tunnistati kehtetuks välismaalase pikaajalise elaniku elamisluba, õiguspäraseks. Sellegipoolest ei selgitanud ringkonnakohtu, miks halduskohtu käsitus julgeolekuohu ning avaliku korra ohu mõiste määratlemisel oli vale.<sup>39</sup>

Magistritöö autor leiab, et halduskohtu käsitus oli õiguspärane, kuivõrd tagas õigusselguse erinevate õigusaktide vaates. Lisaks ei ole selge, miks suurendatakse julgeolekuohu mõistet justnimelt välismaalaste seaduse vaates. Näiteks on julgeolekuohu kaitsmine karistusseadustikus mõtestatud kui riigi sõltumatuse, suveräänsuse, territoriaalse terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitsmine.<sup>40</sup> Seega on karistusseadustikus sätestatud julgeoleku mõiste põhimõtteliselt kattuv julgeolekuasutuste seaduses sätestatud julgeoleku mõistega. Välismaalaste seaduse raames julgeolekuohu mõiste laiendamine ei ole arusaadav ega õiguspärane.

On küsitav, kas julgeolekuohu sisustamisel on PPA väljunud oma volituste piiridest. Nimelt nähtub kohtulahenditest<sup>41</sup>, mille esemeks on pikaajaliste elanike elamislubade kehtetuks tunnistamine avaliku korra ja julgeolekuohu kaalutlustel VMS § 241 lg 1 p 2 alusel, et PPA on julgeolekuohu tuvastanud omal käel ning ei ole menetlusse kaasanud KAPO-t või Välisluureametit, kelle pädevuses on riigi julgeoleku hindamine (JAS § 6). On vaieldav, kas selline olukord on õiguspärane, kuivõrd PPA ülesandeks on politsei ja piirivalve seaduse (edaspidi ka PPVS) § 3 lg 1 p 1 kohaselt eelkõige avaliku korra kaitse korrakaitse seaduses sätestatud alusel ja korras ning KAPO ning Välisluureameti ülesanneteks JAS § 2 lg 1 ja § 6 kohaselt riigi julgeoleku tagamine. Samas on VMS § 242 ja § 243 kohaselt tähtajalise elamisloa ja pikaajalise elaniku elamisloa menetlus PPA pädevuses, mistõttu tuleb järelda,

---

<sup>38</sup> TrtHKo 3-17-2709, p 5-5.5, otsus tühistatud Tartu Ringkonnakohtu 28.06.2019 otsusega.

<sup>39</sup> TrtRngKo 3-17-2709.

<sup>40</sup> Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. Koost. J. Sootak, P. Pikamäe. Juura, 2015, lk 621.

<sup>41</sup> Nt RKHKo 3-3-1-1-14, RKHKo 3-3-1-2-16, RKHKo 3-17-1545, RKHKo 3-18-89; TrtRngKo 3-17-1183, TrtRngKo 3-17-1674.

et elamislubadega seotud menetluste raames on julgeolekuohtu tuvastamine ning hindamine PPA pädevuses. Riigikohus on haldusasjas nr 3-17-1026 selgitanud, et riigi julgeolekule esineva ohu hindamine on küll KAPO pädevuses, kuid PPA menetlust läbi viiva haldusorganina peab tegema kindlaks asjas tähtsust omavad asjaolud ning vastutab seeläbi normides sisalduva määratlemata õigusmõistete sisustamise eest.<sup>42</sup>

Eeltoodust nähtub, et välismaalaste seadus ei ole julgeoleku ning julgeolekuohtu mõiste sisustamisel täpne ega järjepidev, sest võimaldab julgeolekuohtu sisustamist läbi avaliku korra ohu. Magistritöö autori hinnangul ei ole julgeolekuohtu mõiste laiendamine välismaalaste seaduses õiguspärane ega jälgitav, kuivõrd selline käsitlus on tekkinud ilma selge põhjenduse ning vajaduseta. Magistritöö autori hinnangul tagaks õigusselguse VMS § 241 lg 1 p 2 kumulatiivse koosseisu asendamine alternatiivse koosseisuga nii, et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks on vaja tuvastada välismaalasest lähtuv oht avalikule korrale või julgeolekule. Praktikaks on õiguslik olukord selline, kus VMS § 241 lg 1 p 2 juba käsitletakse alternatiivse koosseisuna. Näiteks ei ole Riigikohus näinud probleemkohta, kui PPA on rajanud pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse põhjenduse vaid ohule avalikule korrale, kuid jättes tuvastamata ohu julgeolekule.

Lisaks on magistritöö autori hinnangul kehtiva õigusega selgelt vastuolus VMS § 124 lg 3 osas, milles see peab julgeolekuohuks välismaalase kriminaalkorras korduvat karistamist tahtlike kuritegude eest (VMS § 124 lg 2 p 9). Välismaalase korduv kriminaalkorras karistamine viitab välismaalasest lähtuvale avaliku korra ohule, sest välismaalane ei järgi teadlikult kehtivat seadust ning eirab sotsiaalseid ja õiguslikke norme, ohustades sellega ühiskondlikku turvatunnet. Samas ei saa kuriteo toimepanemist liigitada igal korral julgeolekuohuks. Näiteks ei pruugi julgeolekut otseselt ohustada varavastased kuriteod või liiklussüüteod. Magistritöö autor nendib, et teatud olukordades võivad välismaalase poolt toime pandud varavastased kuriteod häirida ühiskondlikku toimimist sedavõrd, et ohustavad riiklikku sisejulgeolekut, kuid selgelt ei saa iga süütegu lugeda ohuks julgeolekule. Magistritöö autor leiab, et õigusselguse tagamiseks tuleb välismaalaste seadus sõnastada nii et VMS § 124 lg 2 p-s 9 sätestatud asjaolude ilmnemist ei loetaks julgeolekuohuks VMS § 124 lg 3 mõistes. Lisaks leiab magistritöö autor, et vajalik on VMS § 124 lg 3 ümber sõnastamine

---

<sup>42</sup> RKHKo 3-17-1026, p 32-33.

nii, et see peaks julgeolekuohuks ka VMS § 124 lg 2 p-s 8 sätestatud, kuivõrd eeltoodud koosseis sätestab otseselt riigivastase tegevuse.

#### **1.4 Julgeoleku ning julgeolekuohu sisustamine Euroopa Liidu välismaalasteõiguses**

Kuivõrd Riigikohus lähtus haldusasja nr 3-17-1545 lahendamisel ka Euroopa Liidu õigusest, sh direktiivist ning EL kohtulahenditest, tuleb julgeoleku mõiste sisustamisel analüüsida ka Euroopa Liidu õiguspraktikat. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ, art 9 lg 3 näeb liikmesriikidele võimalusena ette, et nad võivad pikaajalise elaniku õiguse pikaajalise elaniku staatusele lõpetada, kui ta kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Sättest nähtub, et selle siseriiklikusse õigusesse ülevõtmine oli vabatahtlik ning Eesti on eeltoodut sätte ülevõtnud alternatiivse koosseisu asemel kumulatiivses sõnastuses, s.o pikaajalise elaniku elamisluba saab kehtetuks tunnistada vaid avaliku korra ja julgeolekuohu esinemisel. Autori hinnangul eristab ka direktiiv 2003/109/EÜ avaliku korra julgeolekust. Näiteks sätestab direktiivi preambuli p 8, et mõiste avalik kord võib hõlmata süüdimõistmist tõsise kuriteo eest. Direktiivi artikkel 6 avab avaliku korra ja julgeoleku mõistet veelgi – nimelt näeb direktiiv ette, et liikmesriik võib keelduda pikaajalise elaniku staatuse andmisest avaliku korra ja julgeolekuga seotud põhjustel. Direktiivi kohaselt peab liikmesriik sel juhul kaaluma avaliku korra või julgeoleku vastu sooritatud õigusrikkumise raskust või laadi või asjaomase isikuga seotud ohte, võttes asjakohaselt arvesse elamise kestust ning sidemete olemasolu elukohariigiga. Eeltoodust nähtub, et ka direktiiv eristab selgelt avaliku korra vastu suunatud õigusrikkumisi ja julgeoleku vastu suunatud õigusrikkumisi.

Ka Euroopa Kohus eristab julgeoleku ja avaliku korra mõisteid. Euroopa Kohus on sedastanud, et mõisteid „avalik kord“ ja „avalik julgeolek“ tuleb kitsalt tõlgendada. Magistritöö eelmises peatükis analüüsiti Euroopa Kohtu otsust kohtuasjas nr C-82/16, kus kohus leidis, et mõiste „avalik kord“ sisustamisel tuleb igal juhul lisaks ühiskondliku korra häirimisele ehk igasugusele seadusrikkumisele ka seda, et esineb tõeline, vahetu ja piisavalt tõsine oht, mis kahjustab mõnd ühiskonna põhihuvi. Mõiste „avalik julgeolek“ hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeolekut kui ka välisjulgeolekut, mistõttu võib avalikku julgeolekut mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht

rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele kooseksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine.<sup>43</sup>

Kohtu seisukohast nähtub, et mõiste „avalik kord“ on Euroopa Liidu õiguse raames selgitatav kui ühiskondliku korra mittejärgimine, riigi seadusandliku korra eiramine ning õigushüvede selge häirimine. Julgeoleku mõistet avab ka Euroopa Kohus kui riigi vastu suunatud tegevust, mis häirib riigi elanikkonda ja riigi toimimist laiemalt. Seega saab järeldada, et ka Euroopa Kohus tõlgendab avaliku korra ja julgeoleku mõisteid sarnaselt nagu Eesti siseriiklik õigus julgeolekuasutuste seaduses, korrakaitse seaduses ja karistusseadustikus. On arusaamatu, miks laiendab Riigikohus julgeoleku mõistet justnimelt vaid välismaalaste õiguse raames, muutes mõisted „avalik kord“ ning „julgeolek“ sisuliselt samatähenduslikeks.

Euroopa Liidu välismaalastega seotud õiguspraktikas jagatakse julgeoleku mõiste mõnikord kaheks – avalik julgeolek ja riigi julgeolek. Kuigi direktiiv 2003/109/EÜ käsitleb direktiivi tekstis läbivalt vaid julgeoleku mõistet, eristab avaliku julgeoleku ja riigi julgeoleku mõistet Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, mis sätestab liikmesriikide ühiste nõuete ja korra liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel (edaspidi ka naasmisdirektiiv). Naasmisdirektiivi art 7 p-st 4 nähtub, et liikmesriigid võivad ebaseaduslikult riigis viibivale välismaalasele jätta vabatahtliku lahkumise tähtaja määramata kui isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, avalikule julgeolekule või riigi julgeolekule (ingl k „if the person concerned poses a risk to public policy, public security or national security“, pr k „si la personne concernée constitue un danger pour l'ordre public, la sécurité publique ou la sécurité nationale“). Eeltoodud säte on Eesti õigusesse kohaldatud väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (edaspidi ka VSS) § 7<sup>2</sup> lg 2 p-s 4, mille kohaselt võib lahkumiskohustuse vabatahtliku täitmise tähtaja jätta määramata ja lahkumisettekirjutuse kohe sundtäita, kui välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule. Eelnevast nähtub, et Eesti õigus ei kasuta eraldi mõistet „avalik julgeolek“. Seega tuleb küsida, mida tähendab Euroopa Liidu õiguse mõistes „avalik julgeolek“ ning kuhu kuulub eeltoodud mõiste Eesti õiguses.

Käesolevas magistritöös on varasemalt välja toodud, et Euroopa Kohus on lahendis C-82/16, mille esemeks oli naasmisdirektiivi kohaldamine, sedastanud, et mõiste „avalik julgeolek“

---

<sup>43</sup> C-82/16, K. A, p 91.

hõlmab nii liikmesriigi sisejulgeolekut kui ka välisjulgeolekut, avalikku julgeolekut võib mõjutada institutsioonide ja oluliste avalike teenuste toimimise kahjustamine ning oht rahvastiku säilimisele, samuti välissuhete raske häirimise oht või oht rahvaste rahumeelsele kooseksisteerimisele või militaarhuvide kahjustamine. Euroopa Kohus on samuti leidnud, et võitlus narkootiliste ainete grupiviisilise kaubitsemisega seotud kuritegevuse või terrorismi vastu kuulub mõiste „avalik julgeolek“ alla.<sup>44</sup>

Eeltoodust nähtub, et mõiste „avalik julgeolek“ kuulub riigi põhiseadusliku korra sisemine kaitsmine läbi institutsioonide ja teenuste toimimise kaitse. Samuti kuulub „avaliku julgeoleku“ mõiste alla riigi väline kaitsmine läbi territoriaalse terviklikkuse ja põhiseadusliku korra kaitse, militaarhuvide kaitse, välissuhete kaitse ja rahvaste rahumeelse kooseksisteerimise kaitse. Kuigi kohtuasja esemeks oli naasmisdirektiivi kohaldamine, mis kasutab seadustekstis mõisteid „avalik julgeolek“ ja „riigi julgeolek“, ei sedastanud kohus, kuidas erinevad kohtu hinnangul mõisted „riigi julgeolek“ ja „avalik julgeolek“. Eelpool toodust nähtub justkui ei saaks neid kahte mõistet eristada, sest „avaliku julgeoleku“ mõiste sisustamine Euroopa Kohtu poolt hõlmab ka riiklikku julgeolekut läbi välise julgeoleku kaitse. Autori hinnangul saab mõisteid „avalik julgeolek“ ja „riigi julgeolek“ käsitleda samatähenduslikena. Eeltoodut kinnitab ka naasmisdirektiivi ja direktiivi 2003/119/EÜ omavaheline keeleline võrdlus. Naasmisdirektiivi erinevate tõlgete analüüsil selgub, et mõisted „*public security*“ ja „*sécurité publique*“ vastavad naasmisdirektiivi eestikeelses tõlkes mõistele „avalik julgeolek“. Direktiiv 2003/109/EÜ kasutab terve direktiivi teksti raames vaid mõistet „julgeolek“, näiteks artikkel 6 „avalik kord ja julgeolek“, mis inglisekeelses versioonis on tõlgitud kui „*public policy and public security*“ ning prantsuskeelses versioonis kui „*ordre public et sécurité publique*“. Seega nähtub eeltoodust, et mõisteid „avalik julgeolek“ ning „julgeolek“ saab välismaalastega seotud õiguspraktikas kasutada samatähenduslikena.

---

<sup>44</sup> C-82/16, K. A, p 91.

## II Välismaalasest lähtuvad ohu tasemed ning nende tuvastamine

### 2.1 Ohu taseme tuvastamise protsess

Välismaalastega seotud menetluste eesmärk on võimaliku välismaalastest lähtuva ohu realiseerumise ärahoidmine, võimaldades riiki elama asuda nendel välismaalastel, kes ei kujuta endast ohtu riigi julgeolekule või avalikule korrale ning kelle riiki saabumine ja riigis viibimine on avalikes huvides. Haldusorgani ülesandeks on mh hinnata tulevikus toimuda võivate sündmuste tõenäosust, hoides ära ebasoovitavad sündmused ning soodustada soovitavaid sündmuseid. Lisaks võib haldusmenetluse raames, mille keskmes on välismaalase taotlus Eestis viibida või elada, tekkida olukord, kus menetluses tähtsust omavad asjaolud ei ole haldusorganile teada või asjaolude selgitamine ei ole mõistlike pingutustega võimalik.<sup>45</sup>

Välismaalaste õiguse raames toimuval haldusõiguslikul menetlusel ei ole karistuslikku funktsiooni, st elamisloa andmisest keeldumine või elamisloa kehtetuks tunnistamist ei saa lugeda lisakaristuseks toime pandud süütegude eest. Kriminaalkorras karistamise eesmärgiks on riigipoolne reaktsioon tehtud süüteole või süütegudele, lisaks võib kriminaalkaristus teenida potentsiaalselt ohtliku isiku eraldamise eesmärki muust õiguskuulekast ühiskonnast. Elamisloa andmisest keeldumise või selle kehtetuks tunnistamise peamiseks eesmärgiks on riigi soov hoida ära tulevikus toimuvad võimalikud uued süüteod.<sup>46</sup> Lähtudes asjaolust, et välismaalase elamisloa kehtetuks tunnistamine või selle andmisest keeldumine toimub seetõttu, et kaitsta riigi avalikku korda või julgeolekut tulevikus, tuleb välismaalasest lähtuva ohu suhtes teha etteulatuv otsus, s.o haldusorgan peab talle kättesaadava informatsiooni puhul otsustama, kas menetluses olev välismaalane võib tulevikus kujutada ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Pärast välismaalasest lähtuva ohuhinnangu koostamist saab haldusorgan seejärel otsustada, kas isikust lähtuv võimalik oht avalikule korrale või julgeolekule kaalub üles välismaalase erahuvi viibida või elada Eestis. Tegemist on haldusorgani kaalutusõigusega HMS § 4 lg 1 ja 2 mõistes.

---

<sup>45</sup> Välismaalaste seaduse eelnõu 537 SE, seletuskiri, lk 5. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/4a401e53-9dbf-9a59-9106-32c788500d0d> (viimati külastatud 16.02.2020).

<sup>46</sup> RKHKo 3-3-1-2-16, p 5, 10.

Kohtulikus kontrollis saab kohus otsuse õiguspärasuse hindamisel analüüsida kaalutusõiguse piiride ja eesmärgi ning muude kaalutusreeglite järgimist haldusorgani poolt. Kohus ei hinda eraldivõetuna kaalutusotsuse otstarbekust. Kohus ei teosta haldusakti või toimingu õiguspärasust kontrollides kaalutusõigust haldusorgani eest HKMS § 158 lg 3 alusel. Haldusorgani poolt välismaalase suhtes koostatud ohu hindamise tulemi õiguspärasust saab kohus hinnata juriidilise argumentatsiooni ja metoodika abil.<sup>47</sup> Kohus kontrollib ega kaalutusotsuse tegemisel ei esinenud menetlus- ja vormivigu, mis võisid mõjutada sisulist otsustamist, kas diskretsiooniotsus on kooskõlas õigusnormide ja õiguse üldpõhimõtetega, kas otsus tugineb seaduslikule alusele, ega ei ole väljutud diskretsiooni piiridest ning ega ei ole tehtud muud sisulist diskretsiooniviga.<sup>48</sup> Asjaolude väärtustamise kontrollimisel sekkub kohtuvõim oluliselt täitevvõimu tegevussfääri ja ebaõigele väärtustamisele saab seetõttu tugineda üksnes ilmselge meelevaldsuse tuvastamise korral.<sup>49</sup>

Ohutaseme tuvastamisel saab haldusorgan lähtuda välismaalase varasemate karistatuse andmetest, näiteks kriminaalkorras süüdimõistetv kohtulahend<sup>50</sup> või väärtemenetluse otsus<sup>51</sup>. Siinkohal on oluline tähele panna, et ohu tuvastamine ei baseeruks pelgalt karistatavuse faktil, vaid oleks toimunud juhtumipõhine hindamine, kus analüüsitakse karistusotsuseni viinud süüteo asjaolusid.<sup>52</sup> Näiteks on Euroopa Kohus sedastanud, et ohu tuvastamisest tingitud tagasisaatmisotsust ei saa teha ainuüksi seetõttu, et isikule on mõistetud üle aastane vangistus.<sup>53</sup> Seega tuleb välismaalasest lähtuva ohu taseme hindamisel muuhulgas tuvastada süüteo toimepanemise asjaolud, süütegude retsidiivsus ja laad ning kohtu poolt kohaldatud karistuse määr. Eeltoodud tegurid näitavad, milline on välismaalase meelestatus, suhtumine õiguskorda ning mis põhjustel välismaalane süütegusid on toime pannud. Väljatoodud andmete põhjal saab haldusorgan ohu hindamisel teha järeldusi, milline on välismaalasest lähtuv ohu tase, sh kas see on reaalne ja/või piisavalt tõsine.

---

<sup>47</sup> RKHKo 3-17-1545, p 26.

<sup>48</sup> RKHKo 3-3-1-54-03, p 38.

<sup>49</sup> RKHKo 3-3-1-1-14, p 26.

<sup>50</sup> RKHKo 3-3-1-2-16, p 1.2.

<sup>51</sup> TlnRngKo 3-18-1073, p 2.

<sup>52</sup> EKO C-303/08 Land Baden-Württemberg vs. Metin Bozkurt, ECLI:EU:C:2010:800 p 59.

<sup>53</sup> EKO c-363/16 Wilber López Pastuzano vs. Delegación del Gobierno en Navarra, ECLI:EU:C:2017:949, p 27.

On küsitav, millisel määral võib liikmesriik kasutada välismaalasest lähtuva ohu hindamisel süütegusid, mille eest välismaalast ei ole veel süüdi mõistetud, näiteks olukorras, kus välismaalane on menetluses näiteks kahtlustatava või süüdistava menetlusseisundis. Euroopa Kohus on sedastanud, et liikmesriik peab igal juhul hindama avaliku korra ohu mõistet juhtumipõhiselt, selleks, et teha kindlaks, kas kolmanda riigi kodaniku käitumine kujutab avalikule korrale olemasolevat ja reaalselt ohtu. Euroopa Kohus sedastas, et üksnes asjaolu alusel, et kolmanda riigi kodanikku kahtlustatakse riigisisese õiguse alusel kuriteona karistatava teo toimepanemises või et ta on sellise teo toimepanemise eest süüdi mõistetud, ei ole põhjendatud asuda seisukohale, et kõnealune välismaalane kujutab endast ohtu avalikule korrale. Igal juhul tuleb arvesse võtta asjaomase isiku käitumist ja seda, kas see käitumine kujutab ohtu avalikule korrale.<sup>54</sup> Seega ei välistanud Euroopa Kohus välismaalasest lähtuva avaliku korra ohu sisustamisel nende kuritegude analüüsimist, mille eest välismaalast ei ole veel süüdi mõistetud. Liikmesriigil tuleb põhistada välismaalasest lähtuvat ohtu kuriteo asjaoludel ning välismaalase enda tegevusel, mitte kuriteo koosseisul või võimaliku karistamise faktil.

Sealhulgas tuleb isiku ohtlikkuse hindamisel lähtuda isiku varasemast kriminaalsest käitumisest, arvestada kuritegude iseloomu, karistuste hulka ja seda, kui kiiresti hakkas isik pärast karistuse ärakandmist uuesti kuritegusid toime panema. Lisaks tuleb arvestada kui noorelt isik süütegusid toime panema hakkas ning tähelepanu tuleb pöörata isiku iseloomule, intelligentsusele, üldisele käitumisele, aga ka perekonnale ja suhtlusringkonnale.<sup>55</sup> Eeltoodust nähtub, et ohuhinnangu täpsus ning kvaliteet sõltuvad suuresti haldusorganile kättesaadavast informatsioonist. Olukorras, kus välismaalane on riigis vähe viibinud või riiki alles sisenenud, on liikmesriigil välismaalase kohta võrdlemisi vähe informatsiooni, mistõttu on ohuhinnangu koostamine raskendatud. Eeltoodu tõttu on välismaalaste seaduses vähendatud haldusorgani kohustust tõendada menetluses tähtsust omavaid asjaolusid.<sup>56</sup> Nimelt nähtub VMS § 15 lg-st 1, et välismaalase Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise, Eestis töötamise ja Eestist lahkuma kohustamise menetlustes tulevikus aset leida võivate asjaolude hindamisel ja tõendamisel ning välismaalasega seotud ohtude ennetamisel eeldatakse, et

---

<sup>54</sup> EKo C-554/13 Z. Zh., Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie vs. I. O., ECLI:EU:C:2015:377, p 50.

<sup>55</sup> RKÜKo 3-4-1-16-10, p 74.

<sup>56</sup> Välismaalaste seaduse eelnõu 537 SE, seletuskiri, lk 5. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/4a401e53-9dbf-9a59-9106-32c788500d0d> (viimati külastatud 16.02.2020).

asjaolu saabumine on tõenäoline, kui selle saabumine ei ole ilmselgelt välistatud. Juhul kui välismaalane on liikmesriiki alles saabunud, saab välismaalase ohuhinnangu koostamisel kasutada informatsiooni, mis liikmesriigile on kättesaadav, näiteks avalikest allikatest pärinev info, sh välismaalase sotsiaalmeediakontodest pärinev teave<sup>57</sup> ning välismaalase telefonis leitud teavet<sup>58</sup>.

Samuti saab haldusorgan välismaalasest lähtuva avaliku korra või julgeolekuohu taseme tuvastamiseks tugineda HMS § 16 lg 1 kohaselt teise haldusorgani poolt koostatud arvamusele. Välismaalastega seotud menetlustes võib selliseks haldusorganiks olla näiteks Kaitsepolitseiamet.<sup>59</sup> Olukorras, kus välismaalane on viibinud või viibib vanglas saab haldusorgan välismaalasest lähtuva ohu iseloomustamisel kasutada ka vangla poolt välismaalase kohta koostatud riskihinnangut.<sup>60</sup> Vangla poolt koostatud riskihinnangut tõendina kasutades tuleb haldusakti eest vastutaval haldusorganil silmas pidada, et riskihindamise tulemus sõltub asjaoludest, mis võivad ajas muutuda. Olukorras, kus asjaolud on muutunud, saab kinnipeetavast lähtuvat riski väljendada erinevalt, mille tagajärjel ei vasta riskihinnang enam tegelikkusele. Lisaks on isiku ennetähtaegse vabastamise küsimustes jäänud Riigikohtule arusaamatuks, millise loogilise arutluskäigu tagajärjel väljendub uue kuriteo toimepanemise risk ning kuidas saab uue kuriteo tõenäosus kujuneda suuremaks, mida spetsiifilisemat kuritegu kirjeldatakse (nt on kinnipeetava puhul üldise korduva kuriteo toimepanemise riski määr 34 protsenti, kuid vägivaldse kuriteo toimepanemise tõenäosus juba 42 protsenti).<sup>61</sup> Riigikohus on seoses vangla koostatud iseloomustustega ühtlasi märkinud, et vangla võib lühikese aja jooksul koostada mitu osaliselt vasturääkivat dokumenti. Näiteks tuvastas Riigikohus haldusasja nr 3-18-89 menetluse raames, et Viru Vangla oli 24.01.2017 koostatud iseloomustuses leidnud, kuidas välismaalasest kinnipeetava poolt uue kuriteo toimepanemise tõenäosus kahe aasta jooksul oli 16%, mistõttu toetas Viru Vangla isiku ennetähtaegset vabastamist. Samas koostas Viru Vangla 11.09.2017, s.o 9 kuud hiljem dokumendi, milles leidis, et välismaalane kujutab endast niivõrd suurt ohtu avalikule korrale ja ühiskondlikule turvalisusele, et on põhjendatud välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine ja lahkumisettekirjutuse tegemine. Siinkohal heitis Riigikohus PPA-le,

---

<sup>57</sup> RKHKo 3-17-1026 p 5.2.

<sup>58</sup> RKHKo 3-17-1026, p 7.3.

<sup>59</sup> RKHKo 3-17-1026, p 5.2.

<sup>60</sup> RKHKo 3-3-1-2-16, p 1.3.

<sup>61</sup> RKKKo 1-09-14104, p 27.

kui haldusakti ees vastutavale haldusorganile ette, et vangla poolt koostatud dokumentide vasturääkivust ei uuritud täpsemalt ning jäeti vasturääkivus kõrvaldamata. Riigikohus sedastas, et teise haldusorgani arvamusele tuginedes tuleb arvestada, et haldusakti koostaval haldusorganil on HMS §-st 6 tulenev kohustus selgitada välja menetletavas asjas olulise tähtsusega asjaolud, mistõttu on haldusakti väljaandval haldusorganil vastutus menetlustulemuse õiguspärasuse üle, sh teabe üle, mis sisaldub teiste haldusorganite poolt koostatud arvamustes ja seisukohtades, juhul kui seda teavet kasutatakse haldusakti koostamisel.<sup>62</sup>

Direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg 3 kohustab liikmesriiki enne pikaajalise elaniku elamisluba omava välismaalase tagasisaatmisotsuse tegemist arvestama välismaalase elamise kestvusega liikmesriigi territooriumil, välismaalase vanusega, tagajärgedega, mis kaasnevad välismaalasele ja tema pereliikmetele ning sidemeid elukoha- ja päritoluriigiga. Eeltoodud põhimõtted tuginevad Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele, kus kohus analüüsis Euroopa inimõiguste ja põhivabaduse kaitse konventsiooni art 8 järgmist liikmesriikide poolt.<sup>63</sup> EIÕK<sup>64</sup> art 8 sätestab igäihe õiguse era- ja perekonnaelu ja kodu ning sõnumite saladuse austamisele. Euroopa Liidu lepingu<sup>65</sup> art 6 lg 3 sedastab, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga tagatud ja liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest tulenevad põhiõigused on liidu õiguse üldpõhimõtted. Seega tuleb pikaajalise elaniku tagasisaatmisotsuse tegemisel ning era- ja perekonnaelu riive analüüsil arvestada Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtadega.<sup>66</sup>

Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud kriteeriumid, millest lähtuda välismaalase era- ja perekonnaelu riive analüüsil. Esmased kriteeriumid sedastas Euroopa Inimõiguste Kohus *Maslov vs. Austria* kohtuasjas, millele on hiljem kriteeriume lisandunud. Õiguskirjanduses<sup>67</sup> on analüüsitavad asjaolud sedastatud järgnevate küsimuste vormis:

---

<sup>62</sup> RKHKo 3-18-89 p 14.

<sup>63</sup> *Ibid.*, pp 123–124.

<sup>64</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

<sup>65</sup> Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, 07.06.2016.

<sup>66</sup> D. Acosta Arcarazo 2011, p 124.

<sup>67</sup> P. Van Dijk. Protection of Integrated Aliens against Expulsion Under the European Convention on Human Rights. European Journal of Migration and Law Vol. 1. Holland: Kluwer Law International 1999, pp 302-303.

- 1) Kas välismaalane sündis liikmesriigis?<sup>68</sup>
- 2) Kui kaua on välismaalane liikmesriigis viibinud?<sup>69</sup>
- 3) Kas välismaalane on liikmesriigis omandanud esmase hariduse?<sup>70</sup>
- 4) Kas välismaalane kõneleb liikmesriigi või enda kodakondsusjärgse riigi keelt?<sup>71</sup>
- 5) Kas välismaalane on omanud või taotlenud liikmesriigi kodakondsust?<sup>72</sup>
- 6) Kas välismaalasel on liikmesriigi kodanikust abikaasa?<sup>73</sup>
- 7) Kas välismaalasel on liikmesriigis lähedasi sugulasi?<sup>74</sup> Sh kes kuuluvad välismaalase tuumikperre?<sup>75</sup>

Magistritöö autori hinnangul tuleb välismaalase era- ja perekonnaelu analüüsil arvestada ka järgnevate asjaoludega:

- 8) Kas välismaalane on Eestis seaduslikult töötanud ning kas välismaalase Eestis töötamine on avalikes huvides?<sup>76</sup>
- 9) Kas välismaalase liikmesriigi kodanikust abikaasa oli abielu sõlmimise hetkel teadlik enda abikaasa kodakondsusest ning kriminaalsest tegevusest?<sup>77</sup>
- 10) Kui hõlpsalt saab välismaalane suhelda liikmesriiki jäävate lähedaste sugulastega?<sup>78</sup>

Eeltoodud küsimustele vastates on võimalik tuvastada milline on elamisloa kehtetuks tunnistamise ja tagasisaatmisega kaasnev võimalik era- ja perekonnaelu riive. Eeltoodud analüüsi tagajärjel saadud tulemusi peab kaaluma välismaalasest lähtuva ohu tasemega. Välismaalasest lähtuva ohu hõlpsamaks analüüsiks saab vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale vastata järgnevatele küsimustele<sup>79</sup>:

---

<sup>68</sup> EIKo 55/1990/246/317, 12083/86, Beldjoudi vs. Prantsusmaa, p 28.

<sup>69</sup> EIKo 12313/86, Moustaquim vs. Belgia, p 45; EIKo 1638/03, Maslov vs. Austria, p 48.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p 45.

<sup>71</sup> EIKo 18/1994/465/546, Nasri vs. Prantsusmaa, p 45.

<sup>72</sup> EIKo 55/1990/246/317, 12083/86, Beldjoudi vs. Prantsusmaa, p 77.

<sup>73</sup> EIKo 21794/93, C. vs. Belgia, p 33.

<sup>74</sup> *Ibid.*, p 34.

<sup>75</sup> EIKo 60654/00, Sisojeva vs. Läti, p 98.

<sup>76</sup> TlnRngKo 3-18-1073, 12.

<sup>77</sup> EIKo 27319/07, Onur vs. Ühendkuningriik, p 59.

<sup>78</sup> TlnHKO 3-19-340, p 46.

<sup>79</sup> P. Van Dijk 1999, p 303.

- 11) Milline on toimepandud kuritegude laad ning raskusaste?<sup>80</sup>
- 12) Kui tõsised on toimepandud süüteod ning millised karistused toimepandud süütegude eest mõisteti?<sup>81</sup>
- 13) Millisest vanusest alustas välismaalane kuritegude toimepanemist?<sup>82</sup>
- 14) Kuidas on välismaalane käitunud ajal, mil ta on süüteo sooritamise eest saanud karistuse ära kandnud?<sup>83</sup>

Magistritöö autori hinnangul saab välismaalasest lähtuva ohu hindamisel analüüsida ka järgnevaid tegureid:

- 15) Kui suure osa oma elust on välismaalane kuritegusid toime pannud ning kui pika aja on välismaalane veetnud kinnipidamisasutustes?<sup>84</sup>
- 16) Kui pikalt on välismaalane suutnud elada õiguskaualekat elu, s.o kui pikad on etapid, mil välismaalane kuritegusid ei soorita?<sup>85</sup>
- 17) Milline on välismaalase käitumine olnud kinnipidamisasutuses?<sup>86</sup>

Kuivõrd eeltoodud küsimused olid peaaesjalikult kujunenud kaasustest, mille esemeks oli pikaajaliste elanike elamislubade kehtetuks tunnistamine ja tagasisaatmine, on magistritöö autori hinnangul eeltoodud küsimuste analüüs oluline kõikide elamislubade menetluste raames. Seega saab eeltoodud küsimustikku kasutada ka olukorras, kus välismaalasele keeldutakse näiteks tähtajalise elamisloa või pikaajalise elaniku elamisloa andmisest või tunnistatakse eeltoodud elamisluba kehtetuks.

## 2.2 Välismaalasest lähtuv reaalne oht

Reaalne oht on välismaalasest lähtuva ohu kirjeldamise üks aspektidest. Realse ohu hindamise kohustuse sätestas esmakordselt Euroopa Liidu ja Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, mille art 12 p 1 kohaselt võib liikmesriik teha otsuse pikaajaline elanik välja saata üksnes siis,

---

<sup>80</sup> EIKo 1638/03, Maslov vs. Austria, p 48.

<sup>81</sup> EIKo 55/1990/246/317, 12083/86, Beldjoudi vs. Prantsusmaa, p 75.

<sup>82</sup> EIKo 12313/86, Moustaquim vs. Belgia, p 44.

<sup>83</sup> EIKo 1638/03, Maslov vs. Austria, p 48.

<sup>84</sup> TlnHKo 3-19-340, p 40.

<sup>85</sup> RKHKo 3-16-2088, p 21.

<sup>86</sup> RKHKo 3-17-1545, p 29, 30.

kui isik kujutab tegelikku<sup>87</sup> ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Välismaalasest lähtuv reaalne oht seisneb temast lähtuva ohu realiseerumise tõenäosuses.<sup>88</sup>

Reaalse ohu hindamine toimub direktiivi kohaselt kui pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalasele koostatakse tagasisaatmisotsus. Eeltoodud olukord võib toimuda juhul kui Politsei- ja Piirivalveamet tunnistab kehtetuks välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa VMS § 241 lg 1 p 2 mõistes, koostab lahkumisettekirjutuse VSS § 7 lg 1 kohaselt ning kohaldab välismaalase suhtes sissesõidukeeldu VSS § 7<sup>4</sup> lg 1 või lg 2 alusel. Lisaks tuleb välismaalasest lähtuv reaalne oht tuvastada olukorras, kus Siseministeerium kohaldab välismaalasele sissesõidukeeldu VSS § 27<sup>1</sup> alusel, mille tagajärjel tunnistatakse kehtetuks välismaalase elamisluba VSS § 28 lg 3<sup>1</sup> alusel.

Juhul kui välismaalase suhtes, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba, koostatakse tagasisaatmisotsus koos elamisloa kehtetuks tunnistamisega, tuleb kohtuliku kontrolli raames vaidlustatava haldusakti tagasisaatmisotsuse õiguspärasust hinnata kohtuotsuse tegemise aja seisuga. Eeltoodud põhimõtte tuleneb Euroopa Kohtu praktikast<sup>89</sup>, mille kohaselt tuleb liikmesriigi kohtutel väljasaatmise kohta tehtud otsuse õiguspärasuse kontrollimisel arvesse võtta asjaolusid, mis ilmnesid pärast lahkumisettekirjutuse tegemist ja millega võib kaasneda olukord, kus isiku käitumisest tulenev olemasolev oht avalikule korrale või riigi julgeolekule kaob või märkimisväärselt väheneb.<sup>90</sup> Sealjuures tuleb silmas pidada, et eelpool toodud Euroopa Kohtu lahendi esemeks oli samuti direktiivi 2003/109/EÜ kohaldamine, mistõttu tuleb asuda seisukohale, et tagasisaatmisotsuse õiguspärasust hinnatakse kohtuotsuse tegemise aja seisuga vaid juhul kui tagasisaatmisotsus on tehtud välismaalasele, kellel on pikaajalise elaniku elamisluba.

---

<sup>87</sup> Direktiivi 2003/19/EÜ art 12 eestikeelse tõlke kohaselt võib liikmesriik teha pikaajalise elaniku välja saatmise otsuse üksnes siis, kui isik kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Sama artikli ingliskeelne versioon seab kriteeriumiks „...an actual and sufficiently serious threat...“ (eesti k: tegelik ja piisavalt tõsine oht) ning prantsuskeelne versioon seab kriteeriumiks „... une menace réelle et suffisamment grave...“ (eesti k: reaalne ja piisavalt tõsine oht). Seega saab direktiivi artikli erinevate keeleversioonide võrdlemisel järeldada, et termineid „tegelik oht“ ning „reaalne oht“ võib artikli tõlgendamisel kasutada sünonüümidena.

<sup>88</sup> RKHKo 3-17-1545 p 19.

<sup>89</sup> EKo C-371/08 Nural Ziebell vs. Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:2011:809, p 84.

<sup>90</sup> RKHKo 3-17-1545 p 22.

Käesolevaks ajaks on Riigikohus teinud kaks otsust, milles on analüüsinud isikust lähtuvat reaalselt ohtu VMS § 241 lg 1 p 2 mõistes, sealjuures on Riigikohus mõlemal korral eitanud välismaalasest lähtuvat reaalselt ohtu. Haldusasjas nr 3-17-1545 oli kaebajat kriminaalkorras karistatud kümnel korral, sh kolmel korral uimastikuritegude eest ning seitsmel korral varguste eest. Kümnest seitsmel korral oli karistuseks keskmiselt 1–2aasta pikkune vangistus. Kaebajat oli väärteokorras karistatud 29 korral, millest 16 olid seotud narkootilise või psühhotroopse aine käitlemisega väikeses koguses. Kohus selgitas, et vangistusseaduse § 6 lg 1 järgi on vangistuse täideviimise eesmärk kinnipeetava suunamine õiguskuulekale käitumisele ja õiguskorra kaitsmine. Välismaalase käitumine karistuse kandmise ajal ei ole küll ainumäärav, kuid on siiski üks asjaolu kogumist, mis võib kinnitada seda, et vangistus on täitnud oma eesmärki suunata kinnipeetav õiguskuulekale teele. Riigikohus eitas isikust lähtuvat reaalselt ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, sest kaebaja oli vabastatud karistuse kandmiselt tingimisi enne tähtaega ning allutatud käitumiskontrolli nõuetele. Lisaks nähtus vangla iseloomustusest, et kaebaja oli vangistuse ajal väga eeskujulikult käitunud – ta oli omandanud eesti keele oskuse B2 tasemel, sealjuures märkis kohus, et kaebaja oli alustanud õpinguid ning sooritanud eksamid enne kui PPA oli algatanud elamisloa kehtetuks tunnistamise menetluse. Lisaks läbis kaebaja sõltuvusrehabilitatsiooni käigus mitmed sotsiaalprogrammid. Kaebaja oli lubatud avavanglasse, lisaks oli ta probleemideta töötanud väljaspool vanglat, viibinud eeskujulikult väljasõitudel ning tegutses kogemusnõustamise grupi juhina.<sup>91</sup> Eelpool toodu tõttu leidis Riigikohus, et kaebajast lähtuva ohu realiseerumine ei ole tõenäoline, kuivõrd kaebaja tegevusest nähtus, et vanglakaristus on oma eesmärki täitnud.

Samale järeldusele jõudis Riigikohus haldusasjas nr 3-18-89. Eeltoodud haldusasjas oli kaebajat kriminaalkorras karistatud neljal korral: kolmel korral varavastase kuriteo toimepanemise eest, mille eest karistati kaebajat vaid ühel korral reaalse vangistusega ning ühel korral narkootilise või psühhotroopse aine suures koguses ebaseadusliku käitlemise eest, mille eest kaebajat karistati samuti reaalse vangistusega, lisaks oli kaebajat väärteokorras karistatud kaheksal korral: üks kord avaliku korra rikkumise, üks kord liikluseaduse, kahel korral ühistranspordiseaduse ning neljal korral alkoholiseaduse rikkumise eest. Kaebaja omandas eesti keele oskuse A2 tasemel ning ta paigutati vangistuse ajal ka avavanglasse. Kuigi kohus möönis, et kaebaja järjepidev käitumismuster sütetegude toimepanemisel viisil, et

---

<sup>91</sup> RKHKo 3-17-1545 p 1, 29.

õiguskuuleka elu perioodid on äärmiselt napid või pea olematud, võib anda tunnistust tema tegelikust ja piisavalt tõsisest ohtlikkusest.<sup>92</sup> Samas heitis kohus PPA-le ette, et PPA ei olnud vaidlusaluses otsuses hinnanud välismaalasest lähtuvat ohtu piisava põhjalikkusega. Otsusest nähtub, et PPA piirdus haldusakti koostamisel üksnes analüüsist millal ja millise karistusseadustiku normi alusel kaebaja süüdi mõisteti ning milline oli karistus. Otsusest ei nähtu, et PPA oleks tegelikult analüüsinud kuritegude toimepanemise asjaolusid, laadi jms iseloomustavaid tegureid, mistõttu ei olnud halduskohus veendunud isikust lähtuva reaalse ja piisavalt tõsise ohu olemasolus.<sup>93</sup>

Samas on Riigikohus kahel korral jaatanud välismaalasest lähtuva reaalse ohu olemasolu. Nende kohtuasjade esemeks olid Siseministeeriumi otsused, kus kohaldati välismaalastele, kellel olid pikaajaliste elanike elamisload, 10-aastane sissesõidukeeld VMS § 29 lg 1 p 1 (on põhjendatult alust arvata, et välismaalase Eestis viibimine võib ohustada Eesti Vabariigi, teise Euroopa Liidu liikmesriigi, Schengeni konventsiooni liikmesriigi või Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni liikmesriigi julgeolekut, avalikku korda või teiste isikute tervist) ja p 7 (välismaalast on karistatud Eestis või välisriigis toime pandud tahtliku kuriteo või muu õiguserikkumise eest ja karistus ei ole kustunud ega kustutatud või karistusandmed ei ole karistusregistrist kustutatud) alusel.

Haldusajlas nr 3-16-2088 oli kaebajat Eesti Vabariigis karistatud kriminaalkorras kokku kuuel korral: kolmel korral varguste ning ühel korral omavolilise sissetungi, avaliku korra raske rikkumise, kehalise väärkohtlemise ning narkootilise ja psühhotroopse aine ebaseadusliku käitlemise eest. Sealjuures oli kaebajat neljal korral karistatud pikaajalise ja reaalse vanglakaristusega. Kaebajal elavad Eestis abikaasa, alaealine poeg (sündinud 2004. a.) ning täiskasvanud tütar (sündinud 1996. a.). Kohus leidis, et Siseministeerium on õiguspäraselt tuvastanud välismaalasest lähtuva reaalse ohu, seda eelkõige seetõttu, et kaebajat on alates 2002. aastast korduvalt kriminaalkorras karistatud. Kaebaja õiguskuuleka elu perioodid süüdimõistmiste vahel on väga lühikesed. Süütegude toimepanemine on kujunenud käitumismustriks, lisaks ei ole kaebajal Eestis olnud püsivat töökohta ning seeläbi tööharjumust, et endale ja perele õiguspärasel teel sissetulekut teenida.<sup>94</sup>

---

<sup>92</sup> RKHKo 3-18-89, p 1, 18.

<sup>93</sup> RKHKo 3-18-89, p 16.

<sup>94</sup> RKHKo 3-16-2088, p 1, 23.

Haldusasjas nr 3-16-2123 oli kaebajat kriminaalkorras karistatud kümnel korral ja väärteokorras kolmekümne seitsmel korral. Siseministeeriumi poolt koostatud sissesõidukeelu kohaldamise otsuse tegemise ajal kandis kaebaja pikaajalist vanglakaristust narkootilise ja psühhotroopse aine suures koguses ebaseadusliku käitlemise eest. Riigikohus leidis, et välismaalasest lähtuv reaalne oht on põhjendatud, sest kaebajat on alates 2002. aastast karistatud kriminaalkorras kümnel ja väärteokorras kolmekümne seitsmel korral, lisaks kannab kaebaja otsuse tegemise ajal karistust korduvalt toime pandud suures kohuses narkootiliste ainete ebaseadusliku käitlemise eest.<sup>95</sup>

Justiitsministeerium on 2017. a. läbiviidud retsidiivsuse uuringus leidnud, et vanglast vabanenud isikute retsidiivsus on tunduvalt suurem kui neil, keda on eelnealt karistatud näiteks rahalise karistusega, kriminaalhooldusega või kelle suhtes on kriminaalmenetlus lõpetatud otstarbekuse kaalutlustel.<sup>96</sup> Vanglast vabanenute puhul on retsidiivsus kõige suurem just varavastase kuriteo eest karistatutel, millele järgnevad narkootikumidega seotud kuriteo eest karistatud isikud. Kõige väiksem retsidiivsuse määr on isikutel, keda on vanglakaristusega karistatud isikuvastase kuriteo toimepanemise eest.<sup>97</sup> Uuringu kohaselt on vanglast vabanenute puhul tõenäosus uuesti sama liiki kuritegu toime panna kõige tõenäolisem nendel, keda on karistatud varavastase kuriteo toimepanemise eest, sellele järgnevad liikluskuriteo toimepanemise eest karistatud isikud ning narkokuriteo toimepanemise eest karistatud isikud.<sup>98</sup>

Eelpool toodud Riigikohtu lahenditest nähtus, et Riigikohus oli välismaalasest lähtuvat reaalse ohu hindamise tagajärjel järeldanud välismaalasest lähtuvat reaalselt ohtu vaid avalikule korrale. Magistritöö autori hinnangul sai Riigikohus jaatada vaid ohtu avalikule korrale, sest välismaalaste poolt toime pandud kuriteod (eelkõige uimastikuriteod), olid seotud avaliku korra häirimisega. Olukorras, kus välismaalane oleks varasemalt toime pannud julgeolekuga seotud kuritegusid, saaks jaatada reaalselt ohtu riigi julgeolekule. Kuivõrd Riigikohus ei ole senini analüüsinud pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist ja tagasisaatmisotsuse tegemist reaalse julgeolekuohu tõttu, ei saa ka eeltoodud käesolevas magistritöös analüüsida.

---

<sup>95</sup> RKHKo 3-16-2123, p 1, 12.

<sup>96</sup> A. Ahven, A. Roots, M.-L. Sööt. Retsidiivsus Eestis 2017. Tallinn: Justiitsministeerium 2018, lk 18.

<sup>97</sup> Sama, lk 16.

<sup>98</sup> Sama, lk 17.

Eelpool toodust nähtub, et välismaalasest lähtuvat reaalselt ohtu saab jaatada juhul, kui välismaalast on korduvalt karistatud kriminaalkorras ning välismaalane on kandnud pikaajalisi ja reaalseid vangistusi. Autori hinnangul tuleb vangistuste analüüsi reaalse ohu hindamisel suhtuda suure tähelepanelikkusega ning analüüsida, kas välismaalase puhul on vangistus täitnud oma eesmärgi. Kuivõrd vangistuse eesmärgiks on vangistusseaduse § 6 lg 1 kohaselt kurjategija õiguskuulekale käitumisele suunamine ja õiguskorra kaitsmine, tuleb olukorras, kus välismaalast on mitmel korral karistatud reaalse vangistusega, asuda seisukohale, et vanglakaristused ei kanna eesmärgi. Lisaks saab sel juhul järeldada, et välismaalast ei suuda õiguskuulekale käitumisele suunata isegi mitte kõige karmim karistusliik<sup>99</sup> ning Eesti Vabariigis kasutusel olevad ümberkasvatusemeetodid välismaalase õiguskuulekale käitumisele suunamiseks on ammendunud. Lisaks on Riigikohus rõhutatud, et kuritegude jätkuva toimepanemise tõenäosus on suurem nende isikute puhul, keda on ka varem kuritegudes süüdi tunnistanud ja karistatud, ning eeskätt nende kuritegude puhul, mille korduva toimepanemise tõenäosus on kohtupraktika järgi suur (nt seksuaalkuriteod ja narkokuriteod).<sup>100</sup> Samas nähtub, et välismaalasest lähtuvat reaalselt ohtu ei saa jaatada juhul, kui välismaalane on vangistuse ajal ja pärast vangistust käitunud väga eeskujulikult, näiteks vabanenud avavanglasse, käinud väljaspool vanglat ilma järelevalveta tööl ning käitunud õiguskuulekalt ka pärast vanglast vabastamist.

### **2.3.1 Välismaalasest lähtuv piisavalt tõsine oht**

Sarnaselt reaalse ohu mõistele, on piisavalt tõsise ohu mõiste Eesti Vabariigi õigusesse tulnud eelkõige Euroopa Liidu õigusest, täpsemalt direktiivi 2003/109/EÜ art 12 p-st 1, mille kohaselt võib liikmesriik teha otsuse pikaajaline elanik välja saata üksnes siis, kui isik kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Välismaalasest lähtuv oht on piisavalt tõsine juhul, kui kahjulik tagajärg, mis välismaalasest lähtuva ohu realiseerumisel

---

<sup>99</sup> Vangistus kui karmim karistusliik tuleneb KarS § 56 lg 2 sõnastusest, mille kohaselt võib vangistuse mõista ainult siis, kui karistuse eesmärgi ei ole võimalik saavutada kergema karistusega. Samal arvamisel on ka J. Sootak; „Olles küll ähvardusena karistus *par excellence*, on tänapäeva vaba ja isiksusekeskse ühiskonna kontekstis vabadusekaotuse näol tegemist isiku seisundit kõige rängemalt kahjustava riivega.” (J. Sootak. Sanktsiooniõigus. Karistusõiguslikud sanktsioonid ja nende kohaldamine. Tallinn: Juura 2007, lk 104).

<sup>100</sup> RKHKo 3-3-1-1-14 p 20.2.

saabub, on oluline.<sup>101</sup> Lisaks nähtub direktiivi 2003/109/EÜ preambuli p-st 8, et avalikku korda võib direktiivi mõistes ohustada näiteks süüdimõistmine tõsise kuriteo eest. Kuivõrd tegemist on direktiiviga, mille eesmärgiks on liikmesriikides elavate välismaalastest pikaajaliste elanike õigusliku staatuse määramine, võib asuda seisukohale, et süüdimõistmine tõsise kuriteo eest võib tähendada ka piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Seega ei saa väärtekorras karistamist pidada piisavalt tõsiseks ohuks. KarS § 3 lg 2 ja 3 kohaselt jagunevad süüteo kuritegudeks, mille eest on põhikaristusena ette nähtud füüsilisele isikule rahaline karistus või vangistus ja juriidilisele isikule rahaline karistus ning väärtegurdeks, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahatrahv, arest või sõiduki juhtimise õiguse äravõtmine. Kuivõrd seadusandja ei ole väärtekorras karistatavate süütegude toimepanemises näinud niivõrd suurt ohtu, mis tingiks riigi sekkumise süüteo toimepanija käitumisse kõige karmima karistusliigi – reaalse vangistusega, ei saa ka väärteto toimepanemist pidada piisavalt tõsiseks ohuks välismaalasteõiguse mõttes. Järgnevalt analüüsitakse, milliste kuritegude toimepanemise oht võib kujutada piisavalt tõsist ohtu.

### **2.3.2 Narkootikumidega seotud süüteo**

Halduskohus leidis varasemalt analüüsitud haldusasjas nr 3-17-1545, et kaebajast lähtub piisavalt tõsine oht. Riigikohtu seisukoha kohaselt ilmestavad välismaalastest lähtuvat piisavat tõsist ohtu asjaolu, et kaebajat on süüdi mõistetud narkootikumidega seotud süütegude eest. Riigikohus märkis, et kaebaja poolt toime pandud narkootikumidega seotud süüteo on puudutanud üksnes narkootikumide omandamist ja valdamist, lisaks ei ole kaebajat süüdi mõistetud grupiviisilises tegutsemises või vägivalllaga seotud süütegudes. Lisaks on kaebajale mõistetud karistused olnud pea alati süüteokoosseisus sätestatud karistusmäära miinimumi lähedased. Toimepandud süütegude laad ja retsidiivsus näitasid kolleegiumi hinnangul siiski seda, et kaebaja kujutab endast piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale.<sup>102</sup>

Eeltoodust nähtuvalt ei pruugi iga narkootikumidega seotud süüteo toimepanemine tähendada, et välismaalastest lähtub piisavalt tõsine oht. Näiteks ei pruugi oht olla piisavalt tõsine kui narkootikumidega seotud süüteo seisnevad üksnes nende omandamises või valdamises. Kuivõrd karistusseadustik kriminaliseerib narkootilise aine käitlemist, mis hõlmab nii

---

<sup>101</sup> RKHKo 3-17-1545, p 19.

<sup>102</sup> RKHKo 3-17-1545, p 27.

narkootilise aine edasiandmisest, vahendamist, selle ebaseaduslikku valmistamist, omandamist või valdamist edasiandmise eesmärgil, samuti ebaseaduslikult narkootilise aine üle riigipiiri toimetamist<sup>103</sup>, tuleb välismaalasest lähtuva piisavalt tõsise ohu analüüsil arvestada, millised olid kuriteo toimepanemise asjaolud – kas välismaalane valdas narkootikume vaid oma tarbeks või edasimüümise eesmärgil. Olukorras, kus välismaalane valdas narkootikume edasimüümise eesmärgil, tuleb magistritöö autori hinnangul jaatada välismaalasest lähtuvat tõsisemat ohtu, kuivõrd välismaalane seadis ohtu lõpptarbivate elu ja tervise, eesmärgiga teenida majanduslikku kasu.

Magistritöös on varasemalt tuvastatud, et Eesti välismaalasteõigus ei julgeolekuohu mõiste sisustamisel järjepidev ning julgeoleku oht välismaalaste õiguses on liialt laia tähendusega võrreldes teiste õigusharudega. Seetõttu tuleb küsida, kas narkootiliste ainetega seotud kuriteod võivad tähendada ohtu riigi julgeolekule ka selle traditsioonilises tähenduses, s.o tähenduses, mis ühtib näiteks julgeolekuasutuste seadustes ning karistusseaduslikus sätestatud julgeoleku mõistega.

Narkootilise aine ebaseadusliku käitlemise tõkestamine on Euroopa Liidu kui ka teiste rahvusvaheliste organisatsioonide üks prioriteetidest, mis on kantud eesmärgist kaitsta rahvatervist ning heaolu. ÜRO 1961. a. narkootiliste ainete ühtse konventsiooni kohaselt kujutab narkomaania inimkonnale majanduslikku ja sotsiaalset ohtu, mistõttu on konventsioonis sätestatud selged meetmed narkootiliste ainete kontrolliks ja ebaseadusliku käitlemise piiramiseks.<sup>104</sup> Eeltoodust nähtub, et narkootikumidega seotud süüteod võivad tähendada selget ohtu rahvatervisele, mis omakorda võib tähendada ohtu inimkonnale, nii majanduslikus kui ka sotsiaalses mõttes. Magistritöö esimeses peatükis on välja toodud, et ka Euroopa Kohus on leidnud, kuidas võitlus narkootiliste ainete grupiviisilise kaubitsemisega seotud kuritegevuse vastu kuulub julgeoleku mõiste alla.<sup>105</sup>

Seega saab selgelt jaatada narkootikumidega seotud piisavalt tõsist julgeoleku ohtu, kui tegemist on suures kohuses narkootilise aine edasiandmise või müügiga, mille tagajärjel võib sattuda ohtu suure hulga inimeste elu ja tervis, s.o oht rahvatervisele, lisaks saab jaatada

---

<sup>103</sup> Narkootilise aine käitlemise definitsioon on sätestatud KarS § 183 lg-s 1.

<sup>104</sup> ÜRO 1961. aasta narkootiliste ainete ühtne konventsioon. – RT II 1996, 19, 84.

<sup>105</sup> C-82/16, K. A, p 91.

Julgeoleku ohtu seoses narkootilise aine grupiviisilise kaubitsemisega. Samas on küsitav, kas julgeoleku ohtu saab jaatada seoses suures koguses narkootilise aine omandamise või valdamisega. Ühest küljest toetab narkootilise aine omandamine ja valdamine narkootilise aine müügiturгу, kuivõrd välismaalane pidi suures koguses narkootilise aine kellegi käest omandama. Näiteks on välismaalasest lähtuvat piisavat tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule jaatanud Tartu Halduskohus ning Tartu Ringkonnakohus haldusasjas, kus kaebaja valdas suures koguses narkootilist ainet fentanüüli, mille lõpptarbimisse sattudes oleks reaalses ohus olnud umbes 900 inimese elu ja tervis.<sup>106</sup> Seega tuleb narkootilise aine valdamise analüüsil lähtuda narkootilise aine kogusest, mida vallati. Mida suurem kogus välismaalase valdusest tuvastati, seda vähem on tõenäoline, et välismaalane planeeris narkootilist ainet kasutada omatarbeks. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et narkootikumidega seotud kuritegude toimepanemine kujutab tõsist ohtu.<sup>107</sup>

### 2.3.3 Isikuvastased süüteod

Isikuvastased süüteod on sätestatud karistusseadustiku 9. peatükis ning hõlmavad endast väga palju süüteo liike, näiteks eluvastased süüteod (KarS §§ 113–117), tervisevastased süüteod (KarS §§ 118–122), elu ja tervist ohustavad süüteod (KarS §§ 123–124), raseduse ebaseadusliku katkestamisega seotud süüteod (KarS §§ 125–128), inimloote ebaseadusliku kohtlemisega seotud süüteod (KarS §§ 129–132), vabadusevastased süüteod (KarS §§ 133–140), seksuaalse enesemääramise vastased süüteod (KarS §§ 141–147) ja surnuvastased süüteod (KarS §§ 148–150). Kuivõrd isikuvastased süüteod hõlmavad endast palju erinevaid süütegude kvalifikatsioone, on nende esinemissagedus väga erinev. Näiteks nähtub Statistikaameti poolt koostatud aruandest, et 2019. aastal perioodil jaanuar – oktoober registreeriti 6820 isikuvastast kuritegu, millest 5451 juhtumit (ca 80%) olid seotud kehalise väärkohtlemisega, 785 juhtumit (ca 12%) olid seotud ähvardamisega, 172 juhtumit (ca 3%) olid seotud vägistamisega, 29 juhtumit (ca 0,4%) olid seotud tapmise või mõrvaga, ülejäänud isikuvastaste kuritegude kvalifikatsioonide esinemissagedus ei olnud piisav, et neid statistikas eraldi välja tuua.<sup>108</sup> Eeltoodust nähtub, et peamisteks isikuvastasteks kuritegudeks Eestis on kehaline väärkohtlemine, ähvardamine, vägistamine, tapmine või mõrv.

---

<sup>106</sup> TrtHKo 3-19-413, p 8, TrtRngKo 3-19-413, p 16, jõustumata.

<sup>107</sup> EIKo 10606/07, Joseph Grant vs. Ühendkuningriik, p 38.

<sup>108</sup> Registreeritud kuriteod jaanuar-oktoober 2016-2019 (peamised liigiti). Koostanud Statistikaamet. Internetis kättesaadav:

Lähtudes asjaolust, et isikuvastaste kuritegude esinemissagedus on niivõrd erinev ning isikuvastaste kuritegude kvalifikatsioon on palju, on ka Riigikohtu praktika seoses isikuvastaste kuritegusid toime pannud välismaalastest lähtuva piisavalt tõsise ohu tuvastamisel osaline ning ei kata kõiki isikuvastaste kuritegude kvalifikatsioon. Riigikohus on pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist isikuvastaste kuritegude sooritamise tõttu analüüsinud kahel korral – haldusasjade nr 3-3-1-1-14 ja 3-3-1-2-16 raames.

Esmalt analüüsis kohus isikuvastase vägivalda ohtlikkust haldusasja nr 3-3-1-1-14 raames, kus välismaalane oli karistatud KarS § 141 lg 2 p 1 ja 6 alusel. Nimelt pani välismaalane korduvalt oma alaealise tütre suhtes toime raske seksuaalse enesemääramisõiguse vastase kuriteo ja teda karistati pikaajalise vangistusega.<sup>109</sup> Riigikohus leidis, et välismaalane on seksuaalse enesemääramisõiguse vastase kuriteo toimepanemisega selgelt kahjustanud teise isiku õigushüve ja sellega rikkunud ka avalikku korda ning ainuüksi nimetatud asjaolust tuleneb ja säilib oht avalikule korrale ja riigi julgeolekule. Lisaks on seksuaalkuritegu arvestatav kui sõltuvuskuritegu, mis suurendab kurjategijast lähtuvat ohtu. Seksuaalne enesemääramisõigus on isikuvabaduse ja -puutumatus üks alaliike ning selle õiguse rikkumine kujutab endast kehalist rünnet, mis tekitab hirmu ja alandust. Ohtlikkust avalikule korrale suurendab praegusel juhul haldusakti adressaadi toimepandud süüteo raskus ja kõrge ühiskonnaohtlikkus. Riigikohus leidis, et alaealiste vastu suunatud kuriteod, eriti seksuaalse enesemääramisõiguse vastased süüteod, on käsitatavad üldohtlikena ning isiku ohtlikkus säilib ka pärast karistuse kandmist.<sup>110</sup>

Kuigi kohus ei kasutanud isiku ohtlikkuse analüüsimisel terminit „piisavalt tõsine oht“, on eeltoodud haldusasja analüüsil võimalik asuda seisukohale, et seksuaalse enesemääramisõiguse vastaste kuritegude, eriti alaealiste vastu suunatud seksuaalse enesemääramise vastaste kuritegude toimepanemine kujutab endast piisavalt tõsist ohtu. Seda eelkõige seetõttu, et kuriteod, mille toimepanemise tagajärjel on raskelt kannatada saanud inimene, tuleb lugeda piisavalt tõsiseks kuriteoks. Arvestades asjaolu, et Riigikohus on narkootikumidega seotud kuritegusid nimetanud piisavalt tõsiseks ohuks, tuleb asuda

---

[https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud\\_kuriteod\\_jaanuar-oktoober\\_2016-2019\\_peamised\\_liigid\\_0.xlsx](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud_kuriteod_jaanuar-oktoober_2016-2019_peamised_liigid_0.xlsx) (viimati külastatud 14.04.2020).

<sup>109</sup> RKHKo 3-3-1-1-14, p 4.

<sup>110</sup> RKHKo 3-3-1-1-14, p 19.

seisukohale, et ka seksuaalse enesemääramisõiguse vastased kuriteod võivad kujutada piisavalt tõsist ohtu. Eelkõige seetõttu, et narkootikumidega seotud kuritegude puhul ei ole kindel, kas kahjulik tagajärg (s.o surm või teise isiku õigushüvede raske kahjustamine) saabub. Seksuaalse enesemääramisõiguse vastase kuriteo toimepanemise tagajärjel on oluliselt kahjustatud kannatanu isikupuutumatus, mistõttu on oht realiseerunud ning ohtlik tagajärg saabunud, mistõttu on autori hinnangul seksuaalse enesemääramisõiguse vastane kuritegu ka piisavalt ohtlik. Eeltooduga on nõustunud ka Euroopa Inimõiguste kohus, leides, et vägistamine on väga tõsine ja ohtlik kuritegu.<sup>111</sup>

Haldusasi nr 3-3-1-1-14 oli esimene pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise kaasus, mis Riigikohtu kohtulikku kontrolli jõudis. Kuigi Riigikohus ei analüüsinud eeltoodud otsuses pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist koos samas haldusaktis koostatud tagasisaatmisotsusega, saab eeltoodud lahendit analüüsida sarnaselt otsustele, kus tagasisaatmisotsus tehakse koos elamisloa kehtetuks tunnistamisega, kuivõrd Riigikohus lähtus otsuse lahendamisel direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-s 1 sätestatust ning selgitas, et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise tagajärjel kaotab isik Eestis viibimiseks seadusliku aluse, mistõttu on art 12 lg-s 1 sätestatu asjakohane ka VMS § 241 lg 1 p 2 tõlgendamisel.<sup>112</sup> Seega jaatas Riigikohus, et välismaalane peab pärast elamisloa kehtetuks tunnistamist riigist lahkuma. Riigikohus küll täpsustas hiljem oma seisukohta, selgitades haldusasjas nr 3-3-1-2-16, et kui pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise tagajärjeks ei ole lahkumiskohutus, võib kehtetuks tunnistamist VMS § 241 lg 1 p-st 2 ja direktiivi 2003/109/EÜ art 9 lg-st 3 nähtuvalt õigustada ka vähem tõsine oht avalikule korrale ja riigi julgeolekule, tingimusel, et see on proportsionaalne isiku õiguste riive suhtes.<sup>113</sup>

Lisaks analüüsis Riigikohus isikuvastaste kuritegude toimepanemise tõttu pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist haldusasja nr 3-3-1-2-16 menetluse raames, kus välismaalane oli toime pannud tapmiskatse omakasu motiivil (KarS § 114 p 5 – 25 lg-d 1 ja 2), tapmise omakasu motiivil vähemalt teist korda (KarS § 114 p-d 4 ja 5), varalise kasu üleandmise nõudmise vägivallaga ähvardades suures ulatuses grupi poolt (KarS § 214 lg 2 p-d 2 ja 4) ning tulirelva, laskemoona, lõhkematerjali ja lõhkeseadeldise ebaseadusliku käitlemisega seotud kuriteod (KarS § 418 lg 2 p 1, § 418<sup>1</sup> lg 2 p 1, § 414 lg 2 p 2 ja § 415 lg

---

<sup>111</sup> EIKo 112/1995/618/708, *Bouchelkia vs. Prantsusmaa*, p 51.

<sup>112</sup> RKHKo 3-3-1-1-14, p 15.

<sup>113</sup> RKHKo 3-3-1-2-16, p 14.

1), mille eest mõisteti välismaalasele 18-aasta pikkune vangistus.<sup>114</sup> Kuigi eeltoodud haldusasjas ei analüüsinud kohus isikust lähtuvat piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale, sest haldusorgan ei koostanud samas otsuses väljasaatmisotsust, tuleb asuda seisukohale, et tapmine kui kõige raskema tagajärjega kuritegu, vastab piisavalt tõsise ohu lävendile. Eeltoodud kuriteo tagajärjel lõppeb isiku kõige olulisem õigushüve – elu, mistõttu on eeltoodud kuriteo toimepanemine väga ohtlik. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on asunud seisukohale, et tapmine on raske kuritegu.<sup>115</sup>

Kuigi Riigikohus ei ole rohkem analüüsinud pikaajalise elamisloa kehtetuks tunnistamisi välismaalaste puhul, kes on toime pannud isikuvastaseid kuritegusid, on Riigikohus haldusasja nr 3-17-1545 lahendamisel andnud mõista, et grupiviisilised või vägivallaga seotud süüteod võiksid kujutada piisavalt tõsist ohtu.<sup>116</sup> Eeltoodu tõttu saab järeldada, et isikuvastaste kuritegude toimepanemine võib kujutada piisavalt tõsist ohtu, sealjuures tuleb siiski arvestada ka isikuvastase kuriteo asjaoludega, et teha kindlaks süüteo raskus ja laad.

#### **2.3.4 Varavastased kuriteod**

Varavastased kuriteod on sätestatud karistusseadustiku 13. peatükis ning jagunevad kolme jakku – süüteod omandi vastu (KarS § 199 – KarS § 208), süüteod vara vastu tervikuna (KarS § 209 – KarS § 217<sup>2</sup>) ning vähemohtlikud varavastased süüteod (KarS § 218). Statistikaameti aruande kohaselt on varavastased kuriteod kõige sagedasemalt esinev kuritegude liik Eestis. Näiteks eelmisel aastal, perioodil jaanuar kuni oktoober moodustasid varavastased kuriteod 38% kõikidest sooritatud kuritegudest. Kokku sooritati sel perioodil kuritegusid kokku 22816, millest varavastaseid kuritegusid oli 8617. Kõige suurema osa varavastastest kuritegudest moodustavad vargused (KarS § 199), uuritud perioodi jooksul sooritati 5784 varguse episoodi ehk 67% sooritatud varavastastest kuritegudest olid vargused. Sageduselt järgmised varavastased kuriteod on kelmused (KarS § 209 – § 213). Kelmuseid sooritati uuritud perioodil 1535, mis moodustavad 18% kõikidest sooritatud varavastastest kuritegudest. Omastamisi (KarS § 201) toimus uuritud perioodil 514 ehk 6% kõikidest sooritatud varavastastest kuritegudest. Sellele järgnesid süüteo toimepanemise tulemusena saadud vara omandamised, hoidmised ja turustamised (KarS § 202), mida pandi toime 145 korral,

---

<sup>114</sup> RKHKo 3-3-1-2-16, p 17.

<sup>115</sup> EIKo 46410/99, Üner vs. Holland, p 14.

<sup>116</sup> RKHKo 3-17-1545, p 27.

moodustades 2% kõikidest varavastastest kuritegudest. Röövimisi (KarS § 200) pandi toime 131 korral, moodustades 2% kõikidest varavastastest kuritegudest. Asja omavolilise kasutamise (KarS § 215) pandi toime 122 korral, mis moodustas 1% kõikidest varavastastest kuritegudest.<sup>117</sup>

Haldusasjas nr 3-17-1545 oli kaebaja seitsmel korral pannud toime vargusi ning kolmel korral narkootikumidega seotud kuritegusid. Eeltoodud kuritegusid kogumis analüüsidis leidis Riigikohus, et kaebajast lähtuv oht oli piisavalt tõsine. Samas nähtub otsusest, et Riigikohus pidas ohtlikumaks just välismaalase poolt toime pandud narkootikumidega seotud süütegusid, leides, et narkootikumidega seotud süüteod kahjustavad ühiskonna põhihuvi ja on seeläbi ohuks avalikule korrale.<sup>118</sup> Seega ei ole siinkohal selgelt järeldatav, kas ainult varguste toimepanemine võib kujutada piisavalt tõsist ohtu. Sellegipoolest pidas kohus ohu analüüsimisel uurida, kas välismaalane on toime pannud grupiviisilisi või vägivallaga seotud kuritegusid.<sup>119</sup> Seega võib siinkohal järeldada, et isik võib kujutada piisavalt tõsist ohtu kui on toime pannud grupiviisilisi või vägivallaga seotud kuritegusid.

Vägivallaga seotud varavastased kuriteod on röövimine (KarS § 200) ja väljapressimine (§ 214). Vägivald võib kajastuda näiteks ähvardamises, kehalises väärkohtlemises või raske tervisekahjustuse tekitamises.<sup>120</sup> Grupiviisiliste varavastaste kuritegude sooritamine on täpsustatud vastava kuriteokoosseisu kvalifikatsioonis – näiteks grupiviisiline vargus on sätestatud varguse koosseisus KarS § 199 lg 2 p-s 7, grupiviisiline röövimine röövimise koosseisu all KarS § 200 lg 2 p-s 7 jne. Grupp moodustub kaastäideviijatest (KarS § 21 lg 2).<sup>121</sup>

Röövimise koosseisu vastavust piisavalt tõsise ohu kriteeriumile on kohus analüüsinud haldusasja nr 3-19-1034 raames. Eeltoodud kaasuses oli välismaalast kriminaalkorras süüdi

---

<sup>117</sup> Registreeritud kuriteod jaanuar-oktoober 2016-2019 (peamised liigiti). Koostanud Statistikaamet. Internetis kättesaadav:

[https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud\\_kuriteod\\_jaanuar-oktoober\\_2016-2019\\_peamised\\_liigid\\_0.xlsx](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud_kuriteod_jaanuar-oktoober_2016-2019_peamised_liigid_0.xlsx) (viimati külastatud 15.04.2020).

<sup>118</sup> RKHKo 3-17-1545, p 27.

<sup>119</sup> RKHKo 3-17-1545, p 27.

<sup>120</sup> J. Sootak. KarS § 199/3. – Karistusseadustik. Komm vlj. 4. vlj. Tallinn: Juura 2015.

<sup>121</sup> *Ibidem*. KarS § 199/33.

tunnistatud neljal korral, millest kaks karistust olid kohtuotsuse ajal kehtivad. Mõlemad kriminaalkaristused olid seotud röövimise toimepanemisega. Ühel korral pani välismaalane toime grupiviisiliseröövimise koos sissetungimisega (KarS § 200 lg 2 p 7, 9) ning teisel korra grupiviisilise sissetungiga röövimise kasutades relvaga ähvardamist (KarS § 200 lg 2 p 4, 7, 8, 9). Viimasel korral mõisteti isikule vanglakaristus, mille lõplikuks pikkuseks oli 6 aastat, 6 kuud ja 28 päeva vangistust. Kohus leidis, et isik kujutab piisavalt tõsist ohtu, sest röövimise näol, mille puhul kasutatakse ka relva, ei saa rääkida madala ühiskonnaohtlikkusega teost.<sup>122</sup> Seega võib röövimise toimepanemine kujutada endast piisavalt tõsist ohtu. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et röövimine on väga tõsine kuritegu.<sup>123</sup>

Käesoleval ajal ei ole Eestis kohtupraktikat, mis analüüsiks nende varavastaste kuritegude vastavust piisavalt tõsise ohu lävendile, mis ei ole toime pandud vägivallaga või grupiviisiliselt. Euroopa Inimõiguste Kohus on senini pidanud varguseid kergemateks kuritegudeks.<sup>124</sup> Samas olukorras, kus kergemate kuritegudena kvalifitseeritavad varavastased kuriteod korduvad, võivad nad kogumis kujutada suuremat ohtu.<sup>125</sup> Seega olukorras, kus välismaalane on pika aja jooksul pannud toime kergemaid varavastaseid kuritegusid, võib teatud juhtudel jaatada ka temast lähtuvat piisavalt tõsist ohtu.

---

<sup>122</sup> TrtHKo 3-19-1034, jõustumata, p 1 ja 15.1.

<sup>123</sup> EIKo 53441/99, *Benhebba vs. Prantsusmaa*, p 35.

<sup>124</sup> EIKo 18/1994/465/546 *Nasri vs. Prantsusmaa*, p 38.

<sup>125</sup> RKHKo 3-17-1545, p 27; TlnHKo 3-19-340, p 34.

### **III Elamisloa andmisest keeldumise ja kehtetuks tunnistamise eeldused avaliku korra ja julgeolekuhu kaalutlustel**

#### **3.1 Pikaajalise elaniku elamisloaga kaasnev välismaalase õiguslik seisund**

Pikaajalise elaniku elamisluba on VMS § 230 kohaselt välismaalasele antav luba Eestisse saabumiseks ja tähtajatult Eestis elamiseks vastavalt käesolevas seaduses sätestatud ja elamisloaga kindlaks määratud tingimustele. Kolmandate riikide kodanikest liikmesriigi pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalaste õiguslik seisund sarnaneb kõige rohkem Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike õiguslikule seisundile. Eeltoodud põhimõtte sedastati 15. ja 16. oktoobril 1999. a. Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu erakorralisel istungil. Tampere sedastati, et liikmesriikide seadusandlus peab võimaldama olukorra, kus pikaajalisi elanikke ei diskrimineerita majanduslikult, sotsiaalselt või kultuuriselt. Lisaks peab pikaajalisel elanikul olema võimalus taotleda elukohajärgse liikmesriigi kodakondsust.<sup>126</sup> Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ kohaselt tuleb välismaalasele, kes on teatud kindlaksmääratud aja jooksul liikmesriigis seaduslikult elanud ja kellel on pikaajaline elamisluba, anda selles liikmesriigis kogum ühtseid õigusi, mis on võimalikult lähedased EL kodanike õigustele. Direktiivist nähtub, et pikaajalise elaniku staatuse saamise põhikriteeriumiks peaks olema liikmesriigi territooriumil elamise kestus. Lisaks peaks elamine olema seaduslik ja pidev, et isik võiks näidata, et ta on riigiga püsivad sidemed loonud.<sup>127</sup>

Eesti Vabariigi pikaajalise elaniku elamisluba on VMS § 232 lg 1 kohaselt välismaalasel õigus taotleda, kui ta on elanud Eestis elamisloa alusel vähemalt viis aastat vahetult enne pikaajalise elaniku elamisloa taotluse esitamist, tal on kehtiv tähtajaline elamisluba, tal on püsiv legaalne sissetulek, tal on ravikindlustus, ta oskab eesti keelt vähemalt B1 tasemel, tema elukoha andmed on kantud rahvastikuregistrisse ja tema puhul ei esine pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid. Eeltoodud tingimused on suures osas otseselt ülevõetud direktiivist 2003/109/EÜ. Näiteks direktiivi art 4 võimaldab pikaajalise elaniku elamisluba taotleda isikutel, kes on liikmesriigi territooriumil elanud seaduslikult ja pidevalt viie aasta jooksul ning art 5 kohustab, et välismaalasel oleks stabiilne

---

<sup>126</sup> Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions, p 18, 21. Internetis kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm) (viimati külastatud 13.04.2020).

<sup>127</sup> Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, preambul p 2, 6.

ja korrapärane sissetulek ning ravikindlustus. Direktiivi art 5 lg 2 võimaldas liikmesriigil seada ka täiendavad integratsioonitingimused, mille osas otsustas Eesti seada pikaajalise elaniku elamisloa taotlemise eelduseks keeleoskuse nõude – eesti keele oskus vähemalt B1 tasemel. Välismaalase integratsiooni soodustamise küsimuses on õigusteadlased tõstnud esile asjaolu, et välismaalase riigis viibimise seaduslik alus võib mängida väga suurt rolli integratsiooni edukuses. Olukorras, kus välismaalane tunneb, et tema riigis viibimine on kindlustatud ning pikaajaline, on tal suurem motivatsioon integreeruda.<sup>128</sup>

Direktiivist 2003/109/EÜ nähtub, et pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalasel on täiendavad õigused võrreldes teiste liikmesriigis elavate välismaalastega, kellel pikaajalise elaniku elamisluba ei ole. Näiteks on pikaajalisel elanikul õigus elada teises Euroopa Liidu liikmesriigis kauem kui kolm kuud, pärast mida saab välismaalane taotleda selle liikmesriigi, kuhu ta elama asus, pikaajalise elaniku elamisluba (direktiivi 2003/109/EÜ art 14, 15 ja 23). Lisaks on pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalasel õigus teise liikmesriiki elama asudes, kutsuda kaasa enda perekonnaliikmed (direktiivi 2003/109/EÜ art 16). Välismaalaste seaduses on eeltoodu sätestatud VMS § 137 lg-s 1, mille kohaselt saab tähtajalise elamisloaga välismaalane kutsuda enda juurde elama enda välismaalasest abikaasa ning § 150 lg-s 1 ja 2, mille kohaselt saab pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalane kutsuda Eestisse enda juurde elama enda lähedased sugulased.

Eeltoodust nähtub, et välismaalasele antakse Eesti Vabariigis pikaajalise elaniku elamisloaga kaasnevad täiendavad õigused, kui välismaalane on Eestis elanud vähemalt viis aastat. Magistritöö autori hinnangul näitab pikaajalise elaniku elamisloa edukas taotlemine, et välismaalane soovib oma tulevase elu siduda liikmesriigiga, liikmesriigi poolt aga pikaajalise elaniku elamisloa andmine teatavat usaldussuhet välismaalase suhtes, kuivõrd pikaajalise elaniku elamisloaga kaasnevad täiendavad õigused, mida teiste elamisloa liikidega ei kaasne.

### **3.2 Pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine ning tagasisaatmisotsus**

Pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise ja tagasisaatmisotsuse tegemise õiguslik alus pärineb samuti direktiivist 2003/109/EÜ, mille art 12 p 1 kohaselt võib liikmesriik teha

---

<sup>128</sup> K. Groenendijk. Long-Term Immigrants and the Council of Europe. European Journal of Migration and Law Vol. 1. Holland: Kluwer Law International 1999, pp 275–276.

otsuse pikaajaline elanik välja saata üksnes siis kui ta kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Järelikult annab direktiiv välismaalastest kolmandate riikide kodanikele, kellel on liikmesriigis pikaajalise elaniku elamisluba, kõrgendatud kaitse väljasaatmise vastu. Lähtudes 15. ja 16. oktoobril 1999. a. Tampere toimunud Euroopa Ülemkogu erakorralisel istungil sedastatust, mille kohaselt peaksid liikmesriigi pikaajalised elanikud omama liikmesriigi kodanikuga sarnaseid õiguseid, peab pikaajalise elaniku tagasisaatmisotsuse tegemine olema erandlik meede.<sup>129</sup>

Varasemalt on magistritöös välja toodud, et Eesti Vabariigi seadusandja on pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks ja tagasisaatmisotsuse kohaldamiseks näinud ette kaks võimalust. Esimesel juhul tunnistatakse kehtetuks pikaajalise elaniku elamisluba VMS § 241 lg 1 p 2 alusel, mille tagajärjel ei ole välismaalasel enam Eestis Vabariigis viibimiseks seaduslikku alust VMS § 43 lg 1 kohaselt. Välismaalasele, kellel puudub Eestis viibimiseks viibimisalus koostatakse lahkumisetekirjutus VSS II peatükis sätestatud alustel ehk VSS § 7 lg 1. Lahkumisetekirjutuses võib haldusorgan määrata vabatahtliku lahkumisetekirjutuse VSS § 7<sup>2</sup> lg 1 kohaselt või lahkumiskohustuse koheselt sundtäita VSS § 7<sup>2</sup> lg 2 kohaselt kui välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule.

Olukorras, kus haldusorgan on tuvastanud välismaalasest lähtuva piisavalt tõsise ja reaalse ohu avalikule korrale, mis tingib pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise ja tagasisaatmisotsuse tegemise, on magistritöö autori hinnangul põhjendatud sundtäidetava lahkumisetekirjutuse tegemine, kui võrd on tuvastatud välismaalasest lähtuv piisavalt tõsine oht avalikule korrale ja julgeolekule. Lisaks kohaldatakse lahkumisetekirjutuses välismaalasele sissesõidukeeld VSS § 7<sup>4</sup> lg 1 või lg 2 kohaselt. Olukorras, kus välismaalasele koostatakse vabatahtliku täitmistähtajaga lahkumisetekirjutus, on lahkumisetekirjutuses kohaldatava maksimaalse sissesõidukeelu pikkuseks kolm aastat (VSS § 7<sup>4</sup> lg 1), juhul kui lahkumiskohustus pööratakse sundtäitmisele välismaalasest lähtuva ohu tõttu, on sissesõidukeelu maksimaalseks pikkuseks viis aastat (VSS § 7<sup>4</sup> lg 2). Eelpool toodud otsused ehk pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse ja tagasisaatmisotsuse võib VSS § 11 lg 3<sup>1</sup> kohaselt koostada ühes haldusaktis ning eeltoodud otsuse koostajaks on VMS § 243 ja VSS § 11 lg 1 kohaselt Politsei- ja Piirivalveamet.

---

<sup>129</sup> D. Acosta Arcarazo 2011, p 123.

Teise võimalusena on seadusandja ette näinud sissesõidukeelu kohaldamise olukorras, kus välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine järgneb sissesõidukeelu kohaldamisele ehk sissesõidukeeld koostatakse välismaalasele, kellel on Eesti Vabariigis viibimiseks seaduslik alus VMS § 43 lg 1 mõttes. Pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalasele võib sissesõidukeeldu kohaldada, kui esinevad VSS V peatüki § 29 lg-s 1 toodud alused, mis on kõik seotud avaliku korra ja/või julgeoleku tagamisega. Sissesõidukeeld võib VSS § 27<sup>1</sup> lg 1 kohaselt olla tähtajaline või alaline, tähtajalist sissesõidukeeldu võib kohaldada kehtivusajaga kuni kümme aastat. Eeltoodud sissesõidukeelu otsuse koostab Siseministeerium või selleks volitatud Siseministeeriumi valitsemisala valitsusasutus VSS § 31 lg 1 kohaselt. Olukorras, kus välismaalasele on Siseministeeriumi poolt koostatud sissesõidukeeld, tunnistab Politsei- ja Piirivalveamet välismaalase pikaajalise elaniku elamisluba kehtetuks VSS § 28 lg 3<sup>1</sup> alusel ning välismaalane peetakse VSS § 28 lg 3<sup>2</sup> alusel kinni ning saadetakse välja.

Näiteks koostas Siseministeerium 04.10.2016 otsuse, millega kohaldas välismaalasele VSS § 29 lg 1 p 1 ja 7 alusel sissesõidukeelu Schengeni territooriumile kümneks aastaks, sest isik kujutas endast reaalselt ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale.<sup>130</sup> Eeltoodud otsuse õiguspärasust kinnitas Riigikohus haldusasjas nr 3-16-2123. Lisaks eeltoodule oli PPA tunnistanud kehtetuks välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa VMS § 241 lg 1 p 2 alusel ning koostanud ettekirjutuse Eestist lahkumiseks ning selle otsuse õiguspärasust kinnitas Tartu Ringkonnakohus haldusasja nr 3-17-2389 menetluse raames. PPA otsus tunnistada kehtetuks välismaalase elamisluba ning koostada lahkumisettekirjutus oli koostatud VMS § 241 lg 1 p 2 alusel, mille raames koostati eraldi kaalutlustega haldusakt, kus analüüsiti isiku poolt toime pandud kuritegusid ja ohu taset.<sup>131</sup>

Magistritöö autori hinnangul ei oleks PPA pidanud läbi viima täiendavat kaalumist, kuivõrd asjaoluga, et isikule oli Siseministeeriumi otsusega koostatud 10-aastane sissesõidukeeld, oli PPA kaalutlusruum elamisloa kehtetuks tunnistamise osas redutseerunud nullini. Kuivõrd VSS § 28 lg 3<sup>1</sup> kohaselt tunnistatakse sissesõidukeelu kohaldamisel välismaalase elamisluba kehtetuks ning saadetakse riigist välja VSS § 28 lg 3<sup>2</sup> kohaselt, ei ole PPA-l võimalik asuda teisele seisukohale ning elamisluba mitte kehtetuks tunnistada või lahkumisettekirjutust mitte

---

<sup>130</sup> RKHKo 3-16-2123, p 12.

<sup>131</sup> TrtRngKo 3-17-2389, p 19.

koostada. Eeltoodud põhimõtet on väljendanud ka Tartu Ringkonnakohus, leides, et olukorras, kus Riigikohtu otsusega on sissesõidukeelu kohaldamine kaebaja suhtes lõplikult jõustunud, puudub PPA-l võimalus teha teistsugune otsus.<sup>132</sup>

Riigikohus on seisukohal, et pädeva haldusorgani tasandi erinevustest (Siseministeerium vs. Politsei- ja Piirivalveamet), sissesõidukeelu kohaldamise eeldustest ja kestusest nähtub seadusandja tahe lähtuda VSS II peatükist eeskätt ebaseadusliku migratsiooni vastu võitlemisel. VSS V peatükk kohaldub muude tõsisemate ja valdavalt kiiremat reageerimist eeldavate ohtude puhul (avalik kord, riigi julgeolek jms). Riigikohus möönab, et VSS II peatüki aluseks olev direktiiv 2008/115/EÜ kohaldub vaid juhul, kui kolmanda riigi kodanik viibib liikmesriigis ebaseaduslikult, kohustades liikmesriike võtma nende suhtes tagasisaatmismeetmeid. Riigikohtu hinnangul ei muuda eeltoodud järeldust, et elamisloa kehtetuks tunnistamine võib samuti põhineda avalikku korda ähvardaval ning viibimisaluse lõpetamist, lahkumisettekirjutuse tegemist ja sissesõidukeelu kohaldamist võib kehtiva seaduse kohaselt koondada samasse otsusesse.<sup>133</sup>

Direktiivi 2003/109/EÜ art 12 p 3 nähtub, et enne pikaajalise elaniku tagasisaatmisotsuse tegemist, peab liikmesriik arvestama välismaalase elamise kestusega liikmesriigi territooriumil, välismaalase vanust, tagajärgi välismaalase ning tema pereliikmete jaoks, lisaks sidemeid elukohariigi ja päritoluriigiga. Lisaks on oluline viia läbi juhtumipõhine hindamine, kuivõrd pikaajalisel elaniku elamisloaga välismaalase väljasaatmine ei saa olla automaatselt ette nähtud kriminaalkorras süüdimõistmise tagajärg.<sup>134</sup>

### **3.3 Pikaajalise elamisloa kehtetuks tunnistamine**

Riigikohus on sedastanud, et olukorras, kus välismaalasest pikaajalise elaniku elamisloaga isik kujutab ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, kuid see ei ole reaalne ja/või piisavalt tõsine, ei saa pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalasele koostada tagasisaatmisotsust direktiiv 2003/109/EÜ art 12 p 1 mõistes. Sel juhul on haldusorganil võimalus koostada vaid pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsus, kuivõrd VMS § 241 lg 1 p 2

---

<sup>132</sup> TrtRngKo 3-17-2389, p 20.

<sup>133</sup> RKHKo 3-16-2088 p 16.

<sup>134</sup> C-371/08, Nural Ziebell, p 82 ja 83.

kohaldamiseks piisab ka madalama tasemega ohust.<sup>135</sup> Ühest küljest on Riigikohtu seisukoht mõistetav ning kooskõlas direktiiviga 2003/109/EÜ.

Teisalt tuleb küsida, et kuidas saab tunnistada kehtetuks pikaajalise elaniku elamisloa, kui ei saa jaatada välismaalasest lähtuvat reaalselt ohtu ehk siis ei ole tõenäoline, et välismaalane paneb uuesti toime kuriteo. Kuivõrd tegemist ei ole karistusega toimepandud õigusrikkumiste eest<sup>136</sup>, vaid haldusmeetmega, mille eesmärgiks on riigi soovi hoida ära tulevikus toimuvaid võimalikke uusi süütegusid<sup>137</sup>, peab pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise puhul samuti jaatama isikust lähtuvat reaalselt ohtu, vastasel juhul ei oleks elamisloa kehtetuks tunnistamine proportsionaalne, kuivõrd riigil puudub usk, et isik peaks uuesti kuritegusid toime panema. Juhul, kui riik leiab, et isik ei pane uuesti kuritegusid toime ning tunnistab endiselt elamisloa kehtetuks, tuleb asuda seisukohale, et iseloomult on tegu topeltkaristamisega.

Kuivõrd pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamine toimub ilma tagasisaatmisotsuseta, on seda otsust VMS § 243 kohaselt pädev tegema vaid Politsei- ja Piirivalveamet. Pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise puhul ei ole välismaalasel enam direktiivi 2003/109/EÜ art 12 p-st 1 tulenevat täiendavat kaitset väljasaatmise vastu. Riigikohus on sedastanud, et olukorras, kus välismaalase pikaajalise elaniku elamisloa on ilma tagasisaatmisotsuseta kehtetuks tunnistatud, on välismaalasele võimalik teha VSS § 9 kohaselt seadustamisettekirjutus, milles mh nähakse ette ettekirjutuse täitmata jätmise tagajärjed. Teiseks saab välismaalasele selgitada, et kui ta soovib jääda Eestisse elama, peab ta esitama tähtajalise elamisloa taotluse. Kui isik ei ole mõistliku aja jooksul pärast pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamist esitanud taotlust tähtajalise elamisloa saamiseks, on võimalik teha talle lahkumisettekirjutus.<sup>138</sup>

Magistritöö autor eeltooduga täies mahus nõustuda ei saa. Seadustamisettekirjutuse saab VSS § 9 lg 1 kohaselt vaid välismaalastele, kes on eesti rahvusest või nendele, kes on asunud Eestisse elama enne 1990. aasta 1. juulit ega ole siit lahkunud elama mõnda teise riiki ning kelle jätkuv Eestis viibimine ei kahjusta Eesti riigi huve. Seega saab seadustamisettekirjutust

---

<sup>135</sup> RKHKo 3-17-1545, p 19, 20.

<sup>136</sup> RKHKo 3-17-1545, p 21.

<sup>137</sup> RKHKo 3-3-1-2-16 p 5, 9.

<sup>138</sup> RKHKo 3-17-1545 p 20.

kohaldada vaid teatud juhtudel. Lisaks ei näe kehtiv seadus ette ilma viibimisalusetä isikule lahkumissettekirjutuse tegemisest hoidumist, et oodata, kas isik taotleb tähtajalist elamisluba või mitte. Nimelt sätestab VSS § 7 lg 1, et viibimisalusetä Eestis viibivale välismaalasele tehakse ettekirjutus Eestist lahkumiseks, kuivõrd elamisloa kehtetuks tunnistamise tagajärjel ei ole välismaalasel enam VMS § 43 lg-st 1 tulenevat viibimisalust, ei saa haldusorgan tolereerida viibimisalusetä välismaalase Eestis viibimist ilma kehtiva lahkumissettekirjutuseta.

Magistritöö autor näeb käesoleval juhul võimalusena koostada välismaalasele pärast elamisloa kehtetuks tunnistamist lahkumissettekirjutuse VSS § 7 lg 1 kohaselt, kuid määrata lahkumiskohustuse vabatahtlikuks täitmise tähtajaks maksimaalse aja, s.o 30 päeva VSS § 7<sup>2</sup> lg 4 kohaselt ning selgitada välismaalasele, et tal on võimalus taotleda tähtajalist elamisluba. Lisaks tuleb tähele panna, et tähtajalise elamisloa taotluse ajal ei ole välismaalasel VMS §-st 130 tulenevat viibimisõigust tähtajalise elamisloa menetluse ajal ning välismaalane on ka tähtajalise elamisloa menetluse ajal ilma seadusliku aluseta riigis viibiv isik. Sealjuures on haldusorganil võimalik välismaalase suhtes kohaldada järelevalvemeetmeid VSS § 10 lg 1 kohaselt, tagamaks, et välismaalane ei lahku liikmesriigist. Järelevalvemeetmena võib haldusorgan ette näha VSS § 10 lg 2 p 2 kohaselt näiteks Politsei- ja Piirivalveametisse registreerimisele ilmumise, kus on võimalik jälgida, kas välismaalane soovib tähtajalist elamisluba taotleda, tema riigis viibimise üle elamisloa taotlemise ajal kontrolli omada ning olukorras, kus välismaalane ei soovi tähtajalist elamisluba taotleda, korraldada tema väljasaatmine.

### **3.4 Pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumine**

Välismaalaste seaduse § 237 lg 1 sätestab kaks avaliku korra või julgeolekuohust lähtuvat alust keeldumaks välismaalasele andmast pikaajalise elaniku elamisluba. VMS § 237 lg 1 p 1 kohaselt võib keelduda välismaalasele pikaajalise elaniku elamisloa andmisest, kui välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule, lisaks sätestab p 3, et elamisloa andmisest võib keelduda kui välismaalast on karistatud Eestis riigivastase tahtliku kuriteo eest ja tema karistatus ei ole kustunud. Ei ole selge, miks välismaalaste seadus on *expressis verbis* keeldumise alusena välja toonud p 3, kuivõrd riigivastase tahtliku kuriteo toimepanemine võib tähendada ka välismaalast lähtuvat ohtu julgeolekule, mis on keeldumise alusena sätestatud VMS § 237 lg 1 p-s 1.

Kuivõrd pikaajalise elaniku elamisloaga kaasneb direktiiv 2003/109/EÜ art 12 p-st 1 tulenev täiendav kaitse väljasaatmise vastu, tuleb küsida, kas pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumisel tuleb samuti tuvastada välismaalasest lähtuv reaalne ja piisavalt tõsine oht? Magistritöö autori hinnangul peab siiski sellele küsimusele eitavalt vastama, sest täiendav kaitse väljasaatmise vastu tekib vaid pikaajalise elaniku staatuse omajatel direktiivi 2003/109/EÜ art 12 p 1 mõistes. Direktiivi 2003/109/EÜ art 7 p 1 kohaselt peab välismaalane pikaajalise elaniku staatuse saamiseks esitama sellekohase taotluse, mille liikmesriik peab rahuldama. Seega ei saa pikaajalise elaniku elamisloa taotlejal olla direktiivi 2003/109/EÜ art 12 p-st 1 tulenevat täiendavat kaitset väljasaatmise vastu.

Pikaajalise elaniku elamisluba saavad taotleda isikud, kellel on kehtiv tähtajaline elamisluba VMS § 232 lg 1 p 2 mõistes. Seega ei saa pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumise puhul koostada välismaalasele lahkumisettekirjutust ja sissesõidukeeldu avaliku korra või julgeolekuohust lähtuvalt, kuivõrd välismaalasel on VMS § 43 lg 1 p-st 6 tulenev seaduslik alus riigis viibimiseks. Seega tuleb avaliku korra või julgeolekuohu tuvastamisel koostatav tagasisaatmisotsus teha koos tähtajalise elamisloa kehtetuks tunnistamisega.

### **3.5 Tähtajalise elamisloa omamisega kaasnev õiguslik seisund**

Tähtajaline elamisluba on tähtajaga piiritletud välismaalasele antav luba Eestisse elama asumiseks ja Eestis elamiseks (VMS § 112). Tähtajalise elamisloa saamise eelduseks on välismaalase Eestisse elama asumine mingil kindlal eesmärgil, näiteks Eestisse elama asumine Eestis elava abikaasa (VMS § 118 p 1) või lähedase sugulase (VMS § 118 p 2) juurde, Eestisse elama asumine õppimise (VMS § 118 p 3), töötamise (VMS § 118 p 4), ettevõtluse (VMS § 118 p 5) või kriminaalmenetluses osalemise (VMS § 118 p 6<sup>1</sup>) eesmärgil. Lisaks on tähtajalist elamisluba võimalik taotleda kaaluka riikliku huvi korral (VMS § 118 p 6<sup>2</sup>), välislepingu alusel (VMS § 118 p 7) või püsivalt Eestisse elama asumiseks (VMS § 118 p 9). Kuivõrd tähtajaline elamisluba on esmane Eestis püsivat elamist võimaldav elamisloaliik, tuleb tõdeda, et välismaalasel, kes elab Eestis tähtajalise elamisloa alusel ei ole niivõrd suur side Eesti Vabariigiga kui seda on välismaalasel, kes omab pikaajalise elaniku elamisluba.

Olukorras, kus välismaalane on Eestis elanud vähemalt viis aastat, on tal võimalus taotleda pikaajalise elaniku elamisluba (VMS § 232 lg 1 p 1), samas ei ole pikaajalise elaniku elamisloa taotlemine kohustus, vaid võimalus, mistõttu võivad Eestis pikka aega elanud

välismaalased Eestis elada ka tähtajalise elamisloa alusel. Halduskohtud on varasemalt asunud seisukohale, et isikul, kes on Eestis viibinud pikaajaliselt, kuid on omanud vaid tähtajalisi elamislube, on samuti täiendav kaitse väljasaatmise vastu nagu seda on pikaajalise elaniku elamisluba omaval välismaalasel. Eeltoodud on näiteks jaatanud Tallinna Halduskohus, leides, et tähtajalise elamisloa andmisest keeldumisel, tulnuks PPA-I analüüsida välismaalasest lähtuvat reaalselt ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg 1 tähenduses.<sup>139</sup> Sarnasele seisukohale on asunud ka Tartu Halduskohus, leides, et Eestis pikka aega elanud välismaalasel, kellel ei ole kunagi olnud pikaajalise elaniku elamisluba, on tulenevalt direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-st 1 tulenev tugevdatud kaitse väljasaatmise vastu, mistõttu tuleb eeltoodud arvestada isiku tähtajalise elamisloa menetluses.<sup>140</sup>

Magistritöö autor eeltooduga nõustuda ei saa, sest iga välismaalane, kes on Eestis elanud pikka aega, ei ole pikaajaline elanik direktiivi 2003/109/EÜ mõistes, mistõttu ei ole igal pikka aega riigis elanud välismaalasel täiendavat kaitset väljasaatmise vastu. Eeltoodu järeldub eelkõige asjaolust, et direktiivi 2003/109/EÜ art 7 kohustab välismaalast, kes pikaajalise elaniku staatust soovib, esitama sellekohase taotluse oma elukohaliikmesriigi pädevale asutusele. Seega ei ole direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-st 1 tulenev täiendav kaitse väljasaatmise vastu kohaldatav igale välismaalasele, kes on Eesti Vabariigis pikka aega elanud, vaid ainult nendele välismaalastele, kes on edukalt taotlenud pikaajalise elaniku elamisluba.

Juhul kui välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale, kuid elamisloa andmisega kaasnev era- või perekonnaelu riive kaalub üles elamisloa andmisest keeldumise, on PPA-I võimalik anda välismaalasele tähtajaline elamisluba erandina VMS § 125 lg 1 kohaselt. Kuigi välismaalasele tehakse siinkohal positiivne otsus ning ta saab tähtajalise elamisloa, tuleks välismaalane ohu tuvastamise eesmärgil siiski ära kuulata ning täiendavaid selgitusi küsida. Sel juhul on PPA-I võimalik arvestada välismaalase enda seisukohtade ning ühiskondlike vaadetega.<sup>141</sup> Lisaks on PPA-I võimalik järgneva elamisloa menetluse raames kontrollida, kas välismaalase käitumises on olnud muudatusi ning kas välismaalane on endiselt õiguskuulekas. Lisaks võimaldab täiendavate seisukohtade küsimine välismaalasel arvestada asjaoluga, et talle väljastatakse tähtajaline elamisluba erandkorras ning juhul kui ta jätkab süütegude toimepanemist ning

---

<sup>139</sup> TlnHKm 3-19-1612, p 21, 22.

<sup>140</sup> TrtHKm 3-20-126, p 6.

<sup>141</sup> TlnHKO 3-19-2292, p 25.

elamislubade kuritarvitamist, võib PPA keelduda tähtjalise elamisloa andmisest. Siinkohal tuleb aga arvestada, et PPA-l ei ole kohustust välismaalast hoiatada ning anda talle teist võimalust käituda õiguskuulekalt. VMS § 11 sätestab välismaalase kohustusena Eesti põhiseadusliku korra ja õigusaktide järgimise ning see kohustus on välismaalasel ka juhul kui PPA ei ole talle varasemalt erandina tähtjalist elamisluba andnud ning teda selle raames ära kuulunud.

### **3.6 Tähtjalise elamisloa andmisest keeldumine või kehtetuks tunnistamine ning tagasisaatmisotsus**

Tähtjalise elamisloa andmisest keeldumise alused avaliku korra ja julgeolekuohu tagamise eesmärgil on sätestatud VMS § 124 lg-s 1 ja 2. Tähtjalise elamisloa kehtetuks tunnistamise alused on sätestatud VMS §-s 135. Avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel saab tähtjalise elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse koostada VMS § 135 lg 2 p 3 alusel, mille kohaselt tunnistatakse tähtjaline elamisluba kehtetuks kui välismaalase tegevus kujutab ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule.

Tallinna Halduskohus on haldusasjas, mille esemeks oli tähtjalise elamisloa kehtetuks tunnistamine, lahkumissettekirjutuse koostamine ja sissesõidukeelu kohaldamine, sedastanud, et tähtjalise elamisloaga välismaalane peab oma käitumises arvestama asjaoluga, et tema elamisluba kehtib tähtjaliselt ning tähtaja lõppemisel ta peab arvestama võimalusega, et talle uut tähtjalist elamisluba ei anta, eelkõige põhjusel, et ta on korduvalt pannud toime tahtlikke kuritegusid, mille eest on määratud karistuseks vangistus.<sup>142</sup> Eeltoodust tulenevalt on põhjendatud seisukoht, mille kohaselt ei pea Eestis elavate pikaajaliste elanike tähtjaliste elamislubade kehtetuks tunnistamisel tuvastama piisavalt tõsist ja reaalselt ohtu, kuivõrd välismaalase põhjendatud ootus riigis viibimise jätkamiseks on madalam, sest esineb võimalus, et riik ei pikenda välismaalase tähtjalist elamisluba.

Tähtjalise elamisloa andmisest keeldumisel ja kehtetuks tunnistamisel on sarnased tagajärjed, mis pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamisel, kui välismaalases on tuvastatud reaalne ja piisavalt tõsine oht. Nimelt ei ole tähtjalise elamisloa andmisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise tagajärjel välismaalasel enam VMS § 43 lg-st 1

---

<sup>142</sup> TlnHKo 3-19-340, p 30.

tulenevat õigust riigis viibimiseks ning talle koostatakse lahkumisettekirjutus VSS § 7 lg 1 alusel. Lisaks kohaldatakse lahkumisettekirjutuses välismaalasele sissesõidukeeld VSS § 7<sup>4</sup> lg 1 või lg 2 kohaselt.

Käesoleval juhul tuleb silmas pidada, et kuivõrd välismaalane ei ole pikaajalise elaniku elamisloaga isik, ei kohaldu talle direktiivi 2003/109/EÜ art 12 p-st 1 lähtuv täiendav kaitse väljasaatmise vastu ning elamisloa andmisest keeldumisel või kehtetuks tunnistamisel ja tagasisaatmisotsuse tegemisel ei pea isikust lähtuv oht olema reaalne ja piisavalt tõsine. Samas leiab magistritöö autor, et sellegipoolest peab tuvastama välismaalasest lähtuva reaalse ohu, kuivõrd elamisloa kehtetuks tunnistamise või andmisest keeldumise ja tagasisaatmisotsuse tegemise eesmärgiks on riigi tulevase avaliku korra ohu tagamine<sup>143</sup>. Samas ei pea reaalse ohu lävend olema niivõrd suur nagu direktiivi 2003/109/EÜ art 12 p 1 mõistes.

---

<sup>143</sup> RKHKo 3-3-1-2-16 p 5, 9.

## Kokkuvõte

Arvestades asjaolu, et seaduslikult Eestisse saabuvate välismaalaste arv iga aastaga kasvab ning riigi kohustus takistada välismaalaste poolt toime pandud kuritegude toimepanemist suureneb, oli käesoleva magistritöö eesmärgiks analüüsida Eesti Vabariigi elamislubade andmisest keeldumist või kehtetuks tunnistamist välismaalasest lähtuva avaliku korra ja julgeoleku ohu tõttu.

Magistritöö peamiseks uurimisküsimuseks oli „Milline peab olema välismaalasest lähtuv ohu tase, et tunnistada isiku tähtajaline või pikaajalise elaniku elamisluba kehtetuks või keelduda nende andmisest?“ Eeltoodud küsimusele vastamiseks jaotati töö kolmeks peatükiks, kus igal peatükil oli oma uurimisküsimus. Esmalt analüüsis autor, kuidas sisustada VMS-is ja VSS-is sätestatud avaliku korra ja julgeoleku mõisteid ning võrdles seda direktiivis sätestatud avaliku korra ja julgeoleku mõistetega. Teisena uuris autor, kuidas tuvastada välismaalasest lähtuvaid ohutasemeid ning analüüsis, kuidas ohutasemeid sisustada? Kolmandana analüüsis autor, kuidas kasutada tuvastatud ohutasemeid vastavalt pikaajalise elaniku elamisloast või tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise või kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisel või elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse tegemisel, kus ühtlasi kohaldatakse lahkumisettekirjutus ja sissesõidukeeld?

Tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise alused avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamise ja rahvatervise kaitse kaalutlustel on sätestatud VMS § 124 lg-s 1 ja 2. Pikaajalise elaniku elamisloa andmisest keeldumine on VMS § 237 lg 1 p 1 kohaselt võimalik kui välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule. Olukorras, kus välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale või julgeolekule, võimaldab VMS § 135 lg 2 p 3 välismaalase tähtajalise elamisloa kehtetuks tunnistada avaliku korra või julgeoleku kaalutlustel. Pikaajalise elaniku elamisluba tunnistatakse kehtetuks VMS § 241 lg 1 p 2 alusel kui välismaalane kujutab ohtu avalikule korrale ja julgeolekule.

VMS ega VSS ei sätesta eraldiseisvalt, milline on nendes seadustes mõistete avalik kord ja avalikku korda ähvardava ohu tähendus. Autor analüüsis avaliku korra mõiste sisustamiseks VMS § 11 ning KorS § 4 lg-s 1 sätestatud ning leidis, et välismaalaste õiguse raames tuleb mõistet avalik kord määratleda kui ühiskondlikku seisundit, kus on tagatud Eesti põhiseadusliku korra, väärtuste, printsiipide ja õigusaktide järgimine, kaitstakse õigushüvesid

ja subjektiivseid õiguseid ning austatakse õiglusel ja õigusel tuginevat riiki, Eesti Vabariigi ühiskondlikku korraldust, eesti keelt ja eesti kultuuri. Kuivõrd seadusandja on VMS § 124 lg-s 4 loonud avatud loetelu avalikku korda takistavatest olukordadest, saab autori hinnangul avaliku korra ohuna välismaalasteõiguse raames käsitleda igasugust sellist tegevust, mis eelpool toodud avaliku korra ohu mõistega vastandub, avaliku korra toimimist otseselt takistab või ohustab.

Vastupidiselt avaliku korra mõistele ei ole julgeoleku mõistet Eesti Vabariigi seadusandluses, sh VMS-is defineeritud. Julgeoleku mõistet saab kaudselt tuletada JAS § 2 lg-st 1, mille kohaselt on julgeolekuasutuste üheks eesmärgiks tagada riigi julgeolek põhiseadusliku korra püsimisega mittesõjaliste ennetavate vahendite kasutamise abil. Seega hõlmab julgeoleku mõiste endast seisundit, kus on tagatud põhiseadusliku korra püsimine ja territoriaalse terviklikkuse hoidmine. Seega võib julgeolekuohuna käsitleda kõiki neid olukordi, mille puhul on põhiseadusliku korra püsimine või riigi territoriaalse terviklikkuse hoidmine ohustatud.

Kuivõrd Kaitsepolitseiamet on pädev läbi viima nii JAS-is kui ka VMS-is sätestatud menetlusi, on julgeolekuasutuste seaduses olev julgeoleku mõiste samatähenduslik kohaldamine välismaalaste seaduse mõistes on õiguspärane. Samas nähtub välismaalaste seadusest, et välismaalaste seaduse julgeoleku mõiste sisustamine erineb julgeolekuasutuste seaduse käsitusest ning on sellest oluliselt laiem. Näiteks loeb VMS § 124 lg 2 p 9 julgeoleku ohuks olukorda kus välismaalast on korduvalt kriminaalkorras karistatud. Autori hinnangul ei sea kõik kriminaalkorras karistatavad teod (nt süstemaatilised pisivargused kauplusest) ohtu riigi julgeolekut.

Lisaks ei loe välismaalaste seadus julgeolekuohuks välismaalast, keda on karistatud Eesti riigivastase tahtliku kuriteo eest ning tema karistus ei ole kustunud (VMS § 124 lg 2 p 8), eeltoodud sätet ei loeta VMS § 124 lg 3 kohaselt julgeolekuohuks, vaid pelgalt avaliku korra ohuks VMS § 124 lg 4 kohaselt. Kuivõrd riigivastase tahtliku kuriteo eest süüdimõistmine eeldab otsest riigi põhiseadusliku korra vastast tegevust, ei ole selge, kuidas on seadusandja julgeoleku mõistet välismaalaste seaduse raames soovinud sisustada.

Lisaks ei ole välismaalaste seadus julgeoleku ning julgeolekuohu mõiste sisustamisel täpne ega järjepidev, sest võimaldab julgeolekuohu sisustamist läbi avaliku korra ohu. Magistritöö

autori hinnangul ei ole julgeolekuohu mõiste laiendamine välismaalaste seaduses õiguspärane ega jälgitav, kuivõrd selline käsitlus on tekkinud ilma selge põhjenduse ning vajaduseta. Magistritöö autori hinnangul tagaks õigusselguse VMS § 241 lg 1 p 2 kumulatiivse koosseisu asendamine alternatiivse koosseisuga nii, et pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamiseks on vaja tuvastada välismaalasest lähtuv oht avalikule korrale või julgeolekule.

Praktikas on õiguslik olukord selline, kus VMS § 241 lg 1 p 2 juba käsitletakse alternatiivse koosseisuna. Näiteks ei ole Riigikohus näinud probleemkohta, kui PPA on rajanud pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsuse põhjenduse vaid ohule avalikule korrale, kuid jättes tuvastamata ohu julgeolekule. Lisaks leiab magistritöö autor, et vajalik on VMS § 124 lg 3 ümber sõnastamine nii, et see ei näeks julgeolekuohuna ette VMS § 124 lg 2 p-s 9 sätestatud ning peaks julgeolekuohuks VMS § 124 lg 2 p-s 8 sätestatud.

Välismaalasest lähtuva ohutaseme tuvastamisel saab haldusorgan lähtuda välismaalase varasemate karistatuse andmetest, sealjuures tuleb tuvastada süüteo toimepanemise asjaolud, süütegude retsidiivsus ja laad ning kohtu poolt kohaldatud karistuse määr. Lisaks võib haldusorgan ohu taseme analüüsil kasutada ka neid kuritegusid, mille eest välismaalast ei ole veel süüdi mõistetud, sealjuures peab liikmesriik ohu tuvastama vastavalt kuriteo asjaoludele ja välismaalase enda tegevusele tuginedes.

Magistritöö autor tõi välja Euroopa Inimõiguste Kohtu poolt koostatud kriteeriumid küsimuste vormis, millele peaks liikmesriik välismaalasest lähtuva ohu tuvastamisel vastama. Lisaks pakkus magistritöö autor välja omapoolsed küsimused, mida liikmesriik otsuse tegemisel peaks arvesse võtma, näiteks kas välismaalane on Eestis seaduslikult töötanud ning kas välismaalase Eestis töötamine on avalikes huvides, kui hõlpsalt saab välismaalane suhelda liikmesriiki jäävate lähedaste sugulastega, lisaks kui suure osa oma elust on välismaalane kuritegusid toime pannud ning kui pika aja on välismaalane veetnud kinnipidamisasutustes, kui pikalt on välismaalane suutnud elada õiguskaualekat elu, s.o kui pikad on etapid, mil välismaalane kuritegusid ei soorita ning milline on välismaalase käitumine olnud kinnipidamisasutuses?

Välismaalasest lähtuvad ohu tasemed vastavalt direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-le 1 on reaalne oht ning piisavalt tõsine oht. Reaalne oht on välismaalasest lähtuva ohu realiseerumise tõenäosus.

Välismaalasest lähtuvat reaalsed ohtu saab jaatada juhul, kui välismaalast on korduvalt karistatud kriminaalkorras ning välismaalane on kandnud pikaajalisi ja reaalseid vangistusi, mis ei ole eesmärki täitnud. Autori hinnangul tuleb vangistuste analüüsi reaalse ohu hindamisel suhtuda suure tähelepanelikkusega ning uurida, kas välismaalase puhul on vangistus täitnud oma eesmärki. Lisaks võib esineda reaalne oht kui välismaalase poolt toime pandud kuriteod on kujunenud välismaalase käitumismustriks.

Samas ei ole välismaalasest lähtuv oht enam reaalne kui välismaalasele õigusrikkumise eest kohaldatud karistus on oma eesmärki täitnud ning vastupidi. Välismaalasest lähtuvat reaalsed ohtu ei saa jaatada juhul, kui välismaalane on vangistuse ajal ja pärast vangistust käitunud väga eeskujulikult, näiteks vabanenud avavanglasse, käinud väljaspool vanglat ilma järelevalveta tööl ning käitunud õiguskaualekalt ka pärast vanglast vabastamist.

Välismaalasest lähtuv oht on piisavalt tõsine juhul, kui kahjulik tagajärg, mis välismaalasest lähtuva ohu realiseerumisel saabub, on oluline. Direktiivi 2003/109/EÜ preambuli p-st 8, et avalikku korda võib direktiivi mõistes ohustada näiteks süüdimõistmine tõsise kuriteo eest.

KarS § 3 lg 2 ja 3 kohaselt jagunevad süüteo kuritegudeks, mille eest on põhikaristusena ette nähtud füüsilisele isikule rahaline karistus või vangistus ja juriidilisele isikule rahaline karistus ning väärtegudeks, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahatrahv, arest või sõiduki juhtimise õiguse äravõtmine. Seega ei ole seadusandja väärteokorras karistatavate süütegude toimepanemises näinud niivõrd suurt ohtu, mis tingiks riigi sekkumise süüteo toimepanija käitumisse kõige karmima karistusliigi – reaalse vangistusega, ei saa ka väärteo toimepanemist pidada piisavalt tõsiseks ohuks välismaalaste seaduse mõttes.

Piisavalt tõsiseks ohuks võib pidada narkootikumide valdamist edasimüümise eesmärgil, kuivõrd välismaalane seadis ohtu lõpptarbivate elu ja tervise, eesmärgiga teenida majanduslikku kasu. Magistritöö autori hinnangul võib selgelt jaatada narkootikumidega seotud piisavalt tõsist julgeoleku ohtu, kui tegemist on suures kohuses narkootilise aine edasiandmise või müügiga, mille tagajärjel võib sattuda ohtu suure hulga inimeste elu ja tervis, s.o oht rahvatervisele, lisaks saab jaatada julgeoleku ohtu seoses narkootilise aine grupiviisilise kaubitsemisega.

Lisaks tuleb narkootilise aine valdamise analüüsil lähtuda narkootilise aine kogusest, mida vallati. Mida suurem kogus välismaalase valdusest tuvastati, seda vähem on tõenäoline, et välismaalane planeeris narkootilist ainet kasutada omatarbeks.

Isikuvastastest kuritegudest saab piisavalt tõsiseks pidada seksuaalse enesemääramisõiguse vastaste kuritegude, eriti alaealiste vastu suunatud seksuaalse enesemääramise vastaste kuritegude toimepanemist. Lisaks võib piisavalt tõsine oht nähtuda välismaalasest, kes on toime pannud tapmise. Tapmise tagajärjel lõppeb isiku kõige olulisem õigushüve – elu, mistõttu on eeltoodud kuriteo toimepanemine väga ohtlik. Lisaks võivad piisavalt tõsist ohtu kujutada ka teised isikuvastased ja vägivalda kasutades toime pandud süüteod, samas tuleb sealjuures alati arvestada isikuvastase kuriteo asjaoludega ning teha kindlaks süüteo raskus ja laad, et anda võimalikult täpne hinnang välismaalasest lähtuvale piisavalt tõsise ohu lävendile.

Varavastastest kuritegudest võib piisavalt tõsist ohtu kujutada röövimise toimepanemine. Lisaks nende varavastaste kuritegude toimepanemine, mis on toime pandud vägivaldaga või grupiviisiliselt. Olukorras, kus välismaalane on toime pannud varavastaseid kuritegusid, mis ei ole seotud grupiviisilise või vägivaldse tegevusega, tuleb analüüsida kui pikka aega on välismaalane varavastaseid kuritegusid toime pannud, sest olukorras, kus samaliigilised kuriteod korduvad, võivad nad tähendada tõsisemat ohtu avalikule korrale.

Direktiivist 2003/109/EÜ nähtub, et pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalasel on täiendavad õigused võrreldes teiste liikmesriigis elavate välismaalastega, kellel pikaajalise elaniku elamisluba ei ole. Magistritöö autori hinnangul näitab pikaajalise elaniku elamisloa edukas taotlemine, et välismaalane soovib oma tulevase elu siduda liikmesriigiga, liikmesriigi poolt aga pikaajalise elaniku elamisloa andmine teatavat usaldussuhet välismaalase suhtes, kuivõrd pikaajalise elaniku elamisloaga kaasnevad täiendavad õigused, mida teiste elamisloa liikidega ei kaasne.

Direktiivi 2003/109/EÜ art 12 p 1 kohaselt võib liikmesriik teha otsuse pikaajaline elanik välja saata üksnes siis kui ta kujutab tegelikku ja piisavalt tõsist ohtu avalikule korrale ja julgeolekule. Järelikult annab direktiiv välismaalastest kolmandate riikide kodanikele, kellel on liikmesriigis pikaajalise elaniku elamisluba, kõrgendatud kaitse väljasaatmise vastu.

Olukorras, kus välismaalasest pikaajalise elaniku elamisloaga isik kujutab ohtu avalikule korrale ja julgeolekule, kuid see ei ole reaalne ja/või piisavalt tõsine, ei saa pikaajalise elaniku elamisloaga välismaalasele koostada tagasisaatmisotsust direktiiv 2003/109/EÜ art 12 p 1 mõistes. Sel juhul on haldusorganil võimalus koostada vaid pikaajalise elaniku elamisloa kehtetuks tunnistamise otsus, kuivõrd VMS § 241 lg 1 p 2 kohaldamiseks piisab ka madalama tasemega ohust.

Magistritöö autor näeb käesoleval juhul võimalusena koostada välismaalasele pärast elamisloa kehtetuks tunnistamist lahkumissettekirjutuse VSS § 7 lg 1 kohaselt, kuid määrata lahkumiskohustuse vabatahtlikuks täitmise tähtajaks maksimaalse aja, s.o 30 päeva VSS § 7<sup>2</sup> lg 4 kohaselt ning selgitada välismaalasele, et tal on võimalus taotleda tähtajalist elamisluba. Lisaks tuleb tähele panna, et tähtajalise elamisloa taotluse ajal ei ole välismaalasel VMS §-st 130 tulenevat viibimisõigust tähtajalise elamisloa menetluse ajal ning välismaalane on ka tähtajalise elamisloa menetluse ajal ilma seadusliku aluseta riigis viibiv isik. Sealjuures on haldusorganil võimalik välismaalase suhtes kohaldada järelevalvemeetmeid VSS § 10 lg 1 kohaselt, tagamaks, et välismaalane ei lahku liikmesriigist.

Tähtajalise elamisloa kehtetuks tunnistamisel või andmisest keeldumisel peab arvestama, et isegi kui välismaalane on Eestis elanud pikka aega, ei ole tal direktiiv 2003/109/EÜ art 12 lg-st 1 tulenevat täiendavat kaitset väljasaatmise vastu. Direktiivi 2003/109/EÜ art 7 kohustab välismaalast, kes pikaajalise elaniku staatust soovib, esitama sellekohase taotluse oma elukohaliikmesriigi pädevale asutusele. Seega ei ole direktiivi 2003/109/EÜ art 12 lg-st 1 tulenev täiendav kaitse väljasaatmise vastu kohaldatav igale välismaalasele, kes on Eesti Vabariigis pikka aega elanud, vaid ainult nendele välismaalastele, kes on edukalt taotlenud pikaajalise elaniku elamisluba. Samas leiab magistritöö autor, et sellegipoolest peab tuvastama välismaalasest lähtuva reaalse ohu, kuivõrd elamisloa kehtetuks tunnistamise või andmisest keeldumise ja tagasisaatmisotsuse tegemise eesmärgiks on riigi tulevase avaliku korra ohu tagamine ning riik peab tuvastama, et esineb tõenäosus, et isik võib süütegusid uuesti toime panna. Samas ei pea reaalse ohu lävend olema niivõrd suur nagu direktiivi 2003/109/EÜ art 12 p 1 mõistes.

Lõpetuseks tänab magistritöö autor juhendajat Villem Lapimaad, kelle nõuanded aitasid magistritöö autoril käesolevat tööd kirjutada.

## Abstract

Considering the fact that the number of foreigners arriving to Estonia illegally is increasing each year, simultaneously increasing state's obligation to prevent crimes committed by foreigners, the purpose of this thesis was to analyze refusals to issue or revoking residence permits due to the threat posed by a foreigner to the public order or the national security of the State.

The main inquiry of the thesis was „What could be the level of the threat posed by a foreigner that would require his or her long-term residence permit to be revoked or refused to be issued?“. In order to answer the fore mentioned question, this thesis was divided into three chapters, where each chapter has its own inquiry. Firstly the author analyzed how to define the terms „public order“ and „national security“ in the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act (VSS) and the Aliens Act (VMS) while comparing it to the terms in the directive 2003/109/EL. Secondly, the author investigated how to detect levels of threat and analyzed how to define them. Thirdly, the author analyzed how to use those levels of threat in the process of making decision to revoke or refuse to issue temporary residence permits while simultaneously issuing refusal of entry in a precept to leave Estonia.

The legal bases of refusing to issue a temporary residence permit on the grounds of protecting public order and national security are stated in VMS § 124 sec 1 and 2. Legal bases of refusing to issue a long-term residence permit based on threat to public order or national security are stated in VMS § 237 sec 1 p 1. In a case where foreigner is considered to be a threat to public order or national security, VMS § 135 sec 2 p 3 allows temporary residence permit to be declared void. Long-term residence permit may only be revoked on the grounds of VMS § 241 sec 1 p 2, requiring both - the threat to public order and national security simultaneously.

Neither VMS nor VSS state independently, which is the definition of public order or national security in those acts. The author found that in terms of foreigner law, public order must be defined as social state, in which constitutional order, values, principles and following of legal acts are ensured, legal assets protected and in which respected are the State based on law, order and the social organization of the Republic of Estonia, the Estonian language and culture. Considering that the legislature has made open-ended list of situations threatening

public order, the author believes that each kind of activity, which directly opposes the definition of public order mentioned beforehand, can be treated as threat to public order in terms of foreigner law.

On the contrary, to the term of public order, national security has no definition in the legislation of the Republic of Estonia, including the Aliens Act. National security can be defined indirectly via the Security Authorities Act (JAS) § 2 sec 1, which states that authorities responsible for national security have the purpose of ensuring the constitutional order of the State by using non-military preventive measures. By that statement, national security is a state, in which constitutional order and territorial integrity are ensured. Therefore, all situations in which ensuring constitutional order or territorial integrity are jeopardized can be considered as a threat to national security.

The approach to defining national security in Aliens Act appears to be different from Security Authorities Act and that approach is much wider. For example, VMS § 124 sec 2 p 9 considers a situation, in which foreigner has been repeatedly convicted of crime, to be a threat to national security. Author finds that not all criminalized activities (for example systematic thefts from department store) can be a threat to national security. In addition, the Aliens Act does not consider an alien as a threat to the national security who has been punished for an intentional crime against Estonia and his or her punishment has not expired (VMS § 124 sec 2 p 8). It is merely considered a threat to public order (VMS § 124 sec 4). Since conviction for an intentional crime against the state presupposes a direct action contrary to the constitutional order of the state, it is not clear how the legislator has intended to interpret the concept of national security within the framework of the Aliens Act.

In addition, the Aliens Act is not precise or consistent in interpreting the concept of national security and threat to national security, as it allows threat to national security to be interpreted through threat to public order. According to the author of the thesis, the extension of the concept of threat to national security in the Aliens Act is not observable as such an understanding has arisen without a clear justification and necessity. In the opinion of the author of this thesis, legal clarity would be ensured by replacing the cumulative composition of § 241 sec 1 p 2 with an alternative composition. Therefore that in order to revoke a long-term resident's residence permit, it is necessary to identify a threat to public order or security. In addition, the author of this thesis considers that it is necessary to redraft § 124 sec 3 of the

Aliens Act so that it does not prescribe the provisions of § 124 sec 2 p 9 of the Aliens Act as threat to public security. In addition, consider the provisions of § 124 sec 2 p 8 of the Aliens Act to be classified as a threat to public security.

In determining the level of danger arising from an alien, the administrative authority can rely on the data of the alien's previous convictions. In addition, the circumstances of offenses, the recidivism and nature of the offenses and the level of punishment applied by the court must be established. Furthermore, the administrative authority may use crimes for which the alien has not yet been convicted in the analysis of the level of threat. The Member State must determine the threat according to the circumstances of the crime and mind the alien's own actions.

The levels of risk posed by an alien are brought out in Article 12 sec 1 of Directive 2003/109/EC. The levels are „an actual“ and „sufficiently serious threat“. The definition of an actual threat is the probability of the realization of the threat arising from the alien. To affirm the actual threat posed by an alien, it is necessary to analyze if the alien has been repeatedly punished under criminal procedure. In addition, whether or not the alien has served long and real imprisonments, which have not fulfilled the purpose. According to the author, in assessing the real threat of imprisonment, great care must be taken to examine whether imprisonment has fulfilled its purpose in the case of an alien. The threat posed by an alien is considered more actual when the punishment imposed on the alien for the offense has served its purpose and *vice versa*.

An alien poses a sufficiently serious threat if the effect of the realization of threat is significant. Preamble p 8 of Directive 2003/109/EC states that there might be threat to public order for example when the alien has been convicted for a serious crime.

Possession of drugs for the purpose of resale can be considered a sufficiently serious threat, as the alien endangered the life and health of drug users in order to earn economic benefits. According to the author of the thesis, a sufficiently serious security threat to national security related to drugs can be clearly affirmed in case of large-scale drug transfer or sale, which may endanger the lives and health of a large number of people, i.e. public health. In addition, threat to national security can occur when drugs have been trafficked by a group.

According to Estonian court judgements, from criminal offences committed against persons – murder, offences against sexual self-determination, especially involving minors, can be considered as sufficiently serious threat. In addition, foreigners who have committed violent crimes can be considered as sufficiently serious threat.

From offences against property, foreigners committing robbery or other offences related to using violence against persons or involving multiple accomplices could be considered as sufficiently serious threat.

Directive 2003/109/EC indicates that an alien with long-term residence permit has additional rights compared to foreigners living in other member states, who do not possess long-term residence permit. Author of the thesis believes that an alien, who has successfully applied for long-term residence permit, shows that he or she is willing to be more attached to the member state. While the member state who is granting the long-term residence permit shows some kind of trust to the applicant, due to the nature of the additional rights that do not come with other type of residence permits.

According to the directive 2003/109/E art 12 sec 1, a member state may decide to expel a foreigner with long-term residence permit only in case he or she poses actual and sufficiently serious threat to public order and national security. Therefore, the directive gives third country nationals with long-term residence permit enhanced protection against expulsion.

In a situation, in which foreigner with a long-term residence permit poses a threat to public order and national security, however without the threat being actual and/or sufficiently serious, decision to expel that alien cannot be made in a sense of directive 2003/109/EC art 12 p sec 1. In that case, administrative authority can only revoke long-term residence permit and not make a decision to expel that alien.

The author of this thesis considers it possible to issue a decision to leave Estonia after revoking residence permit according to VSS § 7 sec 1, while setting the deadline for voluntary leave to maximum, being 30 days according to VSS § 7<sup>2</sup> sec 4 and to explain to the alien that it is possible to apply for a temporary residence permit. Additionally, it must be remarked that while the application for residence permit is pending, the foreigner does not have legal grounds to stay in Estonia derived from VMS § 130 and that alien is still staying illegally in

Estonia. Considering fore mentioned circumstances, administrative authority has the right to use surveillance measures stated in VSS § 10 sec 1 in order to ensure that the foreigner does not leave to another member state.

When revoking or refusing to issue a temporary residence permit, it must be taken into account that even if the alien has resided in Estonia for a long time, he or she does not have the additional protection against expulsion provided for in Article 12 sec 1 of Directive 2003/109/EC. Article 7 of Directive 2003/109/EC obliges an alien who wishes to have long-term resident status to submit an application to the competent authority of his or hers Member State of residence. Thus, the additional protection against expulsion provided by the Article 12 sec 1 of Directive 2003/109 / EC does not apply to every alien who has resided in the State for a long time, but only to those aliens who have successfully applied for a long-term resident's residence permit.

## **Kasutatud materjalid**

### **Kasutatud õigusaktid**

#### **Euroopa Liidu õigusaktid**

1. Euroopa Liidu lepingu konsolideeritud versioon. – ELT C 202, 07.06.2016.
2. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2003/109/EÜ, 25. november 2003, pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta.
3. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/115/EÜ, 16. detsember 2008, ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel.
4. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

#### **Rahvusvahelise õiguse aktid**

5. ÜRO 1961. aasta narkootiliste ainete ühtne konventsioon. – RT II 1996, 19, 84.

#### **Eesti õigusaktid**

6. Välismaalaste seadus. – RT I, 19.03.2019, 83.
7. Välismaalaste seadus. – RT I 1993, 44, 637. Kehtetu – RT 2010, 3, 4 – jõust. 1.10.2010.
8. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. – RT I, 19.03.2019, 39

### **Kasutatud kohtupraktika**

#### **Euroopa Liidu kohtu praktika**

9. EKo C-82/16, K. A., M. Z., M. J., N. N. N., O. I. O., R. I., B. A. vs Belgische Staat, ECLI:EU:C:2018:308.
10. EKo C-303/08 Land Baden-Württemberg vs Metin Bozkurt, ECLI:EU:C:2010:800.
11. EKo C-363/16 Wilber López Pastuzano vs Delegación del Gobierno en Navarra, ECLI:EU:C:2017:949.

12. EKo C-371/08 Nural Ziebell vs. Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:2011:809.
13. EKo C-554/13 Z. Zh., Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie, Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie vs I. O., ECLI:EU:C:2015:377.

### **Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika**

14. EIKo 18/1994/465/546, Nasri vs. Prantsusmaa.
15. EIKo 55/1990/246/317, 12083/86, Beldjoudi vs. Prantsusmaa.
16. EIKo 112/1995/618/708, Bouchelkia vs. Prantsusmaa.
17. EIKo 1638/03, Maslov vs. Austria.
18. EIKo 12313/86, Moustaquim vs. Belgia.
19. EIKo 21794/93, C. vs. Belgia.
20. EIKo 27319/07, Onur vs. Ühendkuningriik.
21. EIKo 46410/99, Üner vs Holland.
22. EIKo 53441/99, Benhebba vs Prantsusmaa.
23. EIKo 60654/00, Sisojeva vs. Läti.

### **Riigikohtu praktika**

24. RKHKo 3-3-1-1-14.
25. RKHKo 3-3-1-2-16.
26. RKHKo 3-3-1-54-03.
27. RKHKo 3-16-2088.
28. RKHKo 3-16-2123.
29. RKHKo 3-17-1026.
30. RKHKo 3-17-1545.
31. RKHKo 3-18-89.
32. RKKKo 1-09-14104.
33. RKÜKo 3-4-1-16-10.

### **I ja II astme kohtute praktika**

34. TlnHKm 3-19-1612.
35. TlnHKO 3-19-340.
36. TlnHKO 3-19-2292.

37. TlnRngKo 3-18-1073.
38. TrtHKm 3-20-126.
39. TrtHKO 3-17-2709, otsus tühistatud Tartu Ringkonnakohtu 28.06.2019 otsusega.
40. TrtHKO 3-19-413, jõustumata.
41. TrtHKO 3-19-1034, jõustumata.
42. TrtRngKo 3-17-1183.
43. TrtRngKo 3-17-1674.
44. TrtRngKo 3-17-2389.
45. TrtRngKo 3-17-2709.
46. TrtRngKo 3-19-413, jõustumata.

### **Õiguslane kirjandus**

47. A. Aedmaa. Avaliku korra kaitse Eesti õigusruumis. Tallinn: Juridica VII/2004.
48. 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.
49. J. Jäätma. Julgeoleku mõiste. Tallinn: Juridica II/2020.
50. J. Sootak. Sanktsiooniõigus. Karistusõiguslikud sanktsioonid ja nende kohaldamine. Tallinn: Juura 2007.
51. J. Sootak, P. Pikamäe (koost.). Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne: 4. täiendatud ja ümbertöötatud trükk. 2015. Juura: Tallinn.
52. K. Groenendijk. Long-Term Immigrants and the Council of Europe. European Journal of Migration and Law Vol. 1. Holland: Kluwer Law International 1999.
53. K. Paluteder. Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike Eestist väljasaatmisega seonduvad probleemid. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2013.
54. M. Kruus. Eesti õiguse vastavus direktiivile 2003/109/EÜ. Tartu: Tartu Ülikooli õigusteaduskond 2014.
55. M. Laaring. Avaliku korra mõiste põhiseaduses. Tallinn: Juridica IV/2012.
56. M. Laaring et al. Korrakaitse seadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2017.
57. M. Olesk. Riigi õigus välismaalasest kurjategija välja saata. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika. Tallinn: Juridica IX/2009.

58. P. Van Dijk. Protection of Integrated Aliens against Expulsion Under the European Convention on Human Rights. European Journal of Migration and Law Vol. 1. Holland: Kluwer Law International 1999.

### **Muud allikad**

59. A. Ahven et al. Retsidiivsus Eestis 2017. Tallinn: Justiitsministeerium 2018.

60. Registreeritud kuriteod jaanuar-oktoober 2016-2019 (peamised liigiti). Koostanud Statistikaamet. Internetis kättesaadav: [https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud\\_kuriteod\\_jaanuar-oktoober\\_2016-2019\\_peamised\\_liigid\\_0.xlsx](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/registreeritud_kuriteod_jaanuar-oktoober_2016-2019_peamised_liigid_0.xlsx) (viimati külastatud 14.04.2020).

61. Ruumilise eripreventatsiooni poliitika. Koostanud Justiitsministeerium. Internetis kättesaadav: [https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/ruumilise\\_eri\\_preventsiooni\\_poliitika.pdf](https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/ruumilise_eri_preventsiooni_poliitika.pdf) (viimati külastatud 14.04.2020).

62. Rändestatistika ülevaade 2014-2018. Koostanud Siseministeerium ja Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt. Internetis kättesaadav: [https://issuu.com/siseministeerium/docs/r\\_ndestatistika\\_levaade\\_2014-2018](https://issuu.com/siseministeerium/docs/r_ndestatistika_levaade_2014-2018) (viimati külastatud 18.04.2020).

63. Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions, p 18, 21. Internetis kättesaadav: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm) (viimati külastatud 13.04.2020).

64. Vanglateenistuse aastaraamat. Koostanud Justiitsministeeriumi Vanglateenistus. Internetis kättesaadav: [https://issuu.com/vanglateenistus/docs/vanglaameti\\_aastaraamat\\_veeb](https://issuu.com/vanglateenistus/docs/vanglaameti_aastaraamat_veeb) (viimati külastatud 12.04.2020).

65. Välismaalaste seaduse eelnõu 537 SE, seletuskiri. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/4a401e53-9dbf-9a59-9106-32c788500d0d> (viimati külastatud 16.02.2020).

66. Välismaalaste seadus 203 SE I, eelnõu. Koostatud 03.06.1993. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/477ae56e-f5a5-37e2-a995-53fdf5b564b4> (viimati külastatud 16.02.2020).

67. Muudatusettepanekud välismaalaste seaduse eelnõule 203 SE II. Koostatud 17.06.1993. Internetis kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/download/da5a94cf-9e23-35ee-aa19-74cade90a95a> (viimati külastatud 16.02.2020).

## Kasutatud lühendid

a	aasta
art	artikkel
EIK	Euroopa Inimõiguste Kohus
EK	Euroopa Kohus
HMS	haldusmenetluse seadus
JAS	julgeolekuasutuste seadus
KAPO	Kaitsepolitseiamet
KarS	karistusseadustik
KorS	korrakaitse seadus
lg	lõige
lk	lehekülg
mh	muu hulgas
p	punkt
PPA	Politsei- ja Piirivalveamet
RKHK	Riigikohtu halduskolleegium
RKKK	Riigikohtu kriminaalkolleegium
RKÜK	Riigikohtu üldkogu
RT	Riigi Teataja
s.o	see on
TlnHK	Tallinna Halduskohus
TlnRngK	Tallinna Ringkonnakohus
TrtHK	Tartu Halduskohus
TrtRngK	Tartu Ringkonnakohus
v.a	välja arvatud
VMS	välismaalaste seadus
VSS	väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus
vt	vaata
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon