

**TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND**

**Uurimispõhimõtte haldusmenetluses:
haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüs välismaalastega seotud
erimenetlustes**

Magistritöö

RUTH ANNUS

Juhendaja: prof Kalle Merusk

Tallinn 2007

Sisukord

Sissejuhatus	4
1. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses.....	10
1.1 Uurimispõhimõtte olemus	10
1.2 Uurimispõhimõtte seos haldusmenetluse teiste põhimõtetega	13
1.2.1 Uurimispõhimõtte seos hea halduse põhimõttega	13
1.2.2 Uurimispõhimõtte seos seaduslikkuse põhimõttega.....	18
1.2.3 Uurimispõhimõtte seos menetlusökonomia põhimõttega.....	20
1.3 Uurimispõhimõtte rakendamine	23
1.3.1 Uurimispõhimõtte rakendamise ulatus	23
1.3.2 Tõendamiskoormuse jagunemine haldusorgani ja menetlusosalise vahel	25
1.3.2.1 Haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus.....	25
1.3.2.2 Menetlusosalise tõendamiskoormuse ulatus.....	27
1.4. Tõendid haldusmenetluses.....	30
1.4.1 Tõendite liigid	31
1.4.2 Tõendi lubatavus	34
1.4.2.1 Muus menetluses saadud teabe haldusmenetluses tõendina kasutamine.....	34
1.4.2.2 Õigusvastaselt saadud tõendi kasutamine haldusmenetluses	35
1.4.2.3 Ebakindla teabe haldusmenetluses tõendina kasutamine	36
1.4.3 Tõendite hindamine	37
1.5 Uurimispõhimõtte seos haldusakti põhjendamisega	39
2. Välismaalastega seotud erimenetluste õiguslik regulatsioon	42
2.1 Välismaalastega seotud erimenetluste olemus ja eesmärk	42
2.2 Välismaalastega seotud erimenetluste seos avaliku korra, turvalisuse ja riigi julgeolekuga ..	44
2.2.1 Välismaalastega seotud erimenetluste seos piiriülese kuritegevuse tõkestamisega	46
2.2.2 Välismaalastega seotud erimenetluste seos riigisisese kuritegevuse tõkestamisega	49
2.2.3 Välismaalastega seotud erimenetluste seos majandusliku heaoluga	51
2.3 Välismaalastega seotud erimenetluste õiguslik raamistik	53
2.3.1 Rahvusvahelise õiguse ja Euroopa Liidu õiguse kohaldamine välismaalastega seotud erimenetlustes	53
2.3.2 Migratsioonipoliitika elluviimise piirid.....	57
2.4.1 Kolmanda riigi kodaniku õiguslikust seisundist tulenevad erisused välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimisel.....	60

2.4.2 Euroopa Liidu kodaniku õiguslikust seisundist tulenevad erisused välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimisel.....	62
3. Uurimispõhimõtte rakendamine välismaalastega seotud erimenetlustes	65
3.1 Välismaalastega seotud erimenetlused	65
3.2 Tõendamisele kuuluvad asjaolud välismaalastega seotud erimenetlustes.....	66
3.3.1 Faktilised asjaolud ja nende tõendamine	72
3.3.2 Hinnangulised asjaolud ja nende tõendamine	74
3.4 Välismaalastega seotud erimenetluste eesmärkidest tulenevate asjaolude tõendamine	80
3.4.1 Välismaalasest avalikule korrale, turvalisusele ja riigi julgeolekule tuleneva ohu tõendamine	80
3.4.1.1 Välisriigi luure- või julgeolekuorganitega seotud välismaalasest tuleneva ohu tõendamine	83
3.4.1.2 Välisriigi relvajõududega seotud välismaalasest tuleneva ohu tõendamine.....	86
3.4.1.3 Õigusrikkumisi toime pannud välismaalasest tuleneva ohu tõendamine	88
3.4.2 Haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus välismaalasest tuleneva ohu tõendamisel.....	93
3.5 Välismaalase kaitstavate õiguste tõendamine.....	98
3.5.1 Välismaalase perekonnaelu ja eraelu asjaolude tõendamine	98
3.5.2 Haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus välismaalase kaitstavate õiguste osas	107
3.6. Tõendite kasutamine haldusakti põhjendamisel välismaalastega seotud erimenetlustes	108
Kokkuvõte	112
Résumé	120
Kasutatud allikad	122
Kasutatud kirjandus	122
Kasutatud õigusaktid	129
Kasutatud kohtulahendid	131
Kasutatud muud allikad	138
Lisa 1	140
Lisa 2	141
Lisa 3	142

Sissejuhatus

Käesoleva töö teemaks on uurimispõhimõtte haldusmenetluses: asutuse tõendamiskoormuse ulatus välismaalastega seotud erimenetlustes. Uurimistöös keskendutakse uurimispõhimõtte rakendamisele välismaalastega seotud erimenetlustes – välismaalaste riiki lubamise, riigis viibimise seaduslike alustega seotud ning välismaalase riigist lahkuma kohustamise menetlustele ning vastavate menetluste erisustele.

Süviti on töös käsitletud uurimispõhimõtte mitmete erinevate tahkude seast neid probleeme, mis seonduvad välismaalasi puudutavate haldusaktide andmisel ja põhjendamisel tähtsust omavate asjaolude tõendatusega.

Välismaalastega seotud erimenetluste all käesoleva töö mõttes käsitletakse neid haldusmenetlusi, mis viiakse läbi välismaalase suhtes seoses tema riiki saabumise ja riigis viibimise seaduslike aluste andmise või andmisest keeldumise otsustamisega või nende kehtetuks tunnistamise otsustamisega ning välismaalase riigist lahkumise korraldamisega seoses. Töö piiratud mahu tõttu ei ole töös käsitletud välismaalase osas kodakondsuse seaduses¹ sätestatud Eesti kodakondsusega seotud haldusmenetlusi, isikut tõendavate dokumentide seaduses² sätestatud välismaalaste isikut tõendavate dokumentidega seotud menetlusi, välismaalaste riiki lubamist rahvusvahelise sõjalise koostöö seaduse³ alusel, välismaalaste riigis viibimist diplomaatiliste suhete Viini konventsiooni⁴ ja konsulaarsuhete Viini konventsiooni alusel⁵ ega välismaalaste suhtes läbiviidavaid süüteomenetlusi.

Töö põhieesmärgiks on leida vastus küsimusele: millise ulatuse juures saab haldusakti faktiliseks aluseks olevad asjaolud lugeda tõendatuks? Töö põhineb kolmel hüpoteesil:

- 1) uurimispõhimõtte rakendamisel on tähtsust omavate asjaolude tõendamine ja haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus sõltuv konkreetsest valdkonnast, milles haldusmenetlus läbi viiakse, ning haldusorgani tõendamiskoormuse ulatust ei ole võimalik ühtselt määratleda;
- 2) välismaalastega seotud erimenetlustes ei ole võimalik tõsikindlalt tõendada välismaalasest tulenevat ohtlikkust avalikule korrale, turvalisusele ja riigi julgeolekule, vaid see on oma olemuselt hinnanguiline ja prognoosil põhinev;

¹ RT I 1995, 12, 122; 2006, 29, 224.

² RT I 1999, 25, 365; 2006, 29, 221.

³ RT I 2003, 123, 38; 2006, 50, 375.

⁴ RT II 93/24/56.

⁵ RT II 1993/23/53.

- 3) Eestis on välismaalastega seotud erimenetlustes levinud praktika, kus eeldatakse menetluses tähtsust omavate, kuid oma olemuselt prognoosil põhinevate ja hinnanguliste asjaolude tõsikindlat tõendamist.

Autorit ajendas nimetatud teemat uurima migratsiooni- ja asüülivaldkonna üha kasvav tähtsus Eestis ning teisalt välismaalastega seotud erimenetluste kohtupraktika märkimisväärne hulk. Samuti ei ole autorile teadaolevalt nimetatud valdkonnas magistritöid kaitstud.

Oma olemuselt on välismaalastega seotud erimenetlused ennetava iseloomuga – haldusorgani tegevus on suunatud välismaalasest tuleneva võimaliku ohu prognoosimisele ja ärahoidmisele. Sellest tulenevad aga ka tähtsust omavate asjaolude tõendamise probleemid ja tõendite põhjal tehtavate järelduste kontrollitavuse probleemid. Haldusorgan esindab menetluses avalikku huvi ning tema kohustuseks on anda õige ja õiglane haldusakt võimalikult täieliku tõendite kogumi alusel. Samas, paradoksaalselt ei olegi võimalik tõsikindlalt kontrollida, kas välismaalasest tulenev oht oleks realiseerunud või mitte, kui välismaalastega seotud erimenetluste tulemusena välismaalast riigi territooriumile ei lubatudki või kohustati ta lahkuma. Töös ongi käsitletud uurimisprintsipi rakendamist välismaalastega seotud erimenetlustes ning uuritud välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavate asjaolude tõendamise võimalusi ja eelkõige haldusorgani tõendamiskoormuse ulatust nende osas.

Kuigi haldusmenetluses on haldusorganil kohustus välja selgitada menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajadusel koguda selleks tõendeid omal algatusel, võib nimetatu olla välismaalastega seotud erimenetluste puhul problemaatiline ja tõendite kogumine võib osutuda äärmiselt keeruliseks. Haldusakti andmise aluse tõendatus on samas haldusakti õiguspärasuse nõudeks.

Välismaalastega seotud erimenetlustes antavate haldusaktide puhul on haldusorganil ulatuslik kaalutusõigus. Vastavalt rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtetele võib iga riik kontrollida teiste riikide kodanike sisenemist ja viibimist oma territooriumil, kuid samas tuleb arvestada üksikisiku põhiõigusi ja rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustusi, mis piirab riigil oma suveräänsete õiguste kasutamist.

Seega tuleb välismaalastega seotud erimenetlustes sageli hinnata asjaolusid, mis on pigem prognoositavad ja milliste saabumist on teatav tõenäosus eeldada. Nii on elamisloa kui viisa andmisest keeldumise aluseks asjaolu, et isik ohustab avalikku korda, ühiskondlikku turvalisust või riigi julgeolekut. Nimetatud asjaolusid tuleb hinnata enne välismaalasele riiki saabumiseks

vajaliku seadusliku aluse – viisa või elamisloa – andmist ja välismaalase riiki saabumist. Tegemist ei ole asjaoludega, mida saaks haldusmenetluses tuvastada ja tõendada tõsikindlalt nagu tegelikkuses juba aset leidnud asjaolusid. Uurimistöös käsitletaksegi milliste tõenditega ja millisel moel nimetatud asjaolusid kindlaks teha või tõendatuks lugeda.

Uurimispõhimõtte kohaldamisel välismaalastega seotud erimenetlustes on oluline küsimus, milliste meetoditega ja kui põhjalikult tuleb läbi viia vastav menetlus ning milliste tõenditega lugeda tõendatuks asjaolud, mis on oma olemuselt prognoositavad. Samas ei ole menetlusökoonomia põhimõttest tulenevalt põhjendatud ebamõistlikult pikad menetlustähtajad, mida tingiks põhjalik uurimispõhimõtte rakendamine, mis tähendaks olulist tähtsust omavate asjaolude tõsikindlat tuvastamist kogutud tõendite abil. Samuti tõusetub pigem prognoositavate asjaolude tõendatuks lugemisel küsimus tõendite lubatavusest ja kvaliteedist. Erinev on ka tõendamiskoormuse jagunemine haldusorgani ja taotleja vahel – kas ja mil määral peab tõendid esitama menetlusosaline ise või on haldusorganil otstarbekas uurida kõik asjaolud ise, et jõuda objektiivse tulemuseni.

Osa välismaalastega seotud menetluste puhul on haldusorganil raskendatud, kui mitte võimatu välisriikidest asjas olulisi tõendeid koguda. Samuti puudub haldusorganil paljudel juhtudel võimalus omaalgatuslikult välja selgitada menetluses tähtsust omavaid, kuid pigem isiku enda arusaamast tulenevaid asjaolusid. Menetlust raskendab ka asjaolu, et menetlusosalised elavad alaliselt välisriigis. Haldusakti andmise aluse tõendatus on seotud ka haldusakti põhjendamise kohustusega – milliste tõenditega võib lugeda teatud asjaolud tõendatuks ja millises ulatuses tuleb kaalutlusõiguse alusel antavaid haldusakte põhjendada. Kohtupraktikas on elamisloa andmisest keeldumise otsuseid korduvalt õigusvastaseks tunnistatud nende põhjendamatuse tõttu. Otsuste puuduliku põhjendamise üheks põhjuseks on tihtipeale faktiliste asjaolude vähene tõendatus.

Töö koosneb kolmest peatükist. Esimeses osas käsitletakse uurimispõhimõtte olemust ja rakendamist haldusmenetluses. Teises osas käsitletakse välismaalastega seotud erimenetluste sisu, eesmärgi ja meetmeid. Kolmandas osas käsitletakse uurimispõhimõtte rakendamist välismaalastega seotud erimenetlustes, keskendudes välismaalastega seotud erimenetluste olemusest ja eesmärkidest tulenevatele erisustele.

Töö esimeses osas on avatud uurimispõhimõtte sisu ja käsitletud selle rakendamist. Paigutamaks uurimispõhimõtet laiemasse konteksti, on käsitletud uurimispõhimõtte seost haldusmenetluse

teiste põhimõtetega, valides neist hea halduse põhimõtte, seaduslikkuse põhimõtte ja menetlusökoonomia põhimõtte, kuna nimetatud on ehk kõige lähemalt seotud uurimispõhimõttega. Hea halduse põhimõtte kui teisi haldusmenetluse põhimõtteid hõlmava põhimõtte käsitlemisel on uuritud uurimispõhimõtte seost hea halduse põhimõttega nii nagu see on sisustatud Euroopa Liidu õiguses ja Eesti õiguses. Seaduslikkuse põhimõtte ja menetlusökoonomia põhimõtte on valitud seetõttu, et nad on oma olemuselt teistsuguse suunaasetusega, seades piiranguid uurimispõhimõtte rakendamisele. Töö piiratud mahu tõttu ei ole võimalik ega ka käesoleva töö teemapüstituse seisukohast hädavajalik käsitleda uurimispõhimõtte võimalikke seoseid haldusmenetluse muude põhimõtetega.

Uurimispõhimõtte rakendamisel on üheks olulisemaks probleemiks tõendamiskoormuse jagunemine haldusorgani ja menetlusosalise vahel, eriti just haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse aspektist vaadatuna. Avaliku võimu kohustuseks on tegutseda ka olukorras, kus asjas tähtsust omavad asjaolud ei ole täpselt teada. Tegemist võib olla olukorraga, kus asjas tähtsust omavad asjaolud on küll juba ilmnunud, kuid need ei ole haldusorganile teada, või siis olukorraga, kus tegutsetakse tulevikus võib-olla aset leidvate sündmuste ennetamiseks ning või põhinevad need üldse prognoosil. Seega, eriti aktuaalseks muutub asutuse tõendamiskoormuse ulatuse küsimus olukorras, kus haldusorgani peab tegutsema ebakindlate asjaolude olukorras.

Esimeses peatükis on käsitletud ka tõendamise ja tõendite kasutamise küsimusi. Täpsemalt on peatutud tõendi lubatavusel ja kvaliteedil – eelkõige muus menetluses saadud teabe kasutamisel tõendina haldusmenetluses, ebaseaduslikult saadud tõendi kasutamisel tõendina haldusmenetluses ja ebakindla teabe kasutamisel tõendina haldusmenetluses. Haldusmenetluses tähtsust omavad asjaolud ja andmed nende tõendamiseks kogutud tõendite kohta peavad nähtuma ka antavast haldusaktist koos järeldustega, mida haldusorgan nimetatu põhjal on teinud. Nii ongi peatükis käsitletud ka uurimispõhimõtte rakendamise seost haldusakti põhjendamisega. Seega on esimeses peatükis antud terviklik ja kompaktne käsitus uurimispõhimõtte olemusest ja rakendamisest, keskendudes eelkõige aspektidele, mis on aktuaalsed käesoleva töö analüüsiobjektiks valitud erimenetluse valdkonna käsitlemisel.

Töö teine osa käsitleb välismaalastega seotud erimenetluste sisu, eesmäärke ja meetmeid. Välismaalastega seotud erimenetluste erisused, võrreldes haldusmenetluse seaduses (edaspidi *HMS*)⁶ sätestatud haldusmenetluse üldreeglitega, tulenevad eelkõige välismaalasteõiguse põhimõtetest, taotletavatest eesmärkidest ja lubatavatest meetmetest nende eesmärkide saavutamiseks. Välismaalastega seotud erimenetlused kannavad endas mitmeid eesmäärke, mida

⁶ RT I 2001, 58, 354; 2007, 15, 76.

kokkuvõtvalt võib käsitleda riigi elanikkonna heaolu ja turvalisuse tagamisena. Nii ongi töös alateema välismaalastega seotud erimenetluste seose kohta avaliku korra, turvalisuse ja riigi julgeoleku tagamisega, mille raames on käsitletud välismaalastega seotud erimenetluste seost piiriülese kuritegevuse ja riigisisese kuritegevuse ennetamise ja tõkestamisega, kuivõrd need on oma sisult erinevad. Üks levinumaid eesmärgi, mida välismaalastega seotud erimenetlustega saavutada soovitakse, on riigi elanike majanduslik heaolu. Seetõttu ongi allteemana välja toodud ka välismaalastega seotud erimenetluste seos majandusliku heaoluga tagamisega. Kuigi välismaalastega seotud erimenetlused võivad olla vahendiks ka mitmesuguste muude eesmärkide saavutamiseks, on käesolevas töös loobutud nende käsitlemisest eelkõige piiratud mahu, aga ka väiksema aktuaalsuse tõttu.

Riigi võimalused välismaalastega seotud erimenetlustes on suuresti sõltuvuses välismaalase õiguslikust seisundist konkreetse riigi suhtes. Välismaalaste õigus on valdkond, mida reguleerivad nii rahvusvaheline õigus, Euroopa Liidu õigus kui ka Eesti õigus. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud ja juurdunud põhimõtte kohaselt on riigil suveräänne õigus kontrollida välismaalaste riiki saabumist, riigis viibimist ning vajadusel tagada välismaalase riigist lahkumine sunni kohaldamisega. Nimetatud suveräänse õiguse realiseerimine peab aga olema kooskõlas riigi poolt välislepingutes võetud kohustustega.

Eesti liitumisel Euroopa Liiduga tekkis juurde kategooria välismaalasi, kellel on Eestis tavapärasest erinev õiguslik seisund – Euroopa Liidu kodanikud. Euroopa Liidu kodanik on isik, kes on mõne Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik. Euroopa Liidu kodakondsusega kaasnevaks keskseks õiguseks on liikumisvabadus – iga Liidu kodaniku õigus Euroopa Liidu territooriumil vabalt liikuda ja mistahes liikmesriiki elama asuda. Liikumisvabadust võib aga piirata üksnes avaliku korra, riigi julgeoleku ja rahva tervise kaitse eesmärgil, kusjuures liikmesriik ei ole piirangute kohaldamisel vaba, vaid seotud Euroopa Kohtu poolt kujundatud ühtsete põhimõtetega. Eeltoodu tulemusena erineb Euroopa Liidu kodaniku õiguslik seisund olemuslikult nende välismaalaste õiguslikust seisundist, kes ei ole teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikud. Vastavalt Euroopa Liidu õigusaktides kasutatavale terminoloogiale on tegemist kolmandate riikide kodanikega.

Seega on teise peatükki koondatud välismaalaste õiguse need aspektid, milles seisneb välismaalastega seotud erimenetluste eripära ja mis mõjutavad seeläbi uurimispõhimõtte rakendamist välismaalastega seotud erimenetlustes.

Töö kolmandas peatükis on käsitletud uurimispõhimõtte rakendamist välismaalastega seotud erimenetlustes. Kõigepealt on välja toodud tähtsust omavad ja seetõttu tuvastamisele kuuluvad

asjaolud välismaalastega seotud erimenetlustes. Millised asjaolud omavad tähtsust läbiviidavas haldusmenetluses, tuleneb konkreetse haldusmenetluse eesmärkidest. Välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavad asjaolud tulenevadki välismaalastega seotud erimenetluste eesmärkidest, milleks on, nagu nähtub teisest peatükist, riigi elanikkonna heaolu ja turvalisuse tagamine. Seetõttu omavad tähtsust ja kuuluvadki tuvastamisele eelkõige need asjaolud, millest nähtub välismaalasest tulenev oht avalikule korrale, turvalisusele ja riigi julgeolekule. Analüüsides haldusorgani tõendamiskoormuse ulatust välismaalasest tuleneva ohu tõendamisel, on käsitletud välisriigi luure- või julgeolekuorganitega seotud välismaalasest tuleneva ohu tõendamist, välisriigi relvajõududega seotud välismaalasest tuleneva ohu tõendamist ning õigusrikkumisi toime pannud välismaalastest tuleneva ohu hindamist ja tõendamist. Välismaalaste selline jaotamine neist tuleneva ohu hindamisel lähtub eelkõige Eesti kohtupraktikast. Analüüsitud on ka haldusorgani tõendamiskoormuse ulatust välismaalastega seotud erimenetlustes välismaalasest tuleneva ohu hindamisel.

Teisalt omavad välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust välismaalase subjektiivsed õigused. Mõne välismaalase põhiõiguse riive võib olla niivõrd intensiivne, et see kaalub üles avaliku huvi välismaalase riiki mittelubamiseks või tema lahkuma kohustamiseks. Peamised põhiõigused, mille rikkumisega võib välismaalastega seotud erimenetlustes tegemist olla, on õigus perekonnaelu austamisele ja õigus eraelu austamisele. Seega ongi peamisteks asjaoludeks, mis välismaalastega seotud erimenetlustes tuvastada ja tõendada tuleb, perekonnaelu ja eraelu olemasolu – integreerituse tase elukohariigi ühiskonda ja sidemed päritoluriigiga. Nimetatud asjaolude hindamist ja tõendamist ongi töös alateemadena käsitletud. Uurimisprintsipi rakendamise uurimise seisukohast on oluline, kuidas on tuvastatud ja tõendatud välismaalase subjektiivsete õiguste olemasolu ning kuidas jaguneb tõendamiskoormus välismaalase ja haldusorgani vahel välismaalase subjektiivsete õiguste tõendamise osas. Nimetatut ongi allteemadena analüüsitud kohtupraktika valguses.

Töös on haldusmenetluse ja välismaalastega seotud erimenetluste analüüsimisel ning järelduste ja ettepanekute tegemisel kasutatud dokumendianalüüsi ja teemaga seotud asjakohast kirjandust. Välismaalastega seotud erimenetluste käsitlemisel on vältimatu lisaks Eesti õigusaktidele ka rahvusvahelise õiguse allikate ja Euroopa Liidu õiguse analüüsimine. Rahvusvahelise õiguse allikate osas ei ole käsitletud kõiki välismaalaste haldust mõjutada võivaid allikaid, vaid piiratud on üksnes olulisematega. Euroopa Liidu õiguse osas on käsitletud eelkõige migratsiooni- ja asüülivaldkonda ning isikute vaba liikumise valdkonda käsitlevaid direktiive ja määrusi ning tulevikku vaadates ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta vastavaid sätteid.

Välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavate asjaolude tõendamise ja haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüsimisel on kasutatud Eesti kohtupraktikat, eelkõige Riigikohtu ja Tallinna Ringkonnakohtu praktikat. Erilist tähelepanu on pööratud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditele, kuna need on kujundanud Euroopas ühtsed arusaamad inimõiguste ja põhivabaduste kaitsest, samuti on vastavad otsused osalisriikidele siduvad. Euroopa Liidu õiguse käsitlemisel on analüüsitud Euroopa Kohtu praktikat.

Välismaalastega seotud erimenetlused ei ole avalikkuses kõrgendatud tähelepanu pälvinud. Samas võib prognoosida nende jätkuvat tähtsustumist ning välismaalastega seotud erimenetlustele hakkab edaspidi kuluma üha enam avalikke vahendeid. Riigi migratsiooni- ja asüülipoliitika mõjutab oluliselt ja vahetult riigi sisejulgeolekut. Välismaalastega seotud erimenetlused on üks võimalustest avaliku korra, turvalisuse ja riigi julgeoleku tagamiseks ning on sellisena vahetult seotud neis valdkondades riigi ülesannete täitmisega. Üheks oluliseks teguriks, mis on Eestis seni vähe teadvustatud, kuid mis ometi mõjutab oluliselt riigi ülesandeid julgeoleku, avaliku korra ja turvalisuse valdkonnas, on immigratsioon.

Uurimistöö keskendub ülaltoodud küsimuste käsitlesele, millistel on ka oluline praktiline väärtus haldusaktide õiguspärasuse tagamise seisukohast välismaalastega seotud erimenetlustes. Teisalt peab uurimispõhimõttest tulenevate kohustuste optimaalne ulatus võimaldama efektiivset haldamist ja avalike huvide saavutamist. Lisaks otsesele praktilise tähtsusele aitab uurimispõhimõtte rakendamise sügavam analüüs välismaalastega seotud erimenetlustes paremini mõista uurimispõhimõtte sisu ja rakendatavust üldisemas plaanis.

1. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses

1.1 Uurimispõhimõtte olemus

HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud haldusmenetluses välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid oma algatusel. Uurimispõhimõttest tulenevalt on iga haldusorgan pädev ja kohustatud kontrollima kas haldusakti andmise faktilised ja õiguslikud eeldused on täidetud.⁷ Uurimispõhimõtte haldusmenetluses tugineb eeldusele, et võimalikult täieliku tõendite kogumi

⁷ I. Pilving, Riigikohtu 2001.a praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica nr 2 2002, lk 113.

alusel õige ning õiglase haldusakti andmise vastu peaks olema huvi ka avalikul võimul endal, sest avalikku huvi esindab menetluses haldusorgan.⁸

Uurimispõhimõtte tähendab, et haldusorgan on kohustatud iseseisvalt välja selgitama kõik asja otsustamisel tähendust omavad asjaolud. Seega peab haldusorgan iseseisvalt otsustama ka selle üle, millised asjaolud võivad haldusmenetluses tähendust omada. Iseenesest peab see muuhulgas ka kaitsma halduseväliseid isikuid. Isik, kellele halduse tegevus suunatud on, ei pruugi omalt poolt osata välja tuua kõiki võimalikke asjas tähendust omavaid asjaolusid. Samas peab uurimispõhimõtte tagama halduse teostamise võimalikult objektiivselt, sõltumata isiku poolt väljatoodud asjaoludest. Konkreetse juhtumiga seotud asjaolude väljaselgitamise kohustus ongi seetõttu pandud haldusorganile. Samas on ka menetlusosaline omakorda kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid.⁹ Seega eeldab uurimispõhimõtte rakendamine nii haldusorgani kui ka menetlusosalise koostööd ja kõigi asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamist ja tõendite kogumist. Haldusorgani ja menetlusosalise kohustuste vastastikune täitmine tagab haldusmenetluse eesmärgipärasuse ja tulemuslikkuse – õiguspärase haldusaktide andmise.

Kõigi asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine haldusmenetluses ei saa samas piirduda ainult avalik-õiguslike asjaoludega. Riigikohus on seisukohal, et HMS § 6 kohaselt ei piirdu haldusorgani õigus üksnes avalik-õiguslike asjaolude väljaselgitamisega, vaid tulenevalt uurimisprintsiipest on haldusorganil kohustus haldusmenetluses välja selgitada ka tsiviilõiguslikud asjaolud, kui need omavad tähtsust asja lahendamisel. Haldusmenetluses tähtsust omava tsiviilõigusliku asjaolu tuvastamisega ei sekku haldusorgan poolte tsiviilõigussuhtesse, vaid teeb üksnes kindlaks haldusmenetluses tähtsust omava asjaolu. Pädevus sellise tsiviilõigusliku asjaolu tuvastamiseks puudub haldusorganil reeglina vaid siis, kui seadus näeb ette, et vastav asjaolu tuleb tuvastada tsiviilkohtumenetluse korras. Uurimispõhimõtte kohaldamisel tuleb haldusorganil lähtuda neist õigusnormidest, mis vastavat valdkonda reguleerivad. Tsiviilõiguslike asjaolude tuvastamisel on haldusorganil õigus ja kohustus lähtuda asjakohastest tsiviilõigusnormidest.¹⁰

Ülaltoodust järeldub, et Eesti kohtupraktikas sisustatakse haldusmenetluse uurimispõhimõtet laiaulatuslikult, piiramata seda üksnes avalik-õiguslike asjaolu väljaselgitamise pädevusega. Haldusorganil on õigus ja kohustus haldusmenetluse läbiviimisel tuvastada kõik asjas tähtsust omavad asjaolud, sõltumata sellest kas need on avalik-õiguslikud või eraõiguslikud.

⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 181.

⁹ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 27.11.2006 otsus nr 3-3-1-59-06, p 10-11.

Küll on Riigikohus asunud seisukohale, et viide haldusmenetluse uurimispõhimõttele on asjakohatu, kui tegemist ei ole haldusmenetlusega HMS § 2 lg 2 tähenduses, sõltumata sellest, et tegemist on avalik-õigusliku menetlusega.¹¹

Haldusasja menetlemisel püütakse sisuliselt õige otsuse tegemise poole. Menetluse läbiviimise eesmärgiks on koguda aines otsuse tegemiseks.¹² Uurimispõhimõte on menetluses otsustava tähtsusega, sest sellest, kas otsuse tegemise eelduseks olevad asjaolud on välja selgitatud nõuetele vastavalt ja korrektselt, sõltub ka tehtava otsuse seaduslikkus.¹³

Riigikohus on leidnud, et halduskohtule tuleneb uurimispõhimõttest selgitamiskohustus ja ta peab osundama kaebaja võimalusele esitada oma kohtusse pöördumise tegeliku eesmärgi saavutamiseks kohane taotlus ning selgitama, et esitatud kaebuse raames ei pruugi kaebuse eesmärk olla saavutatav ning tal tuleks kaebuse eset laiendada.¹⁴

Seega on Riigikohus määratlenud halduskohtumenetluses uurimispõhimõtte ühe komponendina selgitamiskohustuse, mille sisuks on selgitada menetlusosalisele, kuidas tal on võimalik oma eesmäärke saavutada. Olemuslikult sarnane on olukord ka haldusmenetluses, kus uurimispõhimõte peaks hõlmama ka haldusorgani selgitamiskohustust, milline taotlus tuleks esitada oma tegeliku eesmärgi saavutamiseks. Nimetatu aitab kaasa haldusmenetluse eesmärkide saavutamisele. Samas ei saa asuda seisukohale nagu hõlmaks haldusorgani selgitamiskohustus ka kohustust selgitada millise hinnangu võib haldusorgan menetluse käigus anda taotluses toodud sisulistele asjaoludele ehk siis isiku sisulist nõustamist. Uurimispõhimõtte raames rakendatav selgitamiskohustus peaks hõlmama üksnes tuvastamist, kas esitatud taotluse raames on põhimõtteliselt võimalik taotletavat eesmärki saavutada.

Haldusmenetluses on lähtutud põhimõttest, et peavastutus asja lahendamise eest ja asja otsustamiseks vajaliku teabe kogumise eest on ametiisikul. Ametiisik vastutab ka selle eest, et asjaolud selgitataks välja hoolikalt.¹⁵

Uurimispõhimõtte rakendamisele avaldab mõju ka Euroopa Liidu õigusest tulenev hoolimispõhimõte (*principle of care*). Hoolimispõhimõte paneb haldusele kohustuse erapooletult ja hoolikalt uurida asjassepuutuvaid faktilisi ja õiguslikke aspekte konkreetses asjas. Seoses uurimispõhimõttega tõusetub küsimus, millises ulatuses võib hoolimispõhimõte kohustada haldust kasutama uurimisvõimu poolte huvides. Hoolimispõhimõte on kaitsva tähendusega, kuna ta paneb haldusele kohustuse erapooletult ja hoolikalt koguda *kogu* vajalik teave -- nii pooltele

¹¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 04.10.2006 otsus asjas nr 3-3-1-58-06, p 12.

¹² M. Niemivuo; M. Keravuori. Hallintolaki. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003, s 255.

¹³ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura. Tallinn 2004, lk 319.

¹⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 16. jaanuar 2007 otsus nr 3-3-1-91-06, p 23.

kasulik kui kahjulik – omal initsiatiivil. Uurimispõhimõtte ja hoolimiskontseptsioon on halduse ja üksikisiku vahelises menetluslikus suhtes omavahel tihedalt seotud.¹⁶ Sidumata uurimispõhimõttega küll hoolimiskohustust on Riigikohus asunud seisukohale, uurimispõhimõtte kohustab näiteks maksuhaldurit välja selgitama kõik maksustamiseks olulised asjaolud, ka need, mis maksukoormust vähendavad.¹⁷

Sõltumata sellest, kas käsitleda hoolimiskohustust osana uurimispõhimõttest või eraldi põhimõttena, on nad omavahel tihedalt seotud. Hoolimiskohustusest tuleneb haldusorgani kohustus selgitada välja nii menetlusosalisele soodustavad kui ka koormavad asjaolud, samuti avalikku huvi puudutavad asjaolud ning võtta need otsuse tegemisel arvesse.

Seega on uurimisprintsipi sisuks haldusorgani kohustus välja selgitada kõik haldusmenetluses tähtsust omavad nii avalik-õiguslikud kui tsiviilõiguslikud asjaolud, võtta arvesse nii isikule soodsad kui ebasoodsad asjaolud ning koguda nende kohta tõendid, eesmärgiga teha õige ja õiguspärane otsus.

1.2 Uurimispõhimõtte seos haldusmenetluse teiste põhimõtetega

1.2.1 Uurimispõhimõtte seos hea halduse põhimõttega

Hea halduse põhimõtte esineb mitmetes Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide õigusaktides ning Euroopa kohtu kohtuasjades. Samas on selle mõiste täpse tähenduse osas mõningane ebaselgus. Ühest küljest hõlmab see mitmeid reegleid, juhindudes hea halduse ideest ja on sellisena mitmeid aastakümneid vana. Teiselt küljest on see hüppelauaks uute põhimõtete loomisele, mis teenivad sama eesmärki.¹⁸

Üldtunnustatud on arusaam hea halduse põhimõttest, et kui avalik haldus järgib menetlust läbi viies korrektselt kõiki menetlusnõudeid, siis suureneb oluliselt tõenäosus teha häid otsuseid.¹⁹

Enamus liikmesriike on oma haldusmenetluse kodifitseerinud, kuid need ei ole ei stiililt ega sisult ühtsed.²⁰ Kuigi liikmesriikides on olemas ühtne tuumik hea halduse põhimõtteid, on riigid sisustanud praktikas need põhimõtted väga erinevalt.²¹ Nii näiteks sätestab Soome Vabariigi

¹⁵ M. Niemivuo; M. Keravuori. Hallintolaki. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003, s 255.

¹⁶ H.P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Hart Publishing. Oxford 1999, p 108.

¹⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2002 otsus nr 3-3-1-26-02, p 14.

¹⁸ T. Forsakis. Principles Governing Good Administration. European Public Law; Jun2005, Vol. 11 Issue 2, p207-217.

¹⁹ Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. 2005:4 Statskontoret, p 78.

²⁰ C. Harlow. Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot. European Law Journal; Mar1996, Vol. 2, Issue 1, p 6-7.

²¹ Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. 2005:4 Statskontoret, p 73.

haldusmenetluse seadus²² seaduse eesmärgina edendada head haldust ning reguleerimisalana sätestatakse, et seadus sisaldab hea halduse põhimõtteid ja haldusasjadele kohaldatava menetluse.²³ Samuti käsitleb seaduse kogu II peatükk hea halduse põhimõtet ja mõtestab selle lahti.

Eesti HMS ei sätesta sõnaselgelt hea halduse põhimõtet, kuid see nähtub osaliselt siiski HMSi § 5 lõikest 2, mille kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele. Samas on hea halduse põhimõtet käsitletud korduvalt oma lahendites Riigikohus. Eesti Vabariigi põhiseaduse²⁴ (edaspidi *põhiseadus*) §-st 14 tuleneb isiku õigus heale haldusele, mis on üks põhiõigustest. Euroopa õigusruumis on haldusõiguse printsiipidena üldiselt tunnustatud näiteks järgmisi põhimõtteid – õiguskindlus, õiguspärane ootus, proportsionaalsus, mittediskrimineerimine, õigus olla haldusmenetluses ära kuulatud, õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus ja tõhusus. Isiku küsimusi haldusmenetluses tuleb käsitleda erapooletult, õiglaselt ja mõistliku aja jooksul. Õigus heale haldusele hõlmab ka õigust pääseda ligi oma toimikule, õigust saada ära kuulatud, ametiasutuse kohustust oma otsuseid põhjendada ning õigust saada hüvitist ametiasutuste tekitatud kahju korral.²⁵ HMS konkretiseerib hea halduse põhimõtet ja teisi haldusülesannete täitmist puudutavaid põhiseaduslikke põhimõtteid ning realiseerib Eesti Vabariigi põhiseaduse²⁶ (edaspidi *põhiseadus*) §-st 14 tulenevat üldist põhiõigust korraldusele ja menetlusele.²⁷ Jättes HMS-i kohaldamata menetluses, mis ei ole eriseadusega piisavalt reguleeritud, võivad isikute õigused ja kohustused sattuda ohtu.²⁸ Samas on Riigikohus tõdenud, et kohaliku omavalitsuse ja riigiasutuse haldustegevus pidi ka enne HMS jõustumist vastama hea halduse põhimõtetele.²⁹ Seega võib asuda seisukohale, et sõltumata sellest, kas hea halduse põhimõte on sätestatud HMS-s või mitte ning kas mõnele erivaldkonna haldusmenetlusele kohaldatakse HMS-t või mitte, tuleb haldusorganil juba ainuüksi põhiseaduslike põhimõtete järgimiseks järgida ka hea halduse põhimõtet. Seega on Eesti õiguses põhiseadusest tulenevalt uurimisprintsiip osa hea halduse põhimõttest.

Teiste riikide haldusõiguse mõju rahvuslikule haldusõigusele ei tohi alahinnata. Ühtsed printsiibid, regulatsiooni läbipaistvus, kooskõla, menetluslike tähtaegade ühtsus jne lihtsustavad majanduslikku suhtlemist. Meil tuleb kujundada selline haldusõiguslik regulatsioon, mis võimaldab Euroopa Liidus tagada Euroopa õiguse eesmärkide realiseerimise meie

²² Hallinolaki. 6.6.2003/434.

²³ Hallinolaki § 1 ja § 2 lg 1.

²⁴ RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 64, 429.

²⁵ Riigikohtu üldkogu 17.02.2003 otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 12, 14.

²⁶ RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 64, 429.

²⁷ Riigikohtu üldkogu 17.02.2003 otsus nr 3-4-1-1-03; Riigikohtu halduskolleegiumi 04.04.2003 otsus asjas nr 3-3-1-32-03, p 13.

²⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 04.04.2003 otsus asjas nr 3-3-1-32-03, p 14.

halduskorras.³⁰ Seega ei saa ka hea halduse põhimõtte sisustamisel piirduda üksnes Eesti õiguse käsitlemisega, vaid tähtsust omavad ka Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide õigus.

Juba 1994. aastal on Riigikohus välja toonud, et põhiseaduse § 10 järgi kehtivad Eestis sellised õiguse üldpõhimõtted, mida tunnustatakse Euroopa õigusruumis³¹. Aastal 2003 on Riigikohus täiendavalt tõdenud, et ka haldusõiguse valdkonnas aktsepteeritakse Euroopa õigusruumis üldisi õiguspõhimõtteid ja täpsustanud, et haldusõiguse printsiibid on haldusõiguse eri valdkondades kehtivate reeglite üldistus, mis on riigiti väljendatud erinevates õigusallikates (nt kodifitseeritud haldusmenetluse seadustikes, eriseadustes, kohtupraktikas).³²

Hea halduse põhimõtete rakendamine Euroopa Liidus ja selle liikmesriikides on mitmekesine ning haldusmenetluse normistik ei ole ühtne. Nimetatu tuleneb paljuskki sellest, et alles üsna hiljuti nähti haldusõigust riigikesksena, kuid Euroopa integratsiooni tulemusena on hinnang muutunud. Nii Euroopa Nõukogu kui Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon omavad kasvavat mõju siseriiklikele haldusmenetlustele. Euroopa Liidu mõju on veelgi suurem, see piirab siseriiklikku menetlusautonoomiat. Euroopa Liidu õigus omab üha kasvavat tähtsust liikmesriikide haldusmenetlustele. See on ilmselge ainuüksi seetõttu, et Euroopa Liidu direktiivid sätestavad mõningatele haldusmenetlustele täiesti uue õigusliku raamistiku.³³ Haldusmenetluse ühtlustamise püüdeid on teisigi. Ka Euroopa Nõukogu on soovitanud oma liikmetel juhendada mitmetest printsiipidest, mis on sätestatud soovituses ja otsustes ning mille eesmärgiks rõhutatult ei olnud mitte siseriiklike haldusõiguste harmoniseerimine, vaid liikmesriikides teatud põhimõtete tunnustamise edendamine, jättes vahendid nende valida,³⁴ soosides juba ammu teatud haldusmenetluse põhimõtete määratlemist põhiõigustena.³⁵ Integratsiooni soovitava, kuigi vastuolulise tulemusena on välja toodud ka, et liikmesriikide põhiseaduslikud korrad oma pika ja keerulise ajalooga ja erinevate kultuuriliste vundamentidega peavad õilmitsema Euroopa korra raames, millel on samuti pikk ajalugu ja erinev kultuuriline vundament.³⁶

Seega võib asuda seisukohale, et nii Euroopa Nõukogu kui Euroopa Liidu tasandil on püütud kujundada ühtseid menetlusreegleid, olgu selleks menetluspõhimõtete kui saavutatava tulemuse määratlemine või suisa sõnaselge menetlusnormistiku sätestamine Euroopa Liidu õigusesse

²⁹ Riigikohtu halduskollegiumi 18.11.2004 otsus nr 3-3-1-33-04, p 16.

³⁰ K. Merusk. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. Juridica nr 4 1998, lk 171.

³¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kollegiumi 30. septembri 1994. a otsus III-4/A-5/94.

³² Riigikohtu üldkogu 17.02.2003 otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 14.

³³ G.D. Cananea. Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law. European Public Law; Dec 2003, Vol. 9 Issue 4, p 563, 571.

³⁴ Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. 2005:4 Statskontoret, p 16.

³⁵ K. Kańska. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal. May2004, Vol. 10 Issue 3, p 302.

kuuluvates valdkondades. Kahtlemata mõjutavad mõlemad meetmed asjassepuutuvate riikide haldusmenetlusi, ühtlustades rakendatavate põhimõtete sisu, mis käesoleval ajal on erinev.

Käsitledes haldusmenetlust Euroopa Liidu kontekstis on oluline, et Euroopa Ühenduse asutamislepingus puudusid pikka aega viited hea halduse põhimõtetele. Üksnes mõningatest asutamislepingu sätetest võis leida viiteid menetlus- ja vorminõuetele, mida Euroopa Liidu organid ja institutsioonid olid ja on kohustatud otsese halduse puhul järgima³⁷, arvestades, et Liidu enda institutsioonidel on samuti iseseisev halduspädevus. Euroopa Liidu enda haldusdimensioon ilmnes selgesti 1990-ndatest aastatest alates, traditsiooniliselt kaubandusküsimustes ja uuematenas ka sotsiaalküsimustes nagu tervishoid ja keskkond.³⁸

Euroopa Liidu õiguse põhimõtete kujunemisel on suur roll olnud Euroopa Kohtul ja Esimese Astme Kohtul.³⁹ Ka on Euroopa Kohus suuresti mõjutanud menetlusreeglite ühtlustamist, töötades õiguse üldpõhimõtteid välja liikmesriikide õigussüsteemide võrdleva analüüsi kaudu. Euroopa Kohus on saanud põhiliselt inspiratsiooni liikmesriikide konstitutsioonidest.⁴⁰ Euroopa Kohus ise on rõhutanud, et ta tugineb liikmesriikide ühesugustele riigiõiguslikele tavadele ning inimõiguste kaitset puudutavatele rahvusvahelistele õigusaktidele, mille koostamisel liikmesriigid on osalenud või millega nad on liitunud.⁴¹

Otsides hea halduse põhimõttest sõnaselget uurimisprintsipi nii nagu see on sätestatud Eesti või Saksa haldusmenetluse seaduses⁴², tuleb tõdeda, et Euroopa Liidu õiguses seda ei leidu.

Euroopa Kohus on loonud hulga põhimõtteid, millest Euroopa institutsioonid juhinduvad: õigus teabele juurdepääsule, ärakuulamisõigus, hoolimisprintsip ja põhjendamiskohustus. Kohtu poolt sellisena loodud hoolimisprintsibiis haldusorganile pandud kohustus on aga oma sisult samane põhiseaduslepingu hea halduse põhimõtte raames sätestatud erapooletuse põhimõttega, mis paneb kohustuse “võtta arvesse olulisi asjaolusid ja anda neile otsuses õige kaal, välistades kaalutlusest mistahes asjassepuutumatu kaalutluse.”⁴³ Erapooletuse põhimõtte Euroopa Liidu põhiseaduse lepingus⁴⁴ tähendab aga Eesti õiguse mõttes eeskätt uurimisprintsibi hoolikat

³⁶ P. Allott. Epilogue: Europe and the dream of reason. European Constitutionalism beyond the state. Edited by J.H.H Weiler and Marlene Wind. Cambridge University Press 2003, p 225.

³⁷ N. Parrest. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica 1 2006, lk 25.

³⁸ L. Azoulay. The Court of Justice and the Community's Administrative Governance. European Law Journal; Dec2001, Vol. 7 Issue 4, p 427.

³⁹ J. Ponce. Good Administration and Administrative Procedure. Indiana Journal of Global legal Studies. Summer2005, Vol. 12 Issue 2, p 569.

⁴⁰ K. Kańska. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal. May2004, Vol. 10 Issue 3, p 302.

⁴¹ Judgment of the Court (grand chamber) 27. June 2006 in case c-540/03 European Parliament v Council of the European Union, para 35-37.

⁴² Verwaltungsverfahrensgesetz. BGBI I 1976.

⁴³ J. Ponce. Good Administration and Administrative Procedure. Indiana Journal of Global legal Studies. Summer2005, Vol. 12 Issue 2, p 569.

⁴⁴ RT II, 16.06.2006, 13, 35

järgimist.⁴⁵ Oluline on ka märkida, et hea halduse põhimõttes sätestatud õigused ei ole toodud ammendavatena.⁴⁶

Seega on uurimisprintsiiip osa hea halduse põhimõttest Euroopa Liidu õiguses nii haldusorgani hoolimiskohustuse kaudu nagu seda on sisustanud Euroopa Kohus, kui ka põhiseaduse lepingus sätestatud erapooletuse põhimõtte kaudu, mistõttu hea halduse nõuete järgimine hõlmab haldusmenetluse läbiviimisel uurimisprintsiiibi rakendamist.

Nüüdseks on Euroopa Liidu tasandil Euroopa Liidu põhiseaduse lepinguga antud Euroopa Liidu põhiõiguste harta⁴⁷ kaudu hea halduse õigusele konstitutsiooniline staatus.⁴⁸ Kuigi käesoleval ajal ei ole harta õiguslikult siduv, on ta juba praegu Euroopa Liidu ideaalide, eesmärkide ja põhimõtete kogum, mis sellisena peegeldab terve Euroopa õigusruumi väärtusi. Selles võtmes on harta kasutatav Eesti õiguse loomisel, kehtiva õiguse interpreteerimisel, halduspraktika hindamiskriteeriumina ja juhisenä sisepoliitiliste eesmärkide, programmide ja tegevuste kavandamisel, elluviimisel ning hindamisel.⁴⁹

On ka tõdetud, et õigus heale haldusele ja tema õiguslik alus põhiseaduse lepingus näib omavat potentsiaali areneda eriliseks sulamiks haldusõiguse traditsioonidest, mis on Euroopa Liidule omased, tuues välja liikmesriikide erinevate traditsioonide paremiku ja vältides nende negatiivseid efekte.⁵⁰ On tõenäoline, et tulevikus kodifitseeritakse Euroopa Liidu tasandil vähemalt osa üldist haldusõigust, et saavutada rohkem ühetaolisust.⁵¹

Sõltumata asjaolust, et põhiõiguste harta ei ole käesoleval ajal õiguslikult siduv, mõjutab see juba käesoleval ajal Euroopa Liidu liikmesriikide õigust, olles sellisena oluliseks sammuks liikmesriikide õiguskorras kasutatavate põhimõtete ühtsemal sisustamisel. Nii või teisiti mõjutab põhiõiguste hartas sätestatud hea halduse põhimõtte sisustamine oluliselt ka Eesti õiguse põhimõtete sisustamist.

Nagu nähtub ülaltoodust, on Euroopa õigusruumis suund suuremale integratsioonile ka haldusmenetluse valdkonnas. Nimetatu tugineb paljuski hea halduse põhimõttele, sõltumata selle täpsest sisustamisest, mille on omaks võtnud nii Euroopa Liidu enda institutsioonid kui ka liikmesriigid. Arvestades Euroopa Liidu liikmesriikide üha suurenevat õiguslikku integratsiooni, mis avaldub Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud ühtse haldusmenetluse siseriiklikes

⁴⁵ N. Parrest. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. *Juridica* nr 1 2006, lk 30.

⁴⁶ K. Kańska. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*. May 2004, Vol. 10 Issue 3, p 322.

⁴⁷ EÜT 2000, C 346, lk 1.

⁴⁸ N. Parrest. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. *Juridica* nr 1 2006, lk 26.

⁴⁹ R. Maruste. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus. *Juridica* 10 2004, lk 660.

⁵⁰ Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. 2005:4 Statskontoret, p 78.

õiguskordades rakendamises, ühtses kohustuses järgida Euroopa Kohtu poolt välja arendatud printsiipe, samuti üha suurenevat infovahetust ja koostööd liikmesriikide haldusorganite vahel, on ilmselt suund vähemalt Euroopa Liidu õigusaktides sätestatud menetluste osas haldusmenetluste ühtlustumisele. Samas ei ole tõenäoline, et liikmesriik peaks otstarbekaks luua või säilitada ainuüksi liikmesriigi enda reguleerimispädevusse kuuluvates valdkondades teistsuguse haldusmenetluse. Tulenevalt ülaltoodust tuleb pidada perspektiivseks hea halduse põhimõtte sisustamisel lähtumist nii siseriiklikust liikmesriigi õigusest kui ka Euroopa Liidu õigusest ning arvestada ka teiste Euroopa Liidu liikmesriikide õigusakte ja praktikat.

Sõltumata sellest, kas uurimispõhimõte on hea halduse põhimõtte avamisel sõnaselgelt välja toodud või mitte, on see siiski hea halduse põhimõtte olemuslik osa, väljendudes halduse kohustuses viia menetlus läbi erapooletult ning selgitada mõistliku aja jooksul välja kõik asjas tähtsust omavad asjaolud, arvestades kõiki hea halduse põhimõttest tulenevaid nõudeid. Euroopaliku õigusruumi haldusõiguse nõuded haldusmenetlusele ja uurimispõhimõtte rakendamisele panevad haldusorganile kohustuse menetluse läbiviimiseks üksikisiku õigusi tagades ja kaitstes. Üha suurenev Euroopa Liidu liikmesriikide haldusõiguse normistiku harmoniseerimine ja integratsioon eeldab üha suuremas ulatuses ka Eesti haldusmenetlusnormistiku vastavatest printsiipidest juhindumist.

1.2.2 Uurimispõhimõtte seos seaduslikkuse põhimõttega

Vastavalt seaduslikkuse põhimõttele peavad haldusorganid tegutsema seaduse alusel ja raamides, mis on sätestatud seadusega.⁵² Seaduslikkus on haldusõiguse aluspõhimõte: mitte ükski avaliku õiguse alane tegevus, mis hõlmab üksikisikute õigusi ja kohustusi negatiivselt ei tohi olla ilma sõnaselge ja konkreetse õigusliku aluseta. Halduse tegevus peab olema kooskõlas õigusega.⁵³

Seaduslikkuse põhimõte on riigivõimu teostamine seaduste alusel ning nimetatud põhimõte tähendab, et ei või kahjustada suvaliselt seadusega, eriti põhiseadusega kaitstud õigusi ja vabadusi, omamata selleks seadusjärgset volitust.⁵⁴

Eesti Vabariigi põhiseaduses on seaduslikkuse põhimõte sätestatud põhiseaduse § 3 lõikes 1, mille kohaselt teostatakse Eestis riigivõimu põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Seaduslikkus on üheks printsiibiks, mille alusel peaks toimima haldustegevus, olles

⁵¹ Administrative Law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis. Eds. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Intersentia Metro. Antwerpen – Groningen 2002, p 358.

⁵² K. Kaňska. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal. May2004, Vol. 10 Issue 3, p 299 ja 300.

⁵³ R. Seerden; F. Stroink. Comparative remarks. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis. Eds. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Intersentia Metro. Antwerpen – Groningen 2002, Administrative Law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis. Eds. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Intersentia Metro. Antwerpen – Groningen 2002, p 350.

orienteeritud üldise heaolu tagamisele.⁵⁵ Kõik avalik-õiguslike ülesannete täitjad peavad lähtuma seaduslikkuse põhimõttest kogu oma tegevuses, sh soodustava tegevuse korral, mitte ainult üksikisikut koormavate aktide ja toimingute puhul.⁵⁶ Põhiseaduse § 3 lõike 1 esimene lause sätestab üldise seadusereservatsiooni põhimõtte, mille järgi teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selle põhimõtte kohaselt vajab põhiõiguste piiramine seadusandjast alamalseisva organi poolt seadusandja volitust.⁵⁷

HMS § 3 lõike 1 kohaselt võib haldusmenetluses piirata isiku põhiõigusi ja -vabadusi ning tema muid subjektiivseid õigusi ainult seaduse alusel. Nimetatu välistab ühtlasi subjektiivsete õiguste piiramise seadusest madalamal seisvate üldaktidega.

Riigikohus on leidnud, käsitledes seaduslikkuse põhimõtet kohtumenetluses, et kuna kohtuvõim realiseerub kohtumenetluste raames, siis saavadki seaduslikkuse põhimõttest tulenevalt kohtumenetlustes üldjuhul olla aktsepteeritavad vaid seaduses otseselt ette nähtud menetluslikud sammud. Menetluslike sammude all tuleb siinjuures mõista nii üksikuid menetlustoiminguid, kui ka üldmenetlusega võrreldes lihtsustatud menetluste erinevaid vorme, aga ka teisi erimenetlusi.⁵⁸

Seaduslikkuse põhimõte sellisena laieneb ka haldusmenetluse läbiviimisele. Haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine saab toimuda ainult seaduslikkuse põhimõtet arvestades, järgides täpselt seadusega sätestatud menetlusnõudeid. Ühtlasi eeldab see vajalike menetlusnõuete seaduse tasandil sätestamist.

Seaduslikkuse põhimõte on aluspõhimõtteks ka Euroopa Liidu ja selle liikmesriikide õiguses ja vastavates haldusmenetlustes. Euroopa Liidus valitseb seaduslikkuse printsiip. Seetõttu peavad Euroopa Liidu institutsioonide meetmed ja tegevused olema kooskõlas esmase õigusega. Euroopa Liit ei oma üldisi võimuvolitusi õiguskorda sekkumiseks, vaid omab erilisi, konkreetseid volitusi: Liit võib oma võimu teostada üksnes sinnamaale, kui selleks on selgesõnaline õiguslik alus. Õigusliku aluse küsimus on sageli seotud ka õiguspärasuse küsimusega – mõlemad printsiibid on sarnased selles mõttes, et tagavad, et haldus teeks üksikisikute suhtes siduvaid otsuseid ainult juhul, kui neil on õigusaktist tulenevalt selleks sõnaselge volitus.⁵⁹

Liikmesriikides ja Euroopa Liidus on üldine suund anda teatud õigustele, mis üksikisikutel haldusmenetluses on, konstitutsiooniline staatus. Euroopa Kohus on saanud seaduslikkuse

⁵⁴ R. Maruste. Põhiseadus ja selle järelevalve. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 1997, lk 82-83.

⁵⁵ K. Merusk. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. Juridica nr 4 1998, lk 171.

⁵⁶ T. Annus. Riigiõigus. Kirjastus Juura. Tallinn 2006, lk 74.

⁵⁷ Põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13.06.2005 otsus nr 3-4-1-5-05, p 9.

⁵⁸ Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 25.10.2006 otsus nr 3-1-1-68-06, p 7.

põhimõtte sisustamisel inspiratsiooni liikmesriikide põhiseadustest, eriti Saksa põhiseadusest. Põhiõiguste hartas sätestatud hea halduse põhimõte põhineb samuti seaduslikkuse põhimõttel. Menetlusnormide eesmärk on kaitsta haldusmenetlustes seaduslikkuse põhimõtet ja õigus pöörduda kohtusse on esmane garantiid, et haldusorganid seadust järgivad.⁶⁰ Seaduses ettenähtud menetluse ja menetlusnormide järgimine on eelduseks ühiskonnas vajaliku õiguskindluse tagamiseks.⁶¹

Nagu nähtub ülaltoodust on seaduslikkuse põhimõte üks olulisemaid põhimõtteid Eesti õiguses, Euroopa Liidu õiguses ja ka teiste liikmesriikide õiguses. Nimetatud põhimõtte kohaselt peab halduse tegevus olema kooskõlas kehtiva õigusega. Mida suurem on oht, et menetluses on võimalikud isikute põhiõiguste äärmiselt ulatuslikud riived, seda täpsemini peaks olema reguleeritud vastav menetlus.

1.2.3 Uurimispõhimõtte seos menetlusökoonomia põhimõttega

Haldusõiguse üheks ülesandeks on tagada otstarbekas haldustegevus. Kuna halduse tegevus on suunatud üldise heaolu tagamisele, siis peab haldus toimima seaduslikkuse, eesmärgipärasuse, ökonoomia, majanduslikkuse, operatiivsuse ja otstarbekuse põhimõtete alusel.⁶² Riigikohus on Euroopa õigusruumis üldiselt tunnustatud haldusõiguse põhimõtetena välja toonud ka põhimõtted: õigus menetlusele mõistliku aja jooksul, tulemuslikkus ja tõhusus.⁶³ Kiire menetlus on ka hea halduse üks olulisematest aspektidest.⁶⁴

Oma kohustuste täitmisel peab haldus silmas pidama majanduslikkust. Tal on kohustus olla ökonoomne. See ei tähenda samas, et peaks valitama kõige odavam viis, vaid et haldus peaks otsima kuludega arvestades kõige efektiivsema viisi.⁶⁵

Vastavalt HMS § 5 lõikes 2 sätestatule, viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebameeldivusi isikutele.

Seega paneb HMS haldusorganile kohustuse tegutseda menetluse läbiviimisel eesmärgipäraselt, otstarbekalt, ökonoomselt ja võimalikult kiiresti. Otstarbekuse põhimõte eeldab, et haldus

⁵⁹ R. Widdershoven. European administrative law. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis. Eds. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Intersentia Metro. Antwerpen – Groningen 2002, lk 263

⁶⁰ K. Kańska. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal. May2004, Vol. 10 Issue 3, p 299 – 302.

⁶¹ E. Meehan. Citizenship and the European Community. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, new Delhi 1993, p 123.

⁶² K. Merusk. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. Juridica nr 4 1998, lk 171.

⁶³ Riigikohtu üldkogu 17.02.2003 otsus asjas nr 3-4-1-1-03, p 14.

⁶⁴ K. Kańska. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal. May2004, Vol. 10 Issue 3, p 313.

⁶⁵ M. Schröder. Administrative law in Germany. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis. Eds. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Intersentia Metro. Antwerpen – Groningen 2002, lk 120.

tegutseb menetlusi läbi viies ja oma ülesandeid täites eesmärgipäraselt ja efektiivselt ning teostab menetlustoiminguid õiguspärase kaalutluse piires paindlikult.

Halduse eesmärgipärasuse põhimõtte sisuks on eelkõige halduse enda poolne oma tegevuse eesmärkide teadvustamine, efektiivsus eeldab samas, et valitud abinõud peavad tagama soovitatavate eesmärkide saavutamise. Toodud raamistik loob menetlust läbiviivale haldusorganile üldise konteksti ka uurimispõhimõtte rakendamisel.

Menetlusökoonoomia põhimõtte laieneb ka uurimispõhimõtte rakendamisele. Samas kohustus tegutseda ökonoomselt ja võimalikult kiiresti on mõneti teisesuunaline, kui uurimispõhimõttest tulenev haldusorgani kohustus selgitada välja kõik asjas tähtsust omavad asjaolud, mis on vajalikud õige otsuse tegemiseks.

Ühtegi seadusega otseselt nõutavat toimingut või toimingut, ilma milleta ei ole võimalik sisuliselt õige otsuse tegemine, ei või ära jätta pelgalt menetluse kiirendamise huvides. Menetlust pikendada võivate toimingute kaalumisel tuleb lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest. Iga niisugune menetlustoiming, asjaolude täiendav uurimine, lisatõendite nõudmine jms peab olema vajalik asjas õige otsuse tegemiseks ega tohi menetlust venitada ebamõistlikult võrreldes kasuga, mis toiminguga kaasneb.⁶⁶ Riigikohus on asunud seisukohale, et kahtluse kõrvaldamiseks tehtavad kulutused peavad olema mõistlikud, proportsionaalsed. Kui proportsionaalsete kulutuste juures ei ole võimalik kahtlusi kõrvaldada, tuleb diskretsiooniotsuse tegemisel arvestada võimalikke kahjulikke tagajärgi.⁶⁷

Seega võib haldusorgan olla olukorras, kus ta peab sisuliselt hindama, kui palju aega ja vahendeid kuluks täiendavate tõendite kogumiseks ja kas oleks võimalik teha õiguspärasest otsust ka ilma kõigi vajalike tõenditeta. Uurimispõhimõttest tulenevalt ei saa haldusorgan otsuse tegemisel siiski piirduda tõdemusega, et mõni tähtsust omada võib asjaolu on ebaselge, vaid menetluse käigus tuleb tuvastada, et kahtluste kõrvaldamiseks tehtavad kulutused on ebaoproportsionaalselt suured võrreldes tõendi tähtsusega menetluses. Samas võib selline hinnang osutuda ka ekslikuks, sest prognoosil põhinevate otsuste menetluses ei saagi arvestada kõiki otsusega kaasnevaid tagajärgi – kas asjaolu omas tähtsust või mitte võib aga ilmneda ka tagantjärele. Hinnates, kas täiendav tõend on vajalik või mitte, peab haldusorgan hindama tõendatava asjaolu tähtsust läbiviidavas haldusmenetluses.

⁶⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 124.

⁶⁷ Riigikohtu halduskollegiumi 14.10.2003 otsus nr 3-3-1-54-03, p 26.

Samas seab ökonoomsuse põhimõtte järgimine uurimis põhimõtte rakendamisele teatud nõudeid. Nii näiteks ei ole põhjendatud üksteisega lahutamatu seotud menetlustes korduvalt samade asjaolude tuvastamine ja samade tõendite kogumine, teineteist välistavate taotluste üheaegne läbivaatamine või teised sarnased tegevused.

Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et halduse eesmärgipärasuse ja efektiivsuse põhimõttest tulenevalt on sobiv ja mõistlik, et samu asjaolusid ei kaaluta üksteisega lahutamatu seotud haldusaktide väljaandmisel korduvalt.⁶⁸ Samuti lähtub menetlusökonoomia põhimõttest näiteks välismaalaste seaduses⁶⁹ (edaspidi *VMS*) sätestatud regulatsioon, mille kohaselt, kui välismaalase suhtes on üheaegselt menetluses mitu elamisloa taotlust, tehakse otsus välismaalase valikul ainult ühe elamisloa taotluse suhtes. Kui välismaalane ei teavita otsuse tegemiseks pädevat haldusorganit, millise elamisloa taotluse suhtes ta soovib otsuse tegemist, tehakse otsus kõige hiljem esitatud elamisloa taotluse osas ja ülejäänud elamisloa taotlused jäetakse läbi vaatamata.⁷⁰

Teisalt piirab menetluse kestvust ajaliselt ka isiku õigus saada otsus mõistliku aja jooksul. Eesti menetlusseadustikud mõistliku aja mõistet üldjuhul ei kasuta, selle asemel nähakse ette menetlustoimingute tähtsust.⁷¹ HMS § 5 lõike 4 kohaselt viiakse menetlustoimingud läbi viivitusega, kuid mitte hiljem kui seaduses või määruses sätestatud tähtsust jooksul. Seega paneb HMS haldusorganile kohustuse viia menetlustoimingud läbi esimesel võimalusel.

Riigikohus on asunud seisukohale, et kui tähtaega pole määratud, siis peab avalik-õiguslik asutus tegema toimingut mõistliku aja jooksul. Vastupidine seisukoht tähendaks, et avalik - õigusliku asutuse viivitamine kohustuse täitmisel on õiguspärane. Selline viivitamine on sisult omavoli põhiseaduse § 13 lg 2 mõttes, mille eest on igal õigus riigi ja seaduse kaitsele.⁷²

Euroopa Liidu õiguses ei ole enamasti täpseid tähtaegu sätestatud, kuid halduse kohustust tegutseda mõistliku aja jooksul on tunnustanud Euroopa Kohus.⁷³ Ka sisaldub see Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud hea halduse põhimõttes. Euroopa Liidu õiguses on kindlad menetlustähtsust pigem erand kui reegel ning need on ette nähtud vaid juhul, kui on ülekaalukas

⁶⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 29.11.2006 otsus nr 3-05-194, p 12.

⁶⁹ RT I 1993, 44, 637; 2007, 9, 44.

⁷⁰ VMS § 12 lg 11.

⁷¹ U. Lõhmus. Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2003, lk 164.

⁷² Riigikohtu halduskoostöö 13.06.1997 määrus nr 3-3-1-18-97, p 1.

⁷³ K. Kaňska. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. European Law Journal. May 2004, Vol. 10 Issue 3, p 313.

vajadus õiguskindluse järele. Harilikult lähtutakse mõistliku aja kriteeriumist, mis määratakse konkreetse kaasuse asjaoludest lähtudes – küsimuse keerukus, menetlusosaliste käitumine jms.⁷⁴

Samas on Euroopa Kohus asunud seisukohale, et kui direktiivis on sätestatud maksimaalne tähtaeg, siis tuleb otsus teha selle tähtaja jooksul, sõltumata sellest, kas tähtaja ületamine kujutab endast takistust territooriumil viibimisele või isiku tegevusele.⁷⁵

Nagu nähtub eeltoodust on uurimispõhimõtte vahetult seotud ka menetlusökoonomia põhimõttega. Olles kohustatud välja selgitama kõik asjas tähtsust omavad asjaolud, peab haldusorgan seda tegema eesmärgipäraselt ja efektiivselt mõistliku aja jooksul. Juhul kui tõendite kogumine oleks ebamõistlikult kulukas või võtaks ebamõistlikult palju aega, siis peab kaaluma otsuse tegemist ilma täiendava tõendita.

1.3 Uurimispõhimõtte rakendamine

1.3.1 Uurimispõhimõtte rakendamise ulatus

Haldusmenetluse seadus ei anna otsest vastust küsimusele, kuivõrd ulatuslikult või millises mahus peab haldusorgan uurimispõhimõtet rakendama. Üldine reegel, mis määratleks, kuivõrd täpselt tuleb otsuse aluseks olevad asjaolud tuvastada, puudub. Küll aga võib eriseaduses olla täpsustatud, millist täpsust otsuse aluseks olevatelt asjaoludelt eeldatakse.⁷⁶ Näiteks uurimispõhimõttest tulenevalt on maksuhaldur kohustatud menetluse käigus välja selgitama kõik maksustamise jaoks tähtsust omavad asjaolud, ta on kohustatud uurima kaasuse kõiki asjaolusid täie põhjalikkusega.⁷⁷ Maksuhaldur on kohustatud tuvastama kõik maksuobjektid ning nõudma kõik maksud sisse, tal ei ole õigust teha seda valikuliselt või eranditega. Sellest lähtuvalt kehtib maksumenetluses uurimispõhimõtte, mille kohaselt on maksuhaldur kohustatud *ex officio* välja selgitama kõik nii maksukoormust suurendavad kui vähendavad asjaolud.⁷⁸ Ametiisik vastutab, et asjas tähtsust omavad asjaolud oleksid välja selgitatud piisavalt ja asjakohaselt. Asjaolude piisava väljaselgitamise all peetakse silmas, et ametiisik kogub teavet ja seletusi ulatuses, mil ta arvab tähtsus omavat asja lahendamisel. Asjaolude piisav väljaselgitamine tähendab ka, et ametiisikul ei tule hankida rohkem teavet, kui on vajalik asja lahendamiseks.⁷⁹

⁷⁴ N. Parrest. Hea halduse põhimõtte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. Juridica nr 1 2006, lk 30.

⁷⁵ Judgment of the Court of 3 July 1980 in case 157/79 The United Kingdom v Pieck, para 45-47.

⁷⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 185.

⁷⁷ L. Lehis. Maksumaksja õiguste kaitse maksumenetluses. Juridica nr 3 1997, lk 128.

⁷⁸ L. Lehis. Maksuõiguse üldpõhimõtted. Juridica nr 5 1999, lk 239.

⁷⁹ M. Niemivuo; M. Keravuori. Hallintolaki. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003, s 256-257.

Riigikohus on leidnud, et kui asjaoludest tulenevalt pidi ametnikel tekkima põhjendatud kahtlus tähtsust omava asjaolu esinemises, siis oleks haldusorgan pidanud haldusülesannete täitmisel nõutavat hoolsuskohustust järgides astuma viivitamata samme selleks, et selgitada välja, kas nimetatud asjaolu esineb või mitte.⁸⁰ Nimetatust tuleneb, et kui haldusorganil pidi tekkima põhjendatud kahtlus tähtsust omavate asjaolude esinemises, mis tingiks teistsuguse tegevuse, ja haldusorgan siiski ei selgita viivitamatult välja kas sellised asjaolud esinevad või mitte, on haldusorgan süüdi ametialastele nõuetele mittevastavas tegevuses.

Õigusaktide tekstides esineb küllaltki sageli määratlemata õigusmõisteid. Näiteks välismaalasteõiguses on isiku õiguste piiramise alusena sageli just määratlemata õigusmõisted, nagu "avalik kord" ja "riigi julgeolek", mille kaitseks on haldusorgan kohustatud tegutsema. Samas on nimetatud väärtuste kaitseks läbiviidavate menetluste käigus isiku põhiõiguste piiramine eriti intensiivne. Uurimispõhimõtte rakendamine ning sellest tulenev tõendite kogumine ja hindamine sõltub ka sellest, kas haldusorgan peab õiguse rakendamisel sisustama ka määratlemata õigusmõisteid.

Määratlemata õigusmõiste on õigustehniline vahend, mille puhul seadusandja loobub detailsete ettekirjutuste andmisest seadustes enestes, delegeerides normi täpsustamise seaduse rakendajale. Kuna määratlemata õigusmõiste on seadusandja poolt loodud, tuleb seda sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.⁸¹ On ilmne, et määratlemata õigusmõistete (abstraktne) tõlgendamine ja eelkõige nende rakendamine konkreetset juhul võib valmistada suuri raskusi. Määratlemata õigusmõistete probleem seisneb tunnetamises.⁸² Nende mõistete kasutamine üksikjuhul nõuab hindamist ja sageli ka tuleviku prognoosimist. Isenesest ei ole võimalik alati ainsat õiguspärast otsust üheselt kindlaks teha.⁸³

Kui norm sisaldab määratlemata õigusmõistet, peab haldusorgan kõigepealt määratlemata õigusmõiste sisustama ning alles seejärel saab ta asuda välja selgitama menetluses tähtsust omavaid asjaolusid, rakendades selleks uurimispõhimõtet. Millised asjaolud on menetluses tähtsust omavad, sõltub teatud määral ka sellest, kuidas on sisustatud määratlemata õigusmõiste.

Määratlemata õigusmõiste sisustamine sõltub üksnes haldusorganist. Menetlusosalisel ei ole võimalik astuda haldusorganiga selleks vaidlusse, kuna tal puudub pädevus vastava normi kohaldamiseks ning selle siduvaks tõlgendamiseks. Küll peab haldusorgan andma menetlusosalisele teada, kuidas ta on määratlemata õigusmõisted sisustanud.

⁸⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 16. jaanuar 2007 otsus nr 3-3-1-91-06, p 23.

⁸¹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13.06.2005 otsus asjas nr 3-4-1-5-05, p 16.

⁸² H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura. Tallinn 2004, lk 90.

⁸³ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 1997, lk 73.

Nagu nähtub eeltoodust tuleb uurimispõhimõtet rakendada ulatuses, mis tagab asjas kõigi tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamise. Sõltuvalt valdkonnast, milles haldusmenetlus läbi viiakse, ja menetluse keerukusest, võib asjas tähtsust omavate asjaolude hulk erineda oluliselt. Menetluse läbiviimise käigus on haldusorgan seaduse rakendajana kohustatud sisustama määratlemata õigusmõisted, mis on eelduseks uurimispõhimõtte nõuetekohasele rakendamisele tõendite kogumisele ja hindamisele. Uurimispõhimõtte ulatus tuleneb eelkõige uurimispõhimõtte eesmärkidest. Olukorras, kus uurimispõhimõtte rakendamisel tuleb välja selgitada kõik menetluses tähtsust omavad asjaolud, mis on vajalikud õige otsuse tegemiseks, tuleneb nimetatud kohustusest ka haldusorganile laialdane volitus koguda omal äranägemisel tõendeid ulatuses, mis on vajalik selle kohustuse täitmiseks.

1.3.2 Tõendamiskoormuse jagunemine haldusorgani ja menetlusosalise vahel

Osa uurimispõhimõtte rakendamise põhiprobleemist ongi küsimus, kuidas jagada vajalike tõendite esitamise kohustus haldusorgani ja menetlusosalise vahel.⁸⁴

Haldusasjades on tõendamiskoormus üldjuhul pandud sellele, kes saab asjaolud välja selgitada ja tõendada täielikumalt ja usaldusväärsemalt. Kui selles osas ei ole erinevust, siis on asjaolude väljaselgitamise ja tõendamise kohustus pandud sellele, kes võib saada teavet kergemini, kiiremini ja efektiivsemalt. Ametiisiku ja menetlusosalise vaheline tõendamiskoormuse jagunemine lähtub põhimõttest, et asjaosaline peab esitama oma taotluse aluse kinnitamiseks vajalikud seletused. Küsimus on eelkõige juhtudes, kui asjaosaline taotleb mõne soodustuse või õiguse andmist.⁸⁵ Menetlusosalise kohustus esitada tõendeid oma taotluses toodud asjaolude tõendamiseks kasvab proportsionaalselt, sõltuvalt sellest, kui suures ulatuses viiakse menetlus läbi menetlusosalise huvidest lähtuvalt.⁸⁶ Alljärgnevalt käsitletakse üksikasjalikumalt nii haldusorgani kui ka menetlusosalise tõendamiskoormuse ulatust ja selle jagunemise põhimõtteid.

1.3.2.1 Haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus

Uurimispõhimõte eeldab, et haldusorgan on kohustatud välja selgitama asjas kõik tähtsust omavad asjaolud ning vajadusel koguma selleks tõendeid omal algatusel. Uurimispõhimõte eeldab ka, et haldusorgan kaasab menetlusse menetlusosalise, nõuab temalt tõendite esitamist ning juhendab teda tõendite kogumisel.

⁸⁴ H.P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Hart Publishing, Oxford 1999, p 111.

⁸⁵ M. Niemivuo; M. Keravuori. Hallintolaki. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003, s 259.

⁸⁶ H.P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Hart Publishing, Oxford 1999, p 113.

Tihti on aga haldusorgan asjaolude uurimisel olukorras, kus olulise tähendusega faktide ning tõendite kogumine ei ole täies ulatuses võimalik. Avaliku võimu eripäraks on kohustus tegutseda ka olukordades, kus kõiki asjaolusid ei ole nende ebaselguse tõttu võimalik täieliku kindlusega hinnata. Selline olukord on näiteks keskkonnamõju hindamisel.⁸⁷ Tallinna Ringkonnakohus on asunud seisukohale, et kui elamisloa andmise menetluses ei ole ebaselgust võimalik mõistlike pingutuste juures kõrvaldada, tulebki kaalumisel lähtuda asjaolu suhtes valitsevast ebakindlusest. Muude kaalutluste kogumis võib ka ebakindel asjaolu diskretsiooni teostamist mõjutada.⁸⁸ Riigikohus on seisukohal, et kui pole selge, milline on tegevuse mõju õigushüvele, nt keskkonnale või vallaelanike elukvaliteedile, tuleb püüda see kahtlus kõrvaldada.⁸⁹

Samas ei ole võimalik, et haldusorgan jätab olukorras, kus kahtlust ei ole võimalik mõistlike pingutustega kõrvaldada, haldusmenetluse läbi viimata – avalik-õiguslikud ülesanded täitmata või teiste isikute õigused ja huvid kaitsmata. Ebaselgete asjaolude väljaselgitamine ei saa samas kesta ebamõistlikult pikka aega, kuna see võib ohtu seada menetlusosalise õigused või avaliku huvi.

Samas peab avalik võim tegutsema ka olukorras, kus ta peab hindama tulevikus aset leida võivaid sündmusi. Oma olemuselt on tegemist prognoosiga tulevikus aset leida võivate sündmuste osas. Avaliku võimu eripäraks on ära hoida ebasoovitavaid sündmusi ning soodustada soovitavaid.

Prognoosil põhinevad tõenäosusotsused sisaldavad hinnangut tulevikus aset leida võivate sündmuste kohta. Tõenäosusotsuste tegemise eesmärgiks on eelkõige oletatava ohu ärahoidmine.⁹⁰ Prognoosi eesmärgiks on tunnetada arengutendentse, prognoosimise objektiks on ka nähtused, mida planeerida ei saa, prognoos on alati tõenäosuslik.⁹¹ Täpset kvantitatiivset määra, kui suur peaks olema oht, kahtlus või muu põhjus, mis õigustaks vähendatud tõendamiskoormuse rakendamist, ei ole võimalik määratleda. Siin tuleb teha prognoosotsus, hinnates ühest küljest võimaliku ohu suurust ja tema realiseerumise tõenäosust ning teisalt ohu mitterealiseerumise tõenäosust ja ohu vältimisega isikule kaasnevaid kahjulikke tagajärgi.⁹²

Seega ei ole täies mahus uurimispõhimõtte rakendamine alati objektiivselt võimalik, kuna tulevikus aset leidvaid asjaolusid ei ole objektiivselt võimalik ette tõendada. Samas ei saa sündmuste hilisem käik muuta juba läbiviidud haldusmenetlust õigusvastaseks põhjusel, et menetluse käigus uurimispõhimõtet rakendati ebapiisavas ulatuses või mittenõuetekohaselt.

⁸⁷ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 184.

⁸⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 17.02.2006 otsus nr 3-04-174, p 14.

⁸⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 14.10.2003 otsus nr 3-3-1-54-03, p 26.

⁹⁰ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 1997, lk 88-89.

Uurimispõhimõtte paneb haldusorganile kohustuse kõik asjas tähtsust omavad asjaolud ning koguda selleks tõendid omal algatusel. Haldusorgan on kohustatud tõendeid koguma ja hindama ka olukorras, kus tegemist on ebaselgete asjaoludega, prognoosiga tulevikus aset leida võivate sündmuste osas või tõenäosusotsustega.

1.3.2.2 Menetlusosalise tõendamiskoormuse ulatus

Uurimispõhimõtte eesmärk ei ole kogu tõendamiskoormuse asetamine üksnes haldusorganile—kuna haldusmenetluses osalevad erinevad osapooled, kelle käsutuses on õige otsuse tegemiseks vajalik teave, siis on täieliku ning objektiivse lõpptulemuse saavutamise seisukohalt lisaks haldusorgani poolt asjaolude väljaselgitamisele vajalik ka menetlusosalise enda aktiivne osalus.⁹³ Euroopa Liidu õiguses ei ole menetlusosalisel mitte ainult õigus osaleda või olla ärakuulatud haldusmenetluses, vaid ka teha koostööd avalikes huvides, et menetlus oleks efektiivne ja otsus sisult õiguspärane. Isikute koostöökohustus ei tähenda tingimata, et haldusorgani tõendamiskoormust vähendatakse.⁹⁴

Nii ei võta uurimispõhimõtte menetlusosaliselt kohustust teha teatavaks tema sfääri kuuluvad asjaolud ja esitada tema käsutuses olevad tõendid. Võistlevas menetluses võib otsuse langetaja piirduda asjaolude kohta järelduste tegemisel vaid menetlusosaliste poolt esitatud tõenditega. Uurivas ehk inkvisitsioonilises menetluses ei või otsustaja lugeda asjaolu tõendatuks pelgalt seetõttu, et asjaosalised pole selle kohta tõendeid esitanud. Uurimispõhimõtte rakendamise oluline eeldus on haldusorgani volitus nõuda nii menetlusosaliselt kui ka menetlusväliselt isikult tõendite esitamist. Kui menetlusosaline ei täida tõendi esitamise kohustust, ei saa see menetlusosaline enam viidata uurimisprintsibile, väites et haldusorgan oleks pidanud tõendi esitama jätmise tõttu lahtiseks jäänud asjaolu mingil muul viisil kindlaks tegema. See annab võimaluse teha otsus tõendi esitamata jätnud asjaosalise kahjuks, kui muud kogutud tõendid sellist otsust ei välista.⁹⁵

HMS § 38 toetab uurimispõhimõtet, kuna nimetatud sätte lõike 1 kohaselt on haldusorganil õigus nõuda haldusmenetluse käigus menetlusosalistelt ning muudelt isikutelt nende käsutuses olevate tõendite ja andmete esitamist, mille alusel haldusorgan teeb kindlaks asja lahendamiseks olulised asjaolud. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt on menetlusosaline kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid.

⁹¹ K. Türk, A. Siimon. Juhtimine. Tartu Ülikooli Kirjastus 2004, lk 124-125.

⁹² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 176.

⁹³ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 187.

⁹⁴ H.P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Hart Publishing. Oxford 1999, p 112-113.

⁹⁵ I. Pilving. Riigikohtu 2001.a praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica 2 2002, lk 112.

Riigikohus on leidnud, et menetlusosalise tõendamiskoormuse sisu ja ulatust määratledes tuleb arvestada tema tegelikke võimalusi tõendite kogumiseks ja esitamiseks.⁹⁶ Kohtu poolt uurimisprintsipi rakendamise osas on Riigikohus tõdenud, et olukorras, kus vaidlevad faktiliselt ebavõrdsed pooled, peab kohus aitama kaasa poolte võrdsuse saavutamisele ning vajaduse korral abistama tõendite kogumisel, samuti koguma tõendeid omal algatusel,⁹⁷ ning kohtu aktiivsus tõendite kogumisel peab sõltuma protsessiosalise oletatavast võimest välja tuua olulised asjaolud ja esitada vastavaid tõendeid. Eeldatavalt nõrgema protsessiosalise puhul tuleb kohtul olla aktiivsem.⁹⁸ Sarnaselt on Riigikohus leidnud, et uurimisprintsipist tulenevalt ei peaks üksnes kohus koguma asja otsustamiseks vajalikke tõendeid. Iga protsessiosaline peab esitama tõendid tema sfääri kuuluvate asjaolude kohta. Uurimisprintsipi peamine eesmärk on tagada, et olulised asjaolud ei jääks välja selgitamata ainuüksi seetõttu, et protsessiosaline ei osanud ette näha vajadust esitada täiendavaid tõendeid.⁹⁹

Ametiisiku ülesandeks on ka juhendada menetlusosaliste poolt tõendite esitamist. Menetlusosalisel on sageli ametiisikust paremad võimalused saada tõendeid asjas tähtsust omavate asjaolude kohta. Menetlusosalisel on ka paremad eeldused esitada tõendeid isiklike asjaolude kohta.¹⁰⁰

Menetlusosalise kohustus esitada omalt poolt kõik tõendid ja andmed asjas tähtsust omavate asjaolude kohta võimaldab teiselt poolt haldusorganil nõuetekohaselt rakendada uurimispõhimõtet ja võtta haldusakti andmisel arvesse kõiki asjaolusid. Samas on haldusorgan kohustatud arvestama ka menetlusosalise tegelikke võimalusi tõendite kogumisel ja esitamisel. Juhul, kui menetlusosalisel ei ole objektiivselt võimalik tõendit esitada, peab haldusorgan uurimispõhimõttest tulenevalt nimetatud asjaolu ise välja selgitama ja tõendama. Nimetatud põhimõttest peaks lähtuma haldusorgan eriti juhul, kui asjaolude arvestamata jätmine võiks kaasa tuua menetlusosalise põhiõiguste olulise rikkumise.

Kui aga menetlusosaline on algusest peale olnud menetlusse kaasatud, siis see ei tähenda veel automaatselt, et haldusorgan peaks kõigi menetlusosalise esitatud tõenditega arvestama. Uurimispõhimõtte üheks tuletiseks on seegi, et haldusorgani jaoks puudub tõenditel ette kindlaks määratud jõud, haldusorgan hindab tõendeid nende kogumis ning moodustab kogutud materjalide põhjal täitevvõimu lõpliku seisukoha. See aga ei tähenda nagu võiks haldusorgan

⁹⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 22.03.2006 otsus nr 3-3-1-2-06, p 13.

⁹⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 15.02.2006 määrus 3-3-1-80-05, p 8.

⁹⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 23.10.2001 otsus nr 3-3-1-49-01, p 5.

⁹⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 04.04.2003 otsus asjas nr 3-3-1-32-03, p 24.

¹⁰⁰ M. Niemivuo; M. Keravuori. Hallintolaki. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003, s 255, 257.

menetlusosaliste poolt esitatud seisukohad täielikult tähelepanu alt välja jätta – selline käsitlus oleks ilmses vastuolus menetlusosaliste teabealaste õigustega.¹⁰¹

Menetlusosalise menetlusse kaasamisel on ka muid eesmärke, kui menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine. Puudutatud isiku menetlusse kaasamine aitab vähendada tegelikku riski, et isiku õigused ja huvid jäetakse arvestamata, samuti aitab menetluses osalemine vähendada ebaõigluse ja usaldamatuse tunnet.¹⁰²

HMS üks oluline põhimõte ongi menetlusosalise ja ametniku koostöö, mis peab tagama haldusmenetluse õigluse, haldusmenetluse avatuse ning õigluse põhimõttest tulenevalt peab haldusorgan tagama ka haldusmenetluse võimalikult avaliku läbiviimise. Viimane seisneb muuhulgas informatsiooni kogumises, selle avalikustamises ning otsuse asjaolude põhjendamises.¹⁰³

Riigikohus on asunud seisukohale, et tulenevalt inimväärikuse, õigusriigi, efektiivse õiguskaitse ning hea halduse põhimõtetest tuleb haldusmenetlusse kaasata iga isik, kelle puhul on haldusülesannete hoolsal täitmisel võimalik ette näha, et haldusakt võib piirata tema õigusi. Neid põhiseaduslikke põhimõtteid rakendades tagatakse asutuse parem informeeritus, sunnitakse asutust otsustamisel arvestama isiku huvidega ja tõstetakse haldusotsuste sisulist kvaliteeti.¹⁰⁴

Hea halduse põhimõtted eeldavad muuhulgas ka seda, et isikule tuleb anda mõistliku aja jooksul teavet teda puudutava asja menetlemise käigust ja selle asja lahendamist mõjutavatest haldusaktidest ning muud asjakohast teavet.¹⁰⁵ Menetlusosalisele peab olema selge millise sisuga tema õigusi puudutav haldusakt võidakse välja anda ning millised on akti andmise peamised põhjused. Menetlusosalisel on HMS § 37 alusel õigus tutvuda haldusorganis säilitatavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga.¹⁰⁶

Samas tuleb arvestada, et HMS § 38 lõikest 3 tulenevalt on menetlusosaline kohustatud haldusorganile esitama ja teatavaks tegema talle teada olevad menetluses tähtsust omavad asjaolud ja tõendid, kusjuures selle kohustuse täitmata jätmisel võib haldusorgan soodustava

¹⁰¹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 189.

¹⁰² S.J. Schonberg. Legitimate expectations in Administrative Law. Oxford University Press 2003, p 30-31.

¹⁰³ M. Mikiver, E. Tikk. Informatsioonilise enesemääramise õiguse tagamise diskretsiooniotsused haldusmenetluses. Juridica nr 4 2005, lk 252

¹⁰⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 08.10.2002 otsus nr 3-3-1-56-02, p 9.

¹⁰⁵ Riigikohtu halduskolleegiumi 18.11.2004 otsus asjas nr 3-3-1-33-04, p 16.

¹⁰⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 14.01.2004 otsus asjas nr 3-3-1-82-03, p 17.

haldusakti andmisel jätta taotluse läbi vaatamata. Nimetatust tuleneb ühtlasi, et koormava haldusakti andmisel on tõendamiskoormus haldusorganil. Menetlusosalise tõendamiskoormuse ulatus sõltub menetlusosalise võimalustest tõendate esitamiseks. Menetlusosalise poolt tõendite esitamine eeldab isiku poolt aktiivset osalust. Olukorras, kus menetlusosaline jätab tahtlikult tema käsutuses olevad tõendid esitamata, on haldusorganil võimalik keelduda soodustava haldusakti andmisest. Vaatamata menetlusosalise tõendamiskoormusele on haldusorgan igal juhul kohustatud juhendama ja suunama või andma teavet asjas tähtsust omavate asjaolude tõendamise vajaduse kohta ja juhendama menetlusosalist tõendite esitamisel.

1.4. Tõendid haldusmenetluses

Uurimispõhimõttest tulenevalt määrab ametiasutus iseseisvalt uurimise viisi ja mahu, eriti aga selle, kas ja milline tõendusmaterjal on vajalik.¹⁰⁷ Hindamisele tulevad elulised asjaolud on aset leidnud lähemas või kaugemas minevikus – seega ei saa õiguse rakendaja toimunu üle vahetult otsustada, vaid peab kuidagi teisiti looma endale selge ettekujutuse, milline on nende eluliste asjaolude iseloom, mida ta paigutab faktilise koosseisu alla.¹⁰⁸

Uurimispõhimõtte eesmärk saab täies ulatuses olla täidetud vaid siis, kui haldusorgan on tutvunud kõigi antud asjas oluliste andmetega, mis tõenditest tulenevad. Kvaliteetne tõendite kogumine on uurimispõhimõtte täieliku rakendumise vältimatuks eelduseks.¹⁰⁹

Seega eeldab uurimispõhimõtte nende faktiliste asjaolude tuvastamist, mis võiksid antud asjas tähtsust omavaid asjaolusid tõendada. Niisiis on tõendamine uurimispõhimõtte olemuslik osa.

Faktilisteks asjaoludeks on sisemised ja välised sündmused, mis on kolmandate isikute jaoks meeleliselt tajutavad. Faktiliste asjaolude tuvastamine on ka oluline õigusnormi subsumeerimisel, kus tuleb eelkõige tuvastada asjas oluliseks osutuvad asjaolud. Tõendamise esemeks saab olla ainult faktiline asjaolu, mitte õiguslik küsimus. Tõendid tagavad otsuse tegijale informatsiooni, mida ta otsuse tegemiseks vajab.¹¹⁰

Tõendamine ei ole käsitletav protsessina iseeneses – alati tõendatakse midagi, tõendeid kogutakse millegi kinnituseks. Tõendid ise on materiaalsed faktid. Faktiväited, mida tõendid tõendavad, võivad käia ka sotsiaalsete faktide kohta. Faktiväiteid ja tõendeid seovad seletused.¹¹¹

¹⁰⁷ H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura. Tallinn 2004, lk 319.

¹⁰⁸ R. Narits. Õiguse entsüklopeedia. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 2002, lk 142-143.

¹⁰⁹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 174.

¹¹⁰ C.G. Paulus. Tsiviilprotsessiõigus. Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmine. Kirjastus Juura igusteabe AS. Tallinn 2002, lk 108 – 109.

¹¹¹ M. Rosentau. Tõendamine teadmise standardmudelil. Juridica nr 3 2001, lk 205.

Tõendusvahendiks võib haldusmenetluses olla igat liiki informatsioon, osalejate ütlused, tunnistajate ütlused, ekspertide arvamused, dokumendid ja toimikud, samuti paikvaatlusel kogutud materjal.¹¹²

Haldusmenetluse puhul on haldusorgani eesmärgiks saada infot menetlusosaliste õigusliku seisundi kohta. Haldusmenetluses tekivad tõendamisprobleemid küllaltki harva ning esikohale on siin seotud menetluse kiirus, efektiivsus ja sujuvus.¹¹³ Haldusorgani poolt läbiviidav menetlus ei eelda menetlusosaliste vahelise vaidluse olemasolu, tema eesmärgiks ei ole lahendada osapoolte vahelisi erimeelsusi. Tõendamise põhiliseks eesmärgiks on üksikjuhtumi esmakordseks õiguslikuks lahendamiseks vajaliku alusteabe kogumine, millest on ennekõike huvitatud haldusorgan, et tagada õiguspärase otsuse tegemine.¹¹⁴

Seega on tõendamine uurimisprintsipi rakendamise lahutamatu osa, mille eesmärgiks on saada tõendeid menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta.

1.4.1 Tõendite liigid

Vastavalt HMS § 38 lõikele 2 võib tõendiks olla menetlusosalise seletus, dokumentaalne tõend, asitõend, paikvaatlus, tunnistaja ütlus ning eksperdi aramus. Haldusmenetluse seadus loetleb ammendavalt erinevad tõendite liigid.

Reeglina on menetlusosalisel olemas isiklik seos haldusmenetluse esemega ning seetõttu võivad tema antud seletused aidata haldusorganit otsuse langetamise juures. Siinkohal tuleb märkida, et seletuste andmine pole mitte ainult menetlusosalise kohustus, vaid ka õigus - HMS garanteerib menetlusosalisele õiguse esitada haldusorganile menetluse käigus avaldusi ning taotlusi.¹¹⁵

Menetlusosalise seletuse andmine võib toimuda nii haldusorgani initsiatiivil kui ka menetlusosalise enda algatusel. Seletuse andmine võib toimuda nii suulises kui ka kirjalikus vormis, samuti sidevahendi abil. Seletusena on käsitletavat ka menetlusosalise poolt tema ärakuulamise raames esitatud ettepanekud ja vastuväited.¹¹⁶

Erinevalt haldusmenetlusest ei loeta kriminaalmenetluse teoorias ega ka Eesti kohtupraktikas tõendiks tunnistaja, kannatanu, kahtlustatava, süüdistatava seletust, so isiku omapoolset oletust, hinnangut, nägemust või arvamust, midagi sellist, mis ulatub oluliselt kaugemale vahetult

¹¹² H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Juura. Tallinn 2004, lk 319.

¹¹³ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹¹⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 174.

¹¹⁵ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹¹⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 191-192.

meeleelunditega tajutust.¹¹⁷ Haldusmenetluse seadus aga näeb tõendina ette just menetlusosalise seletuse. Haldusmenetluses ongi tõendatavad asjaolud sageli hinnangulised ning sõltuvad eelkõige menetlusosalise enda poolt antavast hinnangust.

Uurimisprintsipiist tulenevalt on haldusorganil haldusmenetluses informatsiooni kogumise eesmärgil õigus ära kuulata tunnistajaid ning otsuse tegemisel arvesse võtta nende tunnistusi. Tõendiks ei ole selle isiku seletus, kellel ei ole menetlusosalise staatust. Küll aga võib selline isik olla tunnistajaks ning sel juhul saavad tõendmaterjaliks tema poolt antud asjassepuutuvad ütlused.¹¹⁸

Tunnistaja puhul peetakse traditsiooniliselt oluliseks jooneks, et ta peab tunnistust andma minevikus aset leidnud asjaolude ja olukordade kohta.¹¹⁹

Dokumentaalseks tõendiks võib olla iga dokument, milles sisalduv informatsioon omab haldusmenetluse seisukohalt olulist tähendust.¹²⁰ Määrava tähtsusega pole dokumentaalse tõendi olemuse määratlemisel mitte selle väline kuju, vaid sisuline tähendus – ükskõik millisel andmekandjal jäädvustatud teabehulga (dokumendi) muudab dokumentaalseks tõendiks teabe sisuline tähendus antud menetluse aspektist vaadatuna. Vaatamata sellele, et dokumentaalne tõend võib olla esitatud ükskõik millises vormis, on vajalik teabe autentsus ning objektiivsele tegelikkusele vastavuse tagamine. Vältimaks dokumendi vormi vahetusest tulenevat teabe moonustumist või kadu tuleks dokumentaalse tõendina menetluses kasutada ennekõike algdokumente (originaale), ent võimalikud on ka dokumentide ärakirjad või väljavõtted dokumentidest.¹²¹

Asitõend on asi, mille olemasolu või omadused võivad aidata selgitada või tõendada asja lahendamisel tähtsaid asjaolusid. Asitõendite puhul on tähtsate asjaolude väljaselgitamise allikaks asitõend ise. Asitõendite kogumine ning säilitamine peab toimuma viisil, mis tagaks asitõendi tõenduslike omaduste säilimise ja võimaldaks hilisemat oluliste asjaolude objektiivset tuvastamist.¹²²

Haldusorgan võib erialaste küsimuste lahendamiseks haldusmenetlusesse kaasata iseseisva eksperdi. Eksperdi ülesandeks on oma erialaste teadmiste põhjal anda omapoolne hinnang

¹¹⁷ E. Kergandberg; M. Sillaots. Kriminaalmenetlus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn 2006, lk 173-174.

¹¹⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 191 – 192.

¹¹⁹ C.G. Paulus. Tsiviilprotsessiõigus. Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmine. Kirjastus Juura Õigusteabe AS. Tallinn 2002, lk 224.

¹²⁰ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹²¹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 192.

¹²² A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 195.

menetluse seisukohast tähtsust omavatele asjaoludele¹²³ Ekspert on eriteadmistega isik, kelle eriteadmistel põhinev arvamus aitab välja selgitada asjas tähtsust omavaid asjaolusid. Eksperti kasutamist haldusmenetluses reguleerib HMS § 39.¹²⁴

Eksperti poolt antavate tõendite alla paigutatakse traditsiooniliselt kahte tüüpi tõendeid: eksperti tõendid faktide kohta ja eksperti arvamus. Need kaks tüüpi tuginevad mõlemad tunnistaja eriteadmistele ja on tavaline, et ekspert on nii fakti kui arvamus andja. Fakti tuvastava eksperti esmane kohustus on viia uurimistoiming läbi nõuetekohaselt. Sageli ei ole võimalik tagantjärele uuesti fakte koguda, vaid tuleb piirduda üksnes kogutud faktidel hinnangu andmisega – eksperti arvamusel.¹²⁵

Eksperti kasutamisel tuleks arvestada eelkõige eksperti eriteadmiste ulatusega ning eksperti erapooletust mõjutavate asjaoludega. Võimalusel tuleks kasutada võimalikult kitsa eriala spetsialisti ning kasutada tema abi rangelt eriteadmiste piires. Eriteadmisenä on käsitatav mistahes valdkonna süvendatud tundmine, mis võimaldab kindlaks teha menetluses olulisi asjaolusid või nendevahelisi seoseid. Ekspertiisi saab tellida asjaolude tuvastamiseks, kuid mitte seaduse tõlgendamiseks ega diskretsiooni teostamiseks. Ekspertid ei või teha lõplikke kaalutusotsuseid haldusorgani eest.¹²⁶

Paikvaatlus seisneb haldusmenetluse esemeks oleva koha jälgimises, paikvaatluse tulemus võidakse jäädvustada filmina, fotona, helisalvestusena jne.¹²⁷

Haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude tuvastamine paikvaatluse teel seisneb kinnisasja, paikkonna või sündmuskoha üksikasjalikus kirjeldamises, samuti koha pildistamises või oluliste iseloomulike tunnuste jäädvustamises mõnel muul viisil. Paikvaatlus on järelikult vahetu tunnetuslik tegevus, mille eesmärgiks on asja või paikkonna omaduste tuvastamine, kasutamaks kogutud teavet menetluse raames erinevate otsustuste tegemiseks. Analoogiliselt teistele tõendite kogumise viisidele peab ka paikvaatluse teostamine olema piisaval määral dokumenteeritud ning seetõttu tuleb vaatluse tulemused fikseerida protokollis. Kuna tegemist on hindamisega, võib paikvaatlusega antav hinnang tihti osutuda subjektiivseks ning paikvaatluse tulemusel tehtud kaalutusotsus vajab seetõttu eriti hoolikat ettevalmistustööd ning põhjendamist.¹²⁸

Haldusmenetluses on tõendite liigid sätestatud ammendavalt seaduses. Tulenevalt uurimisprintsipist on haldusorganil võimalik määratlada, milliseid tõendeid milliste tähtsust

¹²³ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹²⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 196.

¹²⁵ D. Dwyer. The duties of expert witnesses of fact and opinion: R v Clark (Sally). The International Journal of Evidence and Proof 2003, No 7, p 266.

¹²⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 197.

¹²⁷ Haldusmenetluse seaduse eelnõu seletuskiri.

¹²⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 196.

omavate asjaolude tõendamiseks ta peab vajalikuks koguda ning milliste esitamist menetlusosaliselt nõuda.

1.4.2 Tõendi lubatavus

1.4.2.1 Muus menetluses saadud teabe haldusmenetluses tõendina kasutamine

Käsitledes tõendi lubatavust haldusmenetluses, tõusetub aeg-ajalt küsimus mõnes muus menetluses saadud teabe kasutamise kohta tõendina haldusmenetluses.

Riigikohus on asunud seisukohale, et kriminaalmenetluses kogutud tõendid võivad olla tõenditeks ka haldusmenetluses, kui nende tõendite lubatavust ei välista HMS või vastavat valdkonda reguleeriv menetlusseadus, näiteks maksukorralduse seadus. Riigikohus on juhtinud tähelepanu, et eristada tuleb tõendamist kriminaalmenetluses, haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses, sest lähtuvalt erinevatest menetlusseadustest on nõuded ja tõendamiskord nendes menetlustes erinevad. Kui kriminaalmenetluses on tõendite kogumise nõuete ja korra rikkumise tõttu tunnistatud tõend lubamatuks, siis on sama tõend lubamatu ka haldusmenetluses ja halduskohtumenetluses, kui seadusega ei sätestata teisiti.¹²⁹

Üldjuhul on lubatud haldusmenetluses kogutud tõendite kasutamine haldussüüte menetlemisel ja vastupidi. Haldusmenetluse sekkumine süüteomenetlusesse on lubamatu ja probleemne eeskätt siis, kui haldusmenetluses süüteomenetluse nõudeid järgimata kogutud tõendusteave satub hiljem kriminaal- või väärteosanktsiooni toetama. Haldusmenetluses on tavaline isiku kaasaaitamiskohustus, mis tähendab eelkõige haldusorganile tõendite esitamise kohustust. Süüteomenetluses kehtivast põhiõigusest, mille kohaselt ei ole keegi kohustatud ennast süüdistama või välja andma, st aitama kaasa enda poolt toime pandud süüteo tõendamisele. Põhiseaduse § 22 lõikes 3 on enese mitte süüstamise privileeg sõnastatud keeluna sundida kedagi tunnistama enda või oma lähedase vastu.¹³⁰

Kuigi haldusmenetlusele on iseloomulik põhimõte, et menetlusosaline on kohustatud esitama tema käsutuses olevad tõendid ja dokumendid ning paljudes erivaldkonna menetlustes on sõnaselgelt sätestatud kaasaaitamiskohustus, tuleneb eeltoodust, et vaatamata sellele ei saa teabe andmiseks kohustada isikut, kui sellega sunnitaks teda ennast kuriteos süüdi tunnistama. Samuti ei või sunni abil kogutud teavet hiljem kasutada karistusmenetluses. Isik võib kaasaaitamisest keelduda, kui pole välistatud esitatud tõendite ja dokumentide alusel hilisema karistusmenetluse

¹²⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 16.01.2003 määrus nr 3-3-1-2-03, p 10-11.

¹³⁰ J. Sarv. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. Juridica nr 5 2005, lk 316.

algatamine. Asjaolu, kas isiku karistamine on võimalik või mitte ja kas isikul on võimalik põhiseaduse § 22 lõikest 3 teabe andmisest keelduda, peab tõendama haldusorgan.¹³¹

Seega on haldusmenetluses põhimõtteliselt võimalik tõendina kasutada ka muus menetluses, sealhulgas süüteomenetluses saadud tõendeid.

1.4.2.2 Õigusvastaselt saadud tõendi kasutamine haldusmenetluses

Riigikohus on leidnud, et ei kriminaalmenetluses, haldusmenetluses ega halduskohtumenetluses ei too tõendi kogumise õigusvastasus alati kaasa selle tõendi lubamatust. Kui tõendi kogumine on toimunud õigusvastaselt, siis on tegemist menetlusveaga. Kohtupraktikas korduvalt tunnustatud Eesti haldusõiguse üldine põhimõte on see, et ainuüksi menetlus- või vormiviga ei vii sisult õige haldusakti tühistamiseni, kui see viga ei võinud mõjutada sisulist otsust haldusakti andmisel. Üksnes tõendite kogumise nõuete ja korra oluline rikkumine toob kaasa tõendi lubamatuse. Selleks, et otsustada, kas tõendi kogumise nõuete ja korra rikkumine on oluline, tuleb hinnata, millisel määral rikuti isiku põhiõigusi ja demokraatliku õigusriigi põhiprintsiipe, menetluse eesmärgi võimalikku eripära ja olulisust ning kogutud tõendi seost haldusaktiga. Viga tõendi kogumisel mõjutab sisulist otsustamist eeskätt siis, kui seadust rikkumata ei oleks saanud haldusakti andmisel olulist tõendit koguda ja vastavat asjaolu ei ole võimalik tõendada mõne teise, seaduslikult kogutud tõendiga.¹³²

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus ei ole ebaseaduslikult saadud tõendit automaatselt lubamatuks tunnistanud. Kohus on seisukohal, et ebaseaduslikult saadud tõendite kasutamise lubatavus on osalisriikide otsustuspädevuses, kuid on tuvastanud siiski ka osalisriikide poolseid rikkumisi füüsilise väärkohtlemise, kohustusliku küsitlemise käigus saadud tõendite kasutamise ja kuriteo matkimise asjades.¹³³

Nagu nähtub eeltoodust ei ole ebaseaduslikult saadud tõendi kasutamine haldusmenetluses automaatselt välistatud, vaid tõendi lubamatuse toob kaasa üksnes tõendite kogumise nõuete ja korra oluline rikkumine, mille hindamine sõltub igakordsest olukorrast.

¹³¹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 202-203.

¹³² Riigikohtu halduskolleegiumi 16.01.2003 määrus nr 3-3-1-2-03, p 11, 13; Riigikohtu halduskolleegiumi 27.01.2003 kohtumäärus nr 3-3-1-6-03, p 11- 12.

¹³³ A. Samuels. Illegally obtained evidence: In or Out? The Journal of Criminal Law Volume 67 Number 5 2003, p 411, 414.

1.4.2.3 Ebakindla teabe haldusmenetluses tõendina kasutamine

Tihti on haldusorgan olukorras, kus olulise tähendusega faktide ning tõendite kogumine ei ole täies ulatuses võimalik. Kui suur peaks olema oht kahtlus või muu põhjus, mis õigustaks vähendatud tõendamiskoormuse rakendamist, ei ole võimalik määratleda. Oluline on, et vähendatud tõendamiskoormus on võimalik ainult juhul, kui seadus selle ette näeb. Vähendatud tõendamiskoormuse puhul on võimalik prognoosotsuse tegemine, hinnates võimaliku ohu suurust ja tema realiseerumise tõenäosust ning teisalt ohu mitterealiseerumise tõenäosust ja ohu vältimisega isikule kaasnevat kahjulikke tagajärgi. Võimaliku kahju ja tema tekkimise tõenäosus peab olema võrreldes isikule tekkiva kahjuga ja selle realiseerumise tõenäosusega suurem.¹³⁴

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus ei välista ebakindla teabe kasutamist põhiõiguste piiramise, eelkõige isiku kinnipidamise alusena. EIK art 5 (1) (c) lubab sõnaselgelt kinnipidamist „mõistliku kahtluse korral“, et kuritegu on toime pandud. Mida pidada mõistlikuks kahtluseks, oleneb asjaoludest ja seda tuleb hinnata kinnipidamise ajal teada olnud faktide põhjal, mitte tagantjärele. Ei ole vaja näidata, et kuritegu on toime pandud. Samuti ei ole vaja näidata, et kui kuritegu on toime pandud, et vahistatud isik on selle toime pannud. Ausus ja heauskne kahtlus moodustab „mõistlikkuse“ asendamatu elemendi, kuid üksnes „ausast uskumisest“ ei piisa – peab olema ka objektiivne alus, et isik kinni pidada. On oluline märkida, et kõigis nendes kaasustes on kinnipidamine toimunud terrorismivastase seaduse alusel. Kõigil juhtudel on kohus tunnustanud, et „mõistliku kahtluse“ nõude osas kuuluvad terroristlikud kuriteod eraldi kategooriasse.¹³⁵

Euroopa Inimõiguste Kohus on ka tõdenud, et konventsiooni sätete tõlgendamisel ja kohaldamisel tuleb tõsiselt arvestada terroristliku kuritegevuse erilise olemusega, ohuga, mida see kujutab demokraatlikule ühiskonnale, ja tungivat vajadust sellega tegeleda.¹³⁶ Kohus on küll nõustunud, et konfidentsiaalse teabe kasutamine võib olla vältimatu, kui riigi julgeolek on kaalul. See aga ei saa tähendada, et riigi võimuorganid asuvad väljaspool osalisriigi kohtute kontrolli, kui nad otsustavad väita, et tegemist on julgeolekuohuga ja terrorismikahtlusega.¹³⁷

¹³⁴ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 176 -177.

¹³⁵ K. Starmer. European Human Rights Law. Legal Action Group Education and Service Trust Ltd. London, 1999, p 438.

¹³⁶ European Court of Human Rights 08.02.1996 judgment in Case of Murray v. the United Kingdom, para 47.

¹³⁷ European Court of Human Rights 15.11.1996 judgment in Case of Chahal v. United Kingdom, para 131.

Selleks, et haldusmenetluses ebakindlat teavet tõendina arvesse võtta, peab seaduses olema sätestatud vähendatud tõendamiskoormus. Kui selleks on seaduslik alus, on võimalik ka ebakindla teabe kasutamine tõendina.

1.4.3 Tõendite hindamine

Ehkki täiesti arusaadavatel põhjustel annab menetlusõigus tõenditele võrdse seisundi, ei ole tõendamise viisid võrdväärsed ei üksteise suhtes ega tõendatavate asjaolude suhtes. Sellise näiva vastuolu tõendite menetlusõigusliku võrdsuse ja teadmuslik-tõendava jõu erinevuse vahel lahendab teine menetlusõiguse printsiip – kohtuniku õigus tõendeid hinnata. Täpsemalt, tema õigus ja kohustus hinnata nende asjakohasust, tõepärasust ja tõendamisjõudu.¹³⁸

Alljärgnevalt on käsitletud mõningaid aspekte, mida haldusmenetluses kasutatavate tõendite hindamisel peaks arvestatama.

Uurimispõhimõtte rakendamisel võivad vead esineda kahes kontekstis – esiteks asjaolude ning tõendite kogumisel, teiseks aga kogutud tõendmaterjali hindamisel. Tõendite hindamisel halduse kaalutusõiguse alusel võib esineda olukordi, kus haldusorgan teeb tõendeid kaaludes ning neile hinnanguid andes ebaõigeid otsuseid.¹³⁹ Seega on tõendite hindamisel oluline võtta arvesse tõendi asjakohasust, tõepärasust ja tõendamisjõudu.

Tõendite vaba hindamine sisaldab endas haldusorgani vabadust hinnata kogutud tõendeid nende usutavuse osas. Haldusorgani otsustada on, milliseid tõendeid ta veenvaks peab.

Sarnaselt teistele tõenditele hinnatakse ka menetlusosaliste seletusi asjas koos teiste samas asjas kogutud tõenditega. Hinnates tunnistaja ütluse usaldusväärsust, tuleb aga arvestada mitmete asjaoludega, mida ongi järgnevalt käsitletud. Sellise tõendi hindamisel tuleb arvestada peamiselt kahe aspektiga: esiteks, kas tunnistus või ütlus anti vabatahtlikult või haldusorganipoolse sunni tulemusena, ning teiseks, kuivõrd suur on tõenäosus, et isik on huvitatud tõese teabe andmisest.

Psühholoogia nagu ka teised distsipliinid, on korduvalt kinnitatud tavaarusaama, et maad ja kultuurid erinevad isikutevahelise käitumise stiili poolest, mistõttu ei saa ühe kultuuri põhjal tehtud järeldusi kanda üle kõigi maade kohta.¹⁴⁰ Samas on ka seisukohti, et kuigi kultuurilised

¹³⁸ M. Rosentau. Tõendamine teadmise standardmudelil. Juridica nr 3 2001, lk 205.

¹³⁹ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 190.

¹⁴⁰ R. Bull; E. Corran. Interviewing child witnesses: Past and Future. International Journal of Police Science and Management. Vol 4 No 4 2002, p 318.

erinevused võivad olla olulised, siis enamus, mida me inimloomuse kohta teame, on siiski universaalne.¹⁴¹

Ebausaldusväärseid või valesid ülestunnistusi võivad anda mitte üksnes õpiraskustega või vaimselt haiged inimesed. Mõningatel juhtudel annavad selliseks kahtluseks alust intervjuueritava isikuomadused, mõningatel juhtudel aga näiteks agressiivne intervjuerimisstiil.¹⁴² Samuti avaldavad intervjuerija ja intervjuerimise stiil mõju sellele, kuidas laps reageerib küsimustele, sh segadusseajavatele küsimustele. Seega on lapse tunnustajana kasutamise korral äärmiselt oluline pöörata tähelepanu intervjuerija käitumisele, intervjuu läbiviimise viisile ja stiilile.¹⁴³ Pole kahtlustki, et kui iganes tunnistaja väidab äratundvat süüdlase, tuleb arvestada suure tõenäosusega, et ta võib ka eksida.¹⁴⁴

Tuleb ka arvestada, et teatavate usaldussuhete puhul üldjuhul eeldatakse, et mõjuvõimsam pool võib mõjutada lubamatult temast sõltuvat poolt – nt vanem-laps, arst-patsient, abikaasad.¹⁴⁵

Eelkõige on oluline menetlusosalise seletuse ja tunnistaja ütluse hindamisel asjaolu, kas seletuse või ütluse andmine sõltub isiku vabast tahtest, või on menetlusosalise või tunnistaja kohustus.

Samuti tuleb menetlusosalise seletuse ja tunnistaja ütluse usaldusväärsuse hindamisel arvestada menetlusosalise või tunnistaja kultuuritaustaga, teadmiste ja oskustega ning mõjutatavusega teiste isikute poolt.

Eksperdiarvamuse eesmärgiks on asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine, arvamuse mitteamestamist otsuse tegemisel tuleb eraldi põhjendada, sest eksperdiarvamus peaks olema eriteadmisi nõudvate asjaolude väljaselgitamisel eelduslikult suurema kaaluga kui muud tõendid. See põhimõte ei ole muidugi absoluutne, alati võib eksperdiarvamuses käsitletud küsimustes olla mitmeid konkureerivaid tõendeid, millest otsuse tegemisel lähtuda, ning see, millises osas ekspertarvamusel kõrvale kalduda, on haldusorgani otsustada.¹⁴⁶

¹⁴¹ I. K. McKenzie. Eyewitness evidence: Will the united States Guide for Law Enforcement make any difference? The International Journal of Evidence and Proof 2003, No 7, p 258.

¹⁴² G.H. Gudjonsson. Unreliable confessions and miscarriages of justice in Britain. International Journal of Police Science and Management. Vol 4 No 4 2002, p 336 – 338.

¹⁴³ R. Bull; E. Corran. Interviewing child witnesses: Past and Future. International Journal of Police Science and Management. Vol 4 No 4 2002, p 320.

¹⁴⁴ I. K. McKenzie. Eyewitness evidence: Will the united States Guide for Law Enforcement make any difference? The International Journal of Evidence and Proof 2003, No 7, p 239, 259.

¹⁴⁵ D. Sim. Burden of proof in undue influence: Common law and codes on collision course. The International Journal of Evidence and Proof 2003, No 7, p 225-227.

¹⁴⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 198.

Vaatamata asjaolule, et õiguslikult ei ole tõenditel ette kindlaks määratud tõendamisjõudu, peab menetleja tõendite hindamise käigus andma hinnangu tõendi asjakohasusele ja usaldusväärsusele. Tõendite kogumise ja tõendite hindamise eripärast tulenevalt on erinevatel tõenditel konkreetsetes menetluses erinev usaldusväärsus. Haldusmenetluses võib esineda ka olukordi, kus mõni tõend lükatakse sel põhjusel kõrvale või jäetakse tõendite hindamisel kogumis arvestamata. Haldusmenetluse põhimõtted panevad haldusorganile ka kohustuse tõendeid hinnata igakülgset ja erapooletult, et tagada menetluse õiguspärasus.

1.5 Uurimispehimoette seos haldusakti põhjendamisega

Vastavalt HMS sätestatule, peab kirjalik haldusakt ja soodustava haldusakti andmisest keeldumine olema kirjalikult põhjendatud. Haldusakti põhjendus esitatakse haldusaktis või menetlusosalisele kättesaadavas dokumendis, millele on haldusaktis viidatud. Haldusakti põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. Haldusakti andmise faktilist alust ei pea põhjenduses näitama, kui haldusakti adressaadi taotlus rahuldati ja kolmanda isiku õigusi ega vabadusi ei piirata.¹⁴⁷

Haldusakti põhjendamise kohustusel on neli eesmärki. Isiku seisukohalt on haldusakti põhjendamine vajalik selleks, et haldusakti adressaat mõistaks, miks ja millisel õiguslikul alusel otsus tehti. Isik peab aru saama, kas tema õigusi on kitsendatud seaduslikult või mitte. Seega on haldusakti põhjendamine seotud halduse läbipaistvuse põhimõttega. Selles mõttes saab motiveerimiskohustust lugeda osaks üldisest haldusorgani selgitamiskohustusest. Haldusakti resolutiivosas ning põhjendustes tooduga mittenõustumisel annab motivatsioon isikule võimaluse esitada oma õiguste kaitseks vaie või pöörduda kaebusega kohtu poole. Teadmata haldusakti andmise põhjuseid, on isikul raske argumenteeritult vaidlustada haldusakti andmise asjaolusid. Seega on haldusakti põhjendamine seotud efektiivse õiguskaitse põhimõttega. Haldusorgani jaoks kujutab põhjendamise kohustuse täitmine enesekontrolli, mis kinnitab, et haldusorgan on jõutud õigele otsusele. Lisaks võimaldab põhjendamine halduskohtul, eriti kui on tegemist kaalutusõiguse alusel tehtava otsusega, teostada efektiivset kohtulikku kontrolli. Kaalutusotsustuste korral saabki kohus kontrollida üksnes seda, kas haldusorgan järgis menetlusnorme ja kas arutluskäik otsuse tegemisel oli mõistlik.¹⁴⁸

¹⁴⁷ HMS § 56 lõiked 1-4.

¹⁴⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 299-300.

Õigusriigi, demokraatia ning seaduslikkuse põhimõtted oma koosmõjus moodustavad haldusakti põhjendamise kohustuse põhiseadusliku aluse. Igaüks, kelle õigusi riigivõimu teostamisega riivatakse, võib nõuda riive põhjuste teatavaks tegemist. Sellest tulenebki idee üldisest haldusakti põhjendamise kohustusest, mis rõhutab kodaniku seisundit haldusmenetluse subjektina, ühtlasi on akti põhjendamine menetluse korrektse lõpetamise eelduseks.¹⁴⁹

Haldusakti põhjendamise kohustusel on seosed üllatavalt paljude põhiseaduslike printsiipide ning teiste haldusmenetluse põhimõtetega, sealhulgas hea halduse ja kommunikatsiooni ideega. Põhjendamiskohustuse eesmärgid erinevad sealjuures subjektist lähtuvalt:

- avaliku võimu puhul on eesmärkideks enesekontroll, koormuse vähendamine, sisemine õigsus;
- menetlusosaliste seisukohalt on nendeks väline õigsus, õiguskaitse, veenmine, selgitamine;
- avalikkuse poolt vaadatuna on eesmärgiks konsensus.¹⁵⁰

Ka Riigikohus on leidnud, et kirjaliku motiveerimise eesmärk ei ole ainult tagantjärele otsuse kontrollimine, vaid ka haldusorgani enesekontrolli tagamine. Kirjaliku põhjendamise nõue sunnib haldusorganit otsuse positiivseid ja negatiivseid mõjusid ning tehtavat valikut põhjalikumalt läbi mõtlema.¹⁵¹

Haldusakti põhjendamise nõue ja selle eesmärgid on Eesti õiguses aktuaalsed olnud ka aastakümnete eest. Nii on A.- T. Kliimann tõdenud, et „nendes riikides, kus kehtib konstitutsiooniline põhimõte kohtuorganisatsiooni sõltumatusest ja kohtumõistmise monopoolsusest, peab olema iga administratiivakt ilmtingimata motiveeritud. Kodanik peab teadma, millistel motiividel on teda puudutav akt toimetatud. Vastasel korral tihti ta ei teaks, kuidas ta oma huve peaks kaitsema. Et suurem osa administratiivakte on suvalist laadi, siis on administratiivaktide motivatsioonil eriliselt suur tähtsus. Mitte üksnes kodanikule, vaid ka riigile on tähtis teada, kuidas suvaõigusega varustatud avalik organ mõistab ja tunnustab ühiskonna hüvangu mõistet“.¹⁵²

Riigikohus on leidnud, et koormava haldusakti põhjendus peab sisaldama nii faktilist kui ka õiguslikku motivatsiooni. Faktilises motiveeringus peavad olema ära näidatud asjaolud, mis toovad kaasa akti aluseks oleva õigusnormi kohaldamise. Oluline on ka faktilise ja õigusliku

¹⁴⁹ A. Aedmaa. Haldusakti põhjendamise kohustus. Juridica nr 8 2001, lk 530.

¹⁵⁰ A. Aedmaa. Kommunikatsioon haldusmenetluses. Juridica nr 2 2005, lk 112.

¹⁵¹ Riigikohtu halduskollegiumi 14.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-54-03, p 36.

¹⁵² A.-T. Kliimann. Administratiivakti teooria. Akadeemilise kooperatiivi kirjastus. Tartu 1932, lk 247.

motivatsiooni omavaheline loogiline sidumine, mis peab haldusakti adressaati ja aktiga tutvujat veenma, et juhtumi asjaolud koostoimes kohaldatavate õigusaktidega toovad tõepoolest kaasa just sellesisulise haldusotsustuse tegemise.¹⁵³

Õiguslikus põhjenduses tuleb välja tuua otsuse aluseks olnud õiguslikud alused, sätted. Põhjendamiskohustuse täitmiseks ei ole piisav, kui otsuses tuuakse ainult välja milliseid sätteid on võetud otsuse tegemisel aluseks. Põhjenduses tuleb ka välja tuua, millised asjaolud on loetud väljaselgitatuks ja milline õiguslik tähendus on neile antud.¹⁵⁴

Kui tegu on kaalutusõiguse alusel antava haldusaktiga, siis tuleb põhjenduses märkida konkreetsed kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Diskretsiooni teostamisel on administratsioon olukorras, kus ta peab ühelt poolt arvestama seaduse eesmärki (*ratio legis*) ja teiselt poolt konkreetseid elulisi asjaolusid, et leida üksikjuhtumile sobiv ja õiglane lahendus.¹⁵⁵ HMS § 56 lõige 3 sätestab ka nõude, et kaalutusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud.

Kaalutusõiguse alusel tehtavaid otsuseid aitab motiveerida HMS § 4 lg 2 sisalduv: põhjenduses tuleb selgitada, milliseid asjaolusid haldusorgan arvestas ja millised järeldused ta neist tegi. Samasugust abistavat rolli põhjendamisel täidab ka HMS § 64 lg 3, mis sätestab, milliste asjaoludega tuleb arvestada haldusaktide kehtetuks tunnistamisel, kehtivuse peatamisel ja muutmisel.¹⁵⁶

Nii asjaolude hoolikas väljaselgitamine kui ka otsuse nii faktiline kui õiguslik põhjendamine on olulised õiguspärase haldusemenetluse läbiviimisel. Põhjendamine nõuab asjaolude hoolikat uurimist ja aitab kaasa ka õige tulemuse saavutamist. Hästi põhjendatud otsusest nähtub, millest tulenevalt on haldusorgan jõudnud konkreetse lõpptulemuseni. Põhjendamiskohustuse täitmise seisukohalt on oluline, et menetlusosalisel on reaalne võimalus hinnata otsuse õiguspärasust.¹⁵⁷

Kui põhjalikult peab haldusakt olema põhjendatud, sõltub üksikjuhtumist, lahendatava probleemi keerukusest ja sellest, kui põhjalikult pidi haldusorgan uurimispõhimõttest tulenevalt juhtumiga tegelema. Põhjendus peaks olema nii pikk või lühike kui vaja, arvestades konkreetse juhtumi keerukust. Motivatsiooni põhjalikkusele seab piiri ka menetluse efektiivsuse nõue. Mida suuremad on aga raskused seaduse tõlgendamisel ja faktiliste asjaolude väljaselgitamisel,

¹⁵³ Riigikohtu halduskolleegiumi 19.03.2002 otsus asjas nr 3-3-1-13-02, p 14.

¹⁵⁴ M. Niemivuo; M. Keravuori. Hallintolaki. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003, s 317.

¹⁵⁵ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 1997, lk 64.

¹⁵⁶ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 306.

¹⁵⁷ M. Niemivuo; M. Keravuori. Hallintolaki. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003, s 314, 317.

iseäranis aga mida suurem on halduse kaalutusõigus ja mida kaalukamad huvid otsuse tegemisel põrkuvad, seda enam peavad haldusakti motiivid olema lahti kirjutatud.¹⁵⁸

Seadus ei kirjuta ette kindlaid vormeleid, kuidas sõnastada motivatsioon ja mis selles täpselt peab sisalduma. Tähtis on eesmärgi saavutamine: ettekirjutuse põhjused peavad olema ratsionaalsed, arusaadavad ja kontrollitavad.¹⁵⁹

Haldusakti põhjendamine on seotud uurimisprintsipi rakendamisega eelkõige haldusakti põhjendamise eesmärkidest tulenevalt. Haldusakti faktilisest motivatsioonist peab nähtuma milliseid asjaolusid haldusorgan asjas tähtsust omavateks on pidanud ja millise kaalu ta mingile asjaolule antud otsuse tegemisel on omistanud. Haldusakti põhjendusest nähtub ka milliste tõenditega on asjas tähtsust omavad asjaolud tõendatud, kuidas on jagunenud tõendamiskoormus haldusorgani ja menetlusosalise vahel ning kuidas haldusorgan on tõendeid hinnanud. Õiguslikust motivatsioonist nähtub, millised sätted moodustavad haldusakti andmise õigusliku aluse. Sealt peab nähtuma, millist kindlust asjas tähtsust omavate asjaolude tõendatuse osas on eeldatud ja kas asutuse tõendamiskoormust on vähendatud. Haldusakti põhjendusest peab seega nähtuma, kuidas haldusorgan uurimisprintsipi menetluse läbiviimisel on rakendanud.

Eeltoodud haldusakti põhjendamise kohustuse eesmärgid eeldavad, et haldusakti põhjendamisel tuleb ära näidata nii tuvastatuks loetud elulised asjaolud kui ka nendest tulenevad õiguslikud järeldused. Faktiliste asjaolude tuvastatuks lugemine põhineb uurimispõhimõtte rakendamisel kogutud tõenditel. Haldusakti põhjenduses saab ära näidata selliseid asjaolusid, mida tõendavad menetluses kogutud tõendid. Seega on haldusakti põhjendamisel ning uurimispõhimõtte rakendamisel vahetu seos.

2. Välismaalastega seotud erimenetluste õiguslik regulatsioon

2.1 Välismaalastega seotud erimenetluste olemus ja eesmärk

Uurimispõhimõtte rakendamine konkreetse valdkonna erimenetlustes on seotud vastava valdkonna õigusliku regulatsiooniga ja eesmärkidega, mida nende menetluste kaudu tahetakse saavutada. Käesolevas peatükis on käsitletud peamisi asjaolusid, millega välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimisel tuleb arvestada. Kõigepealt on käsitletud eesmärgi, mida välismaalastega seotud erimenetluste kaudu püütakse saavutada. Välismaalastega seotud erimenetluste regulatsioonile avaldavad olulist mõju rahvusvaheline õigus ja Euroopa Liidu

¹⁵⁸ A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004, lk 302.

¹⁵⁹ I. Pilving. Riigikohtu 2001.aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica nr 3 2003, lk 141.

õigus. Haldusorgani võimalused välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimisel on sõltuvad ka välismaalase õiguslikust seisundist – kas tegemist on kolmanda riigi kodanikuga või Euroopa Liidu kodanikuga.

Alljärgnevalt on käsitletud peamisi mõjureid, mis on kujundanud välismaalaste riiki lubamise ja riigis viibimisega seotud menetlusi Euroopa riikides.

Välismaalastega seotud menetluste üheks eesmärgiks on tagada avalik kord, turvalisus ja riigi julgeolek. Riigi üks peamistest ülesannetest on tagada oma elanikkonna heaolu. Riigi esmane kohustus on kaitsta kodanikke vägivalla ja vägivalla ohu eest, olgu see välise agressiooni või sisemise korratuse ja kuritegevuse vormis.¹⁶⁰ Sisemine julgeolek on liberaalses õigusriigis keskne kollektiivne hüve ning riigi kohustus kaitsta kodanike õigusi kohustab riiki võimalikult suurel määral tagama avalikku julgeolekut.¹⁶¹ Üsikindiviid on alati püüelnud heaolu poole, mis peale materiaalse külje väljendub ka turvalisuses. Turvalisus omakorda koosneb nii füüsilise eksistentsi garanteeritusest kui ka õiguskindlusest. Sellise sotsiaalse heaolu peabki individile garanteerima kehtiv õiguskord.¹⁶² Euroopa julgeolekustrateegias “A secure Europe in a better world”¹⁶³ tõdetakse, et turvalisus on arengu eelduseks. Konflikt mitte üksnes ei hävita infrastruktuuri, seal hulgas sotsiaalset infrastruktuuri, vaid julgustab kuritegevust, peletab eemale investeeringuid ja muudab normaalse majandustegevuse võimatuks.¹⁶⁴ Üheks oluliseks teguriks, mis mõjutab riigi ülesandeid julgeoleku, avaliku korra ja turvalisuse valdkonnas, on rahvusvaheline migratsioon.

Rahvusvaheline migratsioon on majanduse, poliitika ja kultuuri rahvusvahelistumise tagajärg.¹⁶⁵ Rahvusvahelise migratsiooni põhjusteks on suured lõhed lähteriikide ja vastuvõtivate riikide majanduslike, demograafiliste, poliitiliste ja turvalisuse olude vahel,¹⁶⁶ kusjuures ülemaailmsed rändevood on viimaste kümnendite jooksul oluliselt suurenenud.¹⁶⁷ Pärast Teise Maailmasõja lõppu on Lääne-Euroopa riikidesse sisseränne suurenenud, kuni 8 protsenti kogu rahvastikust, 20 – 30 miljonit välismaalast asus elama Lääne-Euroopasse. Enne 1960-ndaid aastaid piirasid

¹⁶⁰ P. Jackson; P. Leopold. O. Hood Phillips and Jackson: Constitutional and Administrative Law. 8th edition, p 386.

¹⁶¹ R. Alexy. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. Juridica nr 1 2001, lk 8.

¹⁶² A. Anvelt. Organiseeritud kuritegevus kui reaalne negatiivne võim tänapäeva Eesti ühiskonnas. Juridica 5 2000, lk 320.

¹⁶³ Vastu võetud Brüsselis 12.12.2003 Euroopa Liidu Ülemkogu poolt. Kättesaadav arvutivõrgus:

<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.

¹⁶⁴ „A Secure Europe in a Better World“ European Security strategy, p 2.

¹⁶⁵ S. Garcia. European Union Identity and Citizenship. European Citizenship and Social Exclusion. Ed. Roche, Maurice; Van Berkel, Rik. Ashgate Publishing Company. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sidney 1997, p 214-215.

¹⁶⁶ R. Holzmann, R. Münz. Challenges and Opportunities of International Migration of the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note. Institute for Futures Studies. Intellecta Stralins 2004, lk 26, 32, 56.

¹⁶⁷ Komisjoni teatis. Poliitikakava seadusliku rände kohta. KOM(2005) 669 lõplik, p 1.1.

Euroopa riigid immigratsiooni minimaalselt.¹⁶⁸ Hoolimata seejärel kehtestatud piirangutest ja vastavast poliitilisest retoorikast on migratsioon Euroopa Liidu liikmesriikidesse jätkunud 1970-ndatest aastatest alates, isegi kui liikmesriigid poliitilisel tasandil vastupidist deklareerisid. Migratsioon jätkus, sest migrandid langesid ühe või teise kategooria alla, keda riigid pidid rohkem või vähem vastumeelselt oma territooriumile lubama.¹⁶⁹ Enamikes Euroopa riikides, samuti Ameerika Ühendriikides ja Kanadas on märgatav migrantide sissevoolu pidev suurenemine ning ülemaailmsete majanduslike ja sotsiaalsete erimeelsuste ja poliitiliste vastuolude tõttu peavad ülalnimetatud riigid tegelema pikaajaliste rändesurvega maailma erinevatest osadest.¹⁷⁰ Seega on rahvusvaheline migratsioon mastaapne mõjur, millega riigid peavad oma poliitikate kujundamisel arvestama.

Välismaalastega seotud erimenetluste õigusruumi kujunemist on mõjutanud ühelt poolt riigi kohustus tagada oma elanikkonna turvalisus ning teiselt poolt pidev sisserändesurve. Üha suurenev sisseränne Euroopa riikidesse on sundinud riike analüüsima välismaalastest elanikkonnaosa mõju ühiskonnas, karmistama välismaalaste riiki lubamise tingimusi ning määratlema selged eesmärgid, mida välismaalastega seotud erimenetluste kaudu soovitakse saavutada.

2.2 Välismaalastega seotud erimenetluste seos avaliku korra, turvalisuse ja riigi julgeolekuga

Julgeoleku paradigma muutmine Külma Sõja aegselt territooriumi kontrollimise ideedelt rahvastiku kontrollimise ideele on kaasa toonud immigratsiooni ja asüüli küsimuste defineerimise ja käsitlemise julgeolekuküsimustena, tulenevalt nende poolt põhjustatavatest ohtudest. Euroopa Liidu immigratsiooni- ja asüülipoliitika viimaste aastate arengutes ongi võtmesõnaks turvalisus.¹⁷¹

Euroopa koostöös on asüüli- ja immigratsiooniküsimustes suund siduda julgeolekustrateegiaga ka immigratsiooniküsimused.¹⁷² Viimastel aastatel on riikide ja Euroopa Liidu institutsioonide

¹⁶⁸ D. Schnapper. The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity. The politics of Immigration in Western Europe. Ed. Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. Frank Cass 1994, p 128.

¹⁶⁹ A. Geddes. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. International Migration; 2001, Vol. 39 Issue 6, p 35.

¹⁷⁰ Euroopa rahvastiku konverents. Soovitused. Genf, Shveits. Märts 1993. New York ja Genf: Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, 1994, eessõna.

¹⁷¹ A. Geddes. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. International Migration; 2001, Vol. 39 Issue 6, p 29.

¹⁷² S. Lavenex. Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism. Journal of European Public Policy; Mar 2001, Vol 8 Issue 1, p 27.

tähelepanu keskendunud ka immigratsiooni, asüüli, piirikontrolli ja liikumise kontrolli küsimusi käsitledes julgeoleku ja turvalisuse küsimustele.¹⁷³

Välismaalastega seotud erimenetluste üheks peamiseks eesmärgiks on rahvusvahelise migratsiooni võimalike negatiivsete tagajärgede ennetamine ning avaliku korra, turvalisuse ja riigi julgeoleku tagamine. Selleks, et paremini mõista selleks vajalike tegevuste sisu, on alljärgnevalt käsitletud välismaalastega seotud erimenetluste ning julgeoleku, avaliku korra ja turvalisuse tagamise seoseid.

Ühtset tõlgendust mõistetele julgeolek, avalik kord ja turvalisus ei ole olemas ei rahvusvahelises õiguses ega ka Euroopa Liidu õiguses. Euroopa Liidu tasandil ei ole olemas sisejulgeoleku ühiselt kokkulepitud definitsiooni, vaid kokku on lepitud meetmetes justiits- ja politseikoostöö valdkonnas nagu nt vastastikkune õigusabi, narkootikumid, terrorism ja organiseeritud kuritegevus,¹⁷⁴ nähes ette näiteks ELi tasandil organiseeritud kuritegevusega võitlemise strateegilise kontseptsiooni väljatöötamise.¹⁷⁵ Mõiste avalik kord sisustamisel on liikmesriikidele on jäetud teatud diskretsiooniõigus,¹⁷⁶ kusjuures ka Euroopa Liidu õiguses ei ole ühtselt sisustatud avaliku korra mõistet, vaid Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et Schengeni konventsiooni¹⁷⁷ art-s 96 kasutatud avaliku korra mõiste ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 25. veebruarist 1964 välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta (64/221/EMÜ)¹⁷⁸ art 2 kasutatud avaliku korra mõisted ei ole samasisulised.¹⁷⁹

Mõistet „julgeolek“ defineeritakse sageli laias või isegi hajusas tähenduses. Turvalisust võib mõista kui ohu puudumist väärtustele, seega sõltub julgeoleku tähendus sellest, mida mõistetakse väärtuste all – mis on see objekt, mida meie turvalisuses ohustatakse.¹⁸⁰ Julgeolekukontseptsioon on läbi teinud märkimisväärse muutuse alates militaarsusel põhinevast kontseptsioonist Külma

¹⁷³ P. Craig; G. de Burca. EU Law. Texts, Cases and Materials. 3th ed Oxford University Press 2003, p 754, 755.

¹⁷⁴ J. Storbeck; M. Toussaint. Outline of a Balanced and Effective Internal Security Strategy for the European Union. European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice; Feb 2004, Vol. 12 Issue 1, p 1.

¹⁷⁵ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa parlamendile. Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti. Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus (KOM(2005) 184 lõplik), lk 6.

¹⁷⁶ P. Craig; G. de Burca. EU Law. Texts, Cases and Materials. 3th ed Oxford University Press 2003, p 754, 755, p 826.

¹⁷⁷ The agreement on the gradual abolition of checks at their common borders (OJ 2000 L 239, p. 13) ('the Schengen Agreement'). Agreement was implemented by the signature of a convention on 19 June 1990 at Schengen (OJ 2000 L 239, p. 19) ('CISA') laying down cooperation measures designed to ensure, as compensation for the abolition of internal borders, the protection of all the territories of the Contracting Parties.

¹⁷⁸ EÜT 56, 4.4.1964, lk 850—857.

¹⁷⁹ Judgment of the Court (grand chamber) 31 January 2006 in case C-503/03 Commission of the European Communities v Kingdom of Spain, para 48.

¹⁸⁰ F. Algieri. In need of a Comprehensive Approach: the European Union and the Possible External Security Challenges. Managing Security in Europe. The European Union and the challenge of enlargement. Eds Algieri, Franco, Janning, Josef; Rumberg, Dirk. Bertelsmann Foundation Publishers. Gütersloh 1996, p 189 – 190.

Sõja algusaegadel kuni laiema kaasava ja koostööle suunatud määratlusega, mille annab 1975. aastal Helsingis vastu võetud Euroopa Julgeoleku ja Koostöökonverentsi lõppakt,¹⁸¹ mis sõlmiti poliitilise pingelõdvenduse ajal.¹⁸² Need kaks julgeoleku mõistet on aktiivselt kasutusel.¹⁸³

Majandus- ja sotsiaalsete protsesside rahvusvahelistumine on segi paisanud traditsioonilise eristamise sise- ja välisjulgeoleku ja vastavate poliitikate vahel.¹⁸⁴ Ka Euroopa julgeolekustrateegias “A secure Europe in a better world”¹⁸⁵ tõdetakse, et Külma Sõja järgne keskkond on üha avatumate piiridega, milles julgeoleku sisemised ja välised aspektid on lahutamatult seotud.¹⁸⁶

Tänapäevases globaliseerunud maailmas tuleb arvestada julgeolekuohtude hindamisel ja ennetamisel nende rahvusvahelist dimensiooni.

Käesolevaks ajaks on Euroopa riikides kujundatud ühtne seisukoht, et migratsiooni- ja asüülivaldkonnad kuuluvad turvalisuse ja julgeoleku küsimuste hulka. Nimetatu määratleb ka välismaalastega seotud erimenetluste üheks peamiseks eesmärgiks avaliku korra, turvalisuse ja riigi julgeoleku tagamise.

Alljärgnevalt on täpsemalt käsitletud välismaalastega seotud erimenetluste ning julgeoleku, avaliku korra ja turvalisuse tagamise seoseid.

2.2.1 Välismaalastega seotud erimenetluste seos piiriülese kuritegevuse tõkestamisega

Võrreldes ülejäänud kuritegevust organiseeritud kuritegevuse ja terrorismiga, on nende eripäraks transnatsionaalne ulatus või järgijaskond.¹⁸⁷ Terrorismil ja organiseeritud kuritegevusel on ühiseks jooneks, et nendega ei tegele isoleeritud üksikisikud, vaid kuritegelikud organisatsioonid.¹⁸⁸ Euroopa Liidu organiseeritud kuritegevuse raport annab indikatsiooni, et kuritegevuse rahvusvaheline iseloom kasvab ja rahvusvahelised organiseeritud kuritegelikud

¹⁸¹ Conference on security and co-operation in Europe. Final Act. Helsinki 1 August 1975. kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.hri.org/docs/Helsinki75.html>.

¹⁸² H. Hattenhauer. Euroopa õigusajalugu. Kirjastus Juura 2007, lk 830.

¹⁸³ G. Quille. The European Security Strategy: a framework for EU security interests?. International Peacekeeping (Frank Cass). Autumn 2004, Vol. 11 Issue 3, p 435.

¹⁸⁴ A. Geddes. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. International Migration; 2001, Vol. 39 Issue 6, p 29.

¹⁸⁵ Vastu võetud Euroopa Liidu Ülemkogu poolt Brüsselis 12. detsembril 2003.

¹⁸⁶ „A Secure Europe in a Better World“ European Security strategy, p 2.

¹⁸⁷ M. R. Ronczkowski. Terrorism and organized hate crime: intelligence gathering, analysis and investigations. Boca Raton: CRC Press, 2004, p 9.

¹⁸⁸ EU network of independant experts in fundamental rights (CFR-CDF). The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member states to the terrorist threats. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2003, p 7.

ühendused omandavad üha suurema osa isegi kohalikul kuritegelikul maastikul ja pisikuritegevuses.¹⁸⁹

Terroristlik tegevus poliitiliste eesmärkide saavutamiseks ei ole uus nähtus, kuid üha sagedamini valitakse sihtmärgiks ka kõrvalisi riike.¹⁹⁰ Rahvusvaheline terrorism sellisena on tänapäevane nähtus. Pomme on Lähis-idas, Põhja-Iirimaal kui ka Hispaanias plahvatanud aastakümneid, kuid 11. september 2001 New Yorkis ja 11. märtsil 2004 Madridis toime pandud rünnakud olid oma mastaapide poolest esmakordsed ja innovaatilised.¹⁹¹ Tänapäevane rahvusvaheline terrorism on segu anarhismist-nihilismist ja Kesk-Ida religioonil põhinevast fundamentalismist. Ühtne, keskselt kontrollitud rahvusvahelise terroristliku võrgustiku kontseptsioon ei ole mitmetel põhjustel tõenäoline, kuid siiski on tõenäoline grupeeringute tegevus võrgustikena – elektrooniliste sidekanalite tõttu on vahetu globaalne side kuritegusid toime panevate tegevusrakukeste ja nende kontrollijate vahel on nüüd võimalik.¹⁹²

Peamised ohud, mis Euroopa julgeolekustrateegias välja tuuakse, ongi terrorism, massihävitusrelvade levik, regionaalsed konfliktid, nõrk riik (halb valitsemine, korruptsioon, võimu kuritarvitamine, nõrgad institutsioonid ja aruandluse puudumine) ja organiseeritud kuritegevus.¹⁹³ Euroopa Liit peab sarnaselt USA-le olulisimaks ohuks oma julgeolekule rahvusvahelist terrorismi, seda nii terrorismi sihtmärgina kui ka terroristide baasina. Viimasena seetõttu, et mitmetes Euroopa riikides on avastatud al-Qaida rakukesi.¹⁹⁴

Siiski nähtub Euroopa Liidu lähima liitlase USA julgeolekustrateegiast US National Security Strategy, et Euroopa Liidu lähenemine julgeolekule erineb fundamentaalselt USA lähenemisest osas, mis puudutab lähenemist allumatutele riikidele, sõjalise jõu kasutamist ja USA õigust ühepoolset tegutseda ennetuskontseptsiooni alusel.¹⁹⁵ USA näeb terrorismivastases võitluses sisejulgeoleku tagamiseks rolli ka sõjaväel, kuigi traditsiooniliselt ei osale sõjavägi ka USA-s

¹⁸⁹ J. Storbeck, M. Toussaint. Outline of a Balanced and Effective Internal Security Strategy for the European Union. European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice; Feb2004, Vol. 12 Issue 1, p 1, 12.

¹⁹⁰ M. N. Shaw. International Law. 4th edition. A Grotius Publication. Cambridge University Press 1997, p 803.

¹⁹¹ R. Toomla. Võitleja ja sõjavangi staatus tänapäeva relvakonfliktides. Juridica 10 2004, lk 672.

¹⁹² P.M. Maniscalco; H.T. Christen. Understanding Terrorism and Managing the Consequences. Upper Saddle River: Prentice Hall. 2001, p 4.

¹⁹³ „A Secure Europe in a Better World“ European Security strategy, p 3-5.

¹⁹⁴ R. Toomla. Võitleja ja sõjavangi staatus tänapäeva relvakonfliktides. Juridica nr 10 2004, lk 674.

¹⁹⁵ G. Quille. The European Security Strategy: a framework for EU security interests?. International Peacekeeping (Frank Cass). Autumn 2004, Vol. 11 Issue 3, p 421.

sisejulgeoleku tagamisel.¹⁹⁶ Samas tuleb tõdeda, et sisuline partnerlus USA ja Euroopa Liidu vahel on reaalselt saavutatav ning vajalik mõlema poole huvides.¹⁹⁷

Rahvusvaheline liitlaskond võitluses terroristlike rühmituste vastu põhineb vastastikkustel huvidel. Saudi-Araabia, Pakistan, Indoneesia, Jordaania ja Maroko näiteks on USA liitlased ka seetõttu, et nende endi ühiskonnas on probleem religioossete ekstremistidega.¹⁹⁸ Euroopa Julgeolekustrateegias tõdetakse samuti, et liikmesriikide ja ELi jõupingutusi peab täiendama väliskoostöö – terrorismivastane ühistegevus kolmandate riikidega, kusjuures eriti oluline on neile pakkuda rahalist tuge terrorismivastaseks võitluseks ja suutlikkuse tõstmise projektideks ning teha koostööd terrorismi pinnase hävitamisel.¹⁹⁹

Terrorismi kõrval on organiseeritud kuritegevus üks olulisemaid ohtusid, mis Euroopa Liidu julgeolekustrateegias välja tuuakse. Organiseeritud kuritegevust loetakse ohuks siseturvalisusele, kuid see omab olulist välist dimensiooni: piiriülene narkootikumide, naiste, laste, illegaalsete migrantide ja relvade salakaubavedu moodustab suure osa kuritegelike ühenduste tegevusest. Organiseeritud kuritegevus võib olla seotud terrorismiga.²⁰⁰

Enamik eksperte oli juba enne Eesti liitumist Euroopa Liiduga seisukohal, et sellega ei kaasne järsud muutused piiriüleses kuritegevuses. Kõige olulisemaks muudatuste põhjustajaks peeti Schengeni ruumiga liitumist. Sisepiiridel kontrolli kaotamine võimaldab tavalise kuritegevuse rännet Euroopa Liidus. Seega tuleb meil valmis olla, et kuritegevus liigub Eestist mujale ja teistest liikmesriikidest Eestisse. Organiseeritud kuritegelike gruppide võimalused tegutseda laienevad. Eestit nähti olulise transiitmaana piiriüleses kuritegevuses Venemaa ja Euroopa Liidu vahel. Tõsiasi, et Eesti piirist saab Euroopa Liidu välispiir suurendab illegaalse immigratsiooni ohtu ja ebaseaduslikku kaubandust läbi Eesti. Ekspertidid lähtusid piiriülese kuritegevuse hindamisel paradigmat, et peamine tähelepanu koondub organiseeritud kuritegelikele grupeeringutele. Ennustati, et „uusimmigrandid“ võivad moodustada kuritegelikke ühendusi ja et selliseid võivad tekkida mitmetest riikidest. Välisekspertide hinnangul on piiriülese kuritegevuse

¹⁹⁶ R.A. Brooks. The military and homeland security. Policy & Management Review 2002, vol. 2 issue 2, p 3-7.

¹⁹⁷ J. Peterson. Security Cooperation with the United States: Establishing a True Transatlantic Partnership. Managing Security in Europe. The European Union and the Challenge of Enlargement. Eds. Algieri, Franco; Janning, Joseph; Rumberg, Dirk. Bertelsmann Foundation Publishers Gütersloh 1996, p 129,131.

¹⁹⁸ K.J. Levit. The CIA and the Torture Controversy: Interrogation Authorities and Practices in the War on Terror. Journal of national Security Law & Policy. Vol 1 2005 No 2, p 354 – 355.

¹⁹⁹ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa parlamendile. Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti. Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus (KOM(2005) 184 lõplik), lk 9.

²⁰⁰ „A Secure Europe in a Better World“ European Security strategy, p 4.

hulgas oluline osa ka pool-professionaalsetel gruppidel, kelle tegevus ei ole tsentraalselt koordineeritud ja kelle tegevus põhineb turuarengutel.²⁰¹

Nagu nähtub eeltoodust on rahvusvaheline kuritegevus oma olemuselt riikide ülene nähtus, mis omab nii sisemist kui välimist dimensiooni. Terrorism ja organiseeritud kuritegevus toimivad võrgustikena, mistõttu muutub üha olulisemaks ka riigi territooriumil viibivate isikute kontrollimine. Üha enam julgeolekuriske on seotud terrorismi ja organiseeritud kuritegevusega, mida juhitakse välisriikidest ja viiakse sageli täide välismaalaste poolt. Seetõttu peab välismaalastega seotud erimenetluste ühe eesmärgina maandama ka terrorismiohust ja organiseeritud kuritegevusest tulenevaid riske.

Arvestades, et Eesti on Euroopa Liidu liikmesriik ja ühineb peatselt Schengeni ühtse viisaruumiga, tuleb üha enam teadvustada ja rakendada välismaalastega seotud erimenetluste ühe eesmärgina piiriülese kuritegevuse ennetamist ja tõkestamist.

2.2.2 Välismaalastega seotud erimenetluste seos riigisisese kuritegevuse tõkestamisega

Välismaalastega seotud erimenetlused on seotud ka avaliku korra ja turvalisuse tagamisega riigi territooriumil.

Teatud rahvastikugruppide esindajate puhul on suurem tõenäosus, et nad otsustavad kuriteo toimepanemise kasuks. Üks asjaolu, millest see võib põhjustatud olla, on kultuurilistest erinevustest tingitud teistsugune mõttelaad. Vähemusrahvuste esindajad erinevad põlisrahvastikust oma kultuuritausta poolest, mistõttu on nende sotsiaalsed normid sageli vastuolus nii asukohariigi tavade kui seadustega.²⁰² Samuti võib põhjustada vähemusrahvuste pahameelt lünk ootuste ja tegelikkuse vahel töökohas, koolis või ühiskonnas üldiselt.²⁰³ Samas tuleb tõdeda, et kuritegevus koondub teatud piirkondadesse; väike osa rahvastikust kogeb ebaproportsionaalselt suures mahus kuritegevust; väike hulk õigusrikkujaid panustab kuritegevusse suures mahus.²⁰⁴

²⁰¹ A. Markina; J.Saar. Cross-Border Crime and Estonia's Accession to the European Union. Juridica International 2004, p 87.

²⁰² Kuritegevust mõjutavad sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised tegurid. Kriminaalpoliitika uuringud 3.

Justiitsministeerium. Tallinn 2005, lk 11.

²⁰³ S.M. Cox; J.D. Fitzgerald. Police in Community relations. Critical Issues. Brown and Benchmark Publishers 1992, p 144.

²⁰⁴ M. Townsley; K. Pease. How efficiently can we target prolific offenders? International Journal of Police Science and Management. Vol 4 No 4 2002, p 323, 324.

Nagu mujal maailmas, on ka Eestis täheldatud välismaalaste teistsugust kuritegevuskäitumist, võrreldes ülejäänud elanikkonnaga. Vaadeldes registreeritud kuritegevust ja selle mõjureid Eestis perioodil 1997 – 2004, selgus, et nii kogu kuritegevuse kui varguste mõjurite mudelites osutusid olulisteks muulaste osakaal rahvastikus, leibkonnaliikme keskmine netosissetulek, kuritegude avastamise määr ning maakonna paiknemine mandril või saarel. Raskete isikuvastaste kuritegude tasemega on oluliselt seotud muulaste osakaal piirkonna rahvastikus. Kuritegevuse kõrgem tase muulaste seas tuleneb ka Eestis paljuski kultuurilisest eripärast tingitud sotsiaalsete normide erinevusest. Samas on muulastel keelebarjääri tõttu märksa halvemad võimalused seaduslikku sissetulekut teenida. Eestis on muulaste osakaal kuritegudes süüdistatavate hulgas võrreldes nende osakaaluga rahvastikus väga kõrge.²⁰⁵

On selge, et politsei ja rassilise või etnilise vähemuse, aga ka teiste vähemuste suhted on olnud problemaatilised ja jäävadki sellisteks. Tüüpiline nõiaring tekitab linna elamurajoonides – krooniline tööpuudus, halb haridus, narkosõltuvus ja purunenud kodud viivad sageli kuritegudeni. Politsei suurendab oma kohalolekut, et kuritegevusega võidelda, võttes kohalikud elanikud lähema vaatluse alla, mis omakorda suurendab kinnipidamiste arvu.²⁰⁶

Välismaalaste suur osakaal rahvastikus on arvestatav julgeolekuprobleem. Käsitledes julgeoleku olukorda Balti riikides, tuleb märkida, et alati tuleb arvestada Venemaa soovi sekkuda nende riikide siseasjadesse ja tema katseid kasutada muulasi neile riikidele surve avaldamiseks.²⁰⁷

Nagu nähtub eeltoodust annavad välismaalased tüüpiliselt olulise panuse Eesti sisesesse kuritegevusse. Samuti on välismaalastest elanikkonnaosa mõjutatav päritoluriigi või kodakondsusjärgse riigi poolt. Schengeni lepingu täielik rakendamine ja Eesti liitumine Schengeni ühtse viisaruumiga avaldab mõju ka Euroopa Liidu sisepiirideta alale ning mõjutab otseselt Euroopa Liidu sisejulgeolekualast olukorda ja turvalisust. Tulenevalt eeltoodust peavad välismaalastega seotud erimenetlused ühe eesmärgina vähendama ka nii olemasolevast kui lisanduvast välismaalastest elanikkonnaosast tulenevaid riske, tagamaks avalikku korda ja turvalisust nii Eestis kui ka laiemalt Euroopa Liidu territooriumil.

²⁰⁵ Kuritegevust mõjutavad sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised tegurid. Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika uuringud 3. Tallinn 2005, lk 39 -40, 58.

²⁰⁶ S.M. Cox; J.D. Fitzgerald. Police in Community relations. Critical Issues. Brown and Benchmark Publishers 1992, p 136-146.

²⁰⁷ M. Jopp. Developing a European Security and Defence Identity: the specific Input of Present and future new members. Managing security in Europe. . The European Union and the challenge of enlargement. Eds Algieri, Franco, Janning, Josef; Rumberg, Dirk. Bertelsmann Foundation Publishers. Gütersloh 1996, p77-78.

2.2.3 Välismaalastega seotud erimenetluste seos majandusliku heaoluga

Välismaalastega seotud erimenetlused omavad vahetut seost riigi majandusarenguga ja elanikkonna heaolutasemega.

Makromajanduslikul tasemel on rahvusvaheline töömigratsioon osutunud sõltuvaks peamiselt nõudlusest; see sõltub tavaliselt vajadustest ja töö saamise võimalustest immigratsiooniriikides. Euroopa Liidus on kaubandus reageerinud majanduslikule integratsioonile paindlikumalt kui töäjõud. On odavam transportida standardiseeritud tooteid ja masinaid kui inimesi. Seega peaks majanduslikust aspektist vaadatuna asenduma kvalifitseerimata töäjõu liikumine kaubanduse ja kapitali liikumisega.²⁰⁸ Samas on päritoluriikide kaubanduse ebastabiilsus ja poliitilised probleemid ning majanduslikud erinevused arenenud riikide ja arengumaade vahel mõjutanud töäjõu liikumist pideva kasvu suunas.²⁰⁹

1950-ndatel. ja 1960-ndatel aastatel, kus töäjõu importi soodustati riigi tasandil ja kus peaaegu kõik immigrandid leidsid koheselt madalat kvalifikatsiooni nõudva töö, mida oma kodanikud ei tahtnud, ei olnud nende kohalolek ei poliitilisel ega majanduslikul tasandil probleemiks.²¹⁰ Alates 1970-ndatest aastatest on Euroopa riigid rakendanud meetmeid ebaseadusliku immigranttöäjõu kasutamise keelamiseks, nähes selle eesmärgidena illegaalse immigratsiooni ohjeldamist, töökohtade kaitset, legaalselt riiki saabunud välistöäjõu integratsiooni soodustamist, tööandjate poolt illegaalse töäjõu ärakasutamise ohjeldamist ja poliitilise ekstremismi väljakujunemise ärahoidmist.²¹¹

Sõltumata rände põhjustest mõjutab immigratsioon võõrustajamaa majandust nii otseselt kui kaudselt. Väga suur osa avaliku sektori poolt ümberjaotatavast ressursist läheb immigrantidele, kelle päritolumaal majanduslik olukord erineb võõrustajamaa majanduslikust olukorrast kõige rohkem.²¹² Samuti on esitatavad hulgalised varjupaigataotlused muutunud iseenesest ohuks riigi sotsiaalsele turvalisusele, kuna nende menetlemisega toimetulemiseks on liikmesriikides asutatud väga kulukaid haldus- ja kohtusüsteeme.²¹³

²⁰⁸ T. Straubhaar. Free Movement of individuals in the nordic labour market and in the EU. International Migration, Development and Integration. Ed. Tamas, Kristof; Hansson, Malin. Norstedts Tryckeri AB 1999, p 149-150.

²⁰⁹ Komisjoni teatis. Poliitikakava seadusliku rände kohta. KOM(2005) 669 lõplik, p 1.1.

²¹⁰ D. Schnapper. The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity. The politics of Immigration in Western Europe. Ed. Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. Frank Cass 1994, p 128.

²¹¹ M.J. Miller. Towards Understanding State Capacity to Prevent Unwanted migration: Employer Sanctions Enforcement in France, 1975-1990. . The politics of Immigration in Western Europe. Ed. Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. Frank Cass 1994, p 165.

²¹² E. Wadensjö. Immigration, employment and the public sector in Denmark. International Migration Development & Integration. Conference report. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, 1999, p 113 – 121.

²¹³ J. Crisp. Security aspects of forced migration. International Migration Development & Integration. Conference report. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, 1999, p 73 – 74.

Migratsioon ja areng on tihedalt seotud vastastikkuse sõltuvuse tõttu, mille migratsiooniprotsess loob. On aru saadud, et migrantidel on olnud otsustav roll vastuvõtva riigi majanduslikku arengus, nende mõju lähteriigile on vähem ilmne. Paljudes vastuvõtvates riikides on oskusteta või mõningaste oskustega immigranttöölised võtnud need töökohad, mida riigi kodanikud on hüljanud.²¹⁴ Erandina võib välja tuua Jaapani, kus hoolimata suurest sisserändest teevad selliseid töid nagu puhastusteenused, tänavakoristus ja prügikorjamine, mis mujal riikides on peamiselt immigrantide tööd, valdavalt jaapanlased.²¹⁵

Taas on kerkinud Euroopa riikides üles soov kompenseerida rahvastiku vananemisest tulenevaid probleeme võõrtöajõu sissetoomisega.²¹⁶ Kuigi viimastel aastatel on hakatud peaaegu kõigis Euroopa Liidu riikides tähelepanu pöörama oskustööliste sissetoomise vajadusele, vajab osa riike ka keskmiste oskustega ja täiesti oskusteta ehk lihttöajõudu. Samas tuleb tõdeda, et olemasolevatest elanikkondadest ei ole suur hulk naisi, riigis olevaid immigrante ja pagulasi tööjõuturule integreeritud, mille tulemusena jääb suur osa olemasolevat tööjõudu täiesti kasutamata.²¹⁷ Sisuliselt eeldab majandusprobleemide lahendamine immigranttöajõu abil, et tööstusriigid loobuksid müütidest tööjõu ajutisuse ja sunniviisilise rotatsiooni võimalikkuse kohta, kavandades meetmeid sotsio-kultuuriliseks integratsiooniks.²¹⁸

Nagu nähtub eeltoodust on hinnang immigranttöajõu riiki lubamisele olnud erinevatel aegadel erinev. Tööjõu sissetoomist on nähtud ja nähakse taas lahendusena tööjõupuudusele. Samas on tööjõu sissetoomisel nagu mistahes muul eesmärgil toimuval immigratsioonil, ka negatiivsed tagajärjed, eelkõige immigrantide sotsiaalne tõrjutus ning madalate teadmiste, oskuste ja kvalifikatsiooni tõttu ka madalam elatustase. See omakorda on üks põhjustest, mis suurendab kuritegevust piirkondades, kus immigrantide osakaal on suur, ning seeläbi neist tulenevat ohtu avalikule korrale ja turvalisusele.

Välismaalastega seotud erimenetluste kaudu on võimalik mõjutada ka riigi majandust ja elanikkonna heaolu. Milliste oskuste ja kvalifikatsiooniga tööjõudu ning millisel määral riiki lubada, sõltub riigi majandus- ja tööjõupoliitikast, mille elluviimise üheks võimaluseks on ka välismaalastega seotud erimenetlused.

²¹⁴ J.-P. Garson. Regional Integration, migration and development: the terms of a new partnership. International Migration, Development and Integration. Ed. Tamas, Kristof; Hansson, Malin. Norstedts Tryckeri AB 1999, p 55.

²¹⁵ W. A. Cornelius. Japan: The illusion of Immigration Control. Controlling Immigration, p 385.

²¹⁶ Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus. OJ C 053, 03/03/2005 p 0001-0014.

²¹⁷ J. Niessen. Overlapping Interests and Confliting Agendas: The Knocking into Shape of EU Immigration Policies. European Journal of Migration and Law. Vol 3 2001, p 430.

²¹⁸ W. A. Cornelius; P.L. Martin; J.F. Hollifield. Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control. Controlling Immigration. A global Perspective. Ed. Cornelius, Wayne A; Martin, Philip L. Martin; Hollifield, James F. Stanford University Press, Stanford, California 1994, p 38 .

2.3 Välismaalastega seotud erimenetluste õiguslik raamistik

2.3.1 Rahvusvahelise õiguse ja Euroopa Liidu õiguse kohaldamine välismaalastega seotud erimenetlustes

Välismaalastega seotud erimenetlustes kohaldatavat õigust mõjutab suurel määral rahvusvaheline õigus ja Euroopa Liidu õigus.

Välismaalaste õiguses ja selle raames läbiviidavates haldusmenetlustes on võtmeküsimuseks riigi kohustus või selle puudumine lubada välismaalasel oma territooriumile saabuda ja seal viibida, seega välismaalase liikumisvabaduse ulatus. Rahvusvahelises õiguses on liikumisvabadust, riiki saabumist, riigis viibimist ja riigist lahkumist reguleeritud mitmesugustes õigusaktides, nagu näiteks Inimõiguste ülddeklaratsiooni²¹⁹, ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakt²²⁰, Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon²²¹, Lapse õiguste konventsioon²²². Nimetatud õigusaktid on osalisriikidele erineva siduvusega ja mõjuga. Inimõiguste ja Põhivabaduste kaitse konventsiooni praktiline tähtsus ja suurem mõju tuleneb Euroopa Inimõiguste Kohtu lahenditest, kuna need on kujundanud Euroopas ühtsed arusaamad inimõiguste – ja põhivabaduste kaitsest, samuti on vastavad otsused osalisriikidele siduvad.²²³ Kuigi ka ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakti järgimine Eesti poolt on kontrollitud fakultatiivse protokolli kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde²²⁴ kaudu tagatud Inimõiguste Komitee poolt üksikisikute teatiste menetlemise teel, ei ole vastavad otsustused juriidiliselt siduvad ega oma tähtsusest võrreldavad Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite mõjuga.²²⁵ Samas on Euroopa Kohus tõdenud, et kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt kuulub nende inimõiguste kaitset puudutavate rahvusvaheliste õigusaktide hulka, mida ta Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtete kohaldamisel arvesse võtab.²²⁶

Euroopa Liidu õigusi pagulaste, välismaalaste ja immigratsioonipoliitika osas laiendas märkimisväärselt Euroopa Liidu leping²²⁷, mis sõlmiti Maastrichtis 7. veebruaril 1992. Euroopa Liidu pädevus suurenes, kuna liikmesriigid pidid oma poliitikates arvestama lepinguga võetud

²¹⁹ kättesaadav ar vutivõrgus: <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.

²²⁰ RT II 1993, 10-11, 11.

²²¹ RT II 1996, 11, 34.

²²² RT II 1996, 16, 56.

²²³ U. Lõhmus. Eessõna. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2003, lk 7.

²²⁴ RT II 1993, 10-11, 12.

²²⁵ M. Nowak. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse, lk 77.

²²⁶ Judgment of the Court (grand chamber) 27. June 2006 in case C-540/03 European Parliament v Council of the European Union, para 37.

²²⁷ OJ C 340, 10.11.1997.

kohustusi.²²⁸ Euroopa Liidu rändealases poliitikas toimus oluline muudatus 1997. aastal, mil võeti vastu Amsterdami leping²²⁹, mis jõustus 1. mail 1999. Amsterdami lepingu jõustumisega läksid immigratsiooni- ja asüüliküsimused valitsustevahelisest pädevusest üle Euroopa Ühenduse pädevusse.²³⁰ Euroopa Ühenduse õiguse näol on tegemist liikmesriikide ülese õigusega ning Euroopa Ühendus vastab täielikult riigiülese organisatsiooni tunnustele, kuna tal on pädevus langetada liikmesriikidele otseselt siduvaid otsuseid ning neid otsuseid ka täide saata.²³¹

Lähtudes Amsterdami lepingust on ühtlustatud Euroopa Liidu varjupaigalaane õigus, mille olulisemateks õigusaktideks on Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juulist 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel²³²; Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, 27. jaanuarist 2003, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded²³³; Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprillist 2004, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatust, ja antava kaitse sisu kohta²³⁴, ning migratsioonialane õigus, mille olulisemateks sisserännet reguleerivateks õigusaktideks on Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ, 22. septembrist 2003 perekonna taasühinemise õiguse kohta²³⁵; Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2005/71/EÜ, 12. oktoobrist 2005, kolmandate riikide kodanike teadusuuringute eesmärgil riiki lubamise erimenetluse kohta²³⁶; Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2004/114/EÜ, 13. detsembrist 2004, kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil²³⁷ ja Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 2004/81/EÜ, 29. aprillist 2004, elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sisserändele on kaasa aidatud²³⁸. Viisaasjades on tulevikus olulisimaks dokumendiks Euroopa parlamendi ja Nõukogu määrus,

²²⁸ K. Hailbronner. Third-country nationals and EC law. A citizens's Europe. In search of a new order. Eds. Rosas, Allan; Antola, Esko. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, New Dehli 1995, p 182-183, 188-189.

²²⁹ OJ C 340, 10.11.1997.

²³⁰ The Migration Acquis Handbook. Ed. Van Krieken, P. J. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001, p 4.

²³¹ T. Kerikmäe. Euroopa Liit ja õigus. Õiguskirjastus. Tallinn 2000, lk 40 – 41.

²³² EÜT L 212, 7.8.2001, lk 12-23.

²³³ ELT L 31, 6.2.2003, lk 18-25.

²³⁴ ELT L 3004, 30.9.2004, lk 12-23.

²³⁵ ELT L 251, 3.10.2003, lk 12-18.

²³⁶ ELT L 289, 3.11.2005, lk 15-22.

²³⁷ ELT L 375, 23.12.2004, lk 12-18.

²³⁸ ELT L 261, 06.08.2004, lk 19-23.

millega kehtestatakse Ühenduse viisaeeskiri (KOM/2006/0403 lõplik)²³⁹, mis on töö koostamise ajal veel vastu võtmata.

Oluliseks Euroopa Liidu poliitikaalaseks dokumendiks on 5. novembril 2004 Euroopa Ülemkogu poolt heaks kiidetud Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus²⁴⁰, mille elluviimiseks on kavandatud mitmesuguseid meetmeid. Olulise dokumendina tuleb käsitleda komisjoni teatist nõukogule ja Euroopa parlamendile. Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti. Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus KOM(2005) 184 lõplik²⁴¹, mille kümnest prioriteedist neli on otseselt seotud migratsioonipoliitikaga.²⁴²

Samas on sisepiiride kaotamine ja isikute vaba liikumise edendamine tõstnud esile liikmesriigi ja Euroopa Liidu jurisdiktsiooni kattumise võimaluse. Kui liikmesriigi õigus ja Euroopa Liidu õigus on vastuolus, domineerib Euroopa Liidu õigus.²⁴³

Sisepiiridel piirikontrollita Euroopa Liidu puhul on oluline arvestada ühtse territooriumiga, kus ühe liikmesriigi tegevus julgeoleku- või rändeküsimustes avaldab mõju ka teistele liikmesriikidele.

Nii seadusliku kui ebaseadusliku rände käsitlemisel lähtub Euroopa Liit liikmesriikide vahelisest solidaarsusest ja asjaolust, et kolmandate riikide kodanike vastuvõtmine ühes liikmesriigis võib mõjutada teisi liikmesriike. Liikmesriikidevaheline solidaarsus, vastastikune usaldus ja jagatud vastutus on võtmetingimuseks sisepiirideta ala eksisteerimisele, kus välispiiriga liikmesriikidele langeb seoses ebaseadusliku sisserändega eriline vastutuskoores.²⁴⁴

Tasakaalu saavutamine avatud ja turvalise Euroopa vahel ning välis- ja sisejulgeoleku vahel on pärast Euroopa Liidu laienemist idasuunas muutunud peamiseks prioriteediks. Euroopa vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala on loodud selleks, et kaitsta Euroopa Liidu kodanikke ohtude eest, mida eeldatakse idast tulevat – illegaalne immigratsioon, terrorism ja narkokaubandus. Venemaa Föderatsioon ja teised uued naaberriigid on üheaegselt nii illegaalse

²³⁹ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=430755:cs&lang=en&list=430333:cs,430755:cs,&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=COM/2006/0403~>.

²⁴⁰ OJ C 053, 03/03/2005 p 0001-0014.

²⁴¹ Kättesaadav arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/com/2005/com2005_0184et01.pdf.

²⁴² Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa parlamendile. Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti. Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus (KOM(2005) 184 lõplik), lk 4-5.

²⁴³ A.B. Philip. European Immigration Policy: Phantom, Fantasy or Fact? The Politics of immigration in Western Europe. Eds Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. Frank Cass, p 174.

²⁴⁴ Komisjoni teatis kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku sisserände vastase võitluse poliitiliste prioriteetide kohta. KOM(2006) 402 lõplik, p 7.

immigratsiooni ning inimkaubanduse lähte – ja transiitriigid, kuid samas ka puhvertsoon, millel on moraalne ja rahaline vastutus tulla toime migrantide sissevooluga.²⁴⁵

Euroopa Liidu immigratsioonirežiim võib laienemiste tulemusena viia süsteemini, kus koormus immigratsioonikontrolli ja pagulaste kaitse osas lükatakse üha kaugemale vaesematele Ida-Euroopa ja Kagu-Euroopa piirkondadele²⁴⁶ – Euroopa Liit üritab eksportida sisejulgeolekualaseid riske uutele piiridele, mis võib aga segi paisata teised eesmärgid.²⁴⁷

Kindlasti ei ole probleemivaba olukord, kus ühte ja sama valdkonda reguleerib nii rahvusvaheline õigus, Euroopa Liidu õigus kui ka siseriiklik õigus. Erialakirjanduses on tähelepanu juhitud, et Euroopa Liidus, kus administratsioon on tüüpiliselt kaudne ja õigusaktide rakendamine on liikmesriikide administratsioonide käes, tõusetub topeltprobleem – reegleid ei tarvitseta siseriiklikusse õigusesse üle võtta või neid ei rakendata.²⁴⁸ Nii liikmesriigi põhiseadus kui Euroopa Liidu esmane õigus eeldavad oma sisemise loogika järgi vastavates õigussüsteemides kõrgema õiguse rolli.²⁴⁹ Liikmesriikides on kaks, mõnes ka kolm põhiõiguste režiimi (siseriiklik, Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õiguse režiim), mis kohalduvad liikmesriigi põhiseadusliku korra raames. Liidu tasandil ei ole integreerivat kontseptsiooni selliste paljususte ja lahknevuste ületamiseks.²⁵⁰

Euroopa Liidu liikmesriigid on seotud ühise õigusliku raamistikuga ja otsustanud ellu viia ühtset välis-, julgeoleku- ja kaitsepoliitikat ning edendada rahu, turvalisust ja arengut Euroopas ja maailmas, olles määratlenud end seeläbi nende tuumikväärtuste mõjutajana Euroopas ja maailmas.²⁵¹ Euroopa Ülemkogu on tõdenud, et puudulikult juhitud rändevood võivad endaga kaasa tuua humanitaarkatastroofe.²⁵²

Migratsioonivoogude juhtimine on terrorismi ja organiseeritud kuritegevuse vastase võitluse kõrval prioriteet vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhineva ala arendamisel. Euroopa Liidu

²⁴⁵ O. Potemkina. Some Ramifications of Enlargement on the EU-Russia Relations and the Schengen Regime. *European Journal of Migration & Law*; Apr2003, Vol. 5 Issue 2, p 229-230.

²⁴⁶ S. Lavenex. Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism. *Journal of European Public Policy*; Mar 2001, Vol. 8 Issue 1, p 37.

²⁴⁷ A. Geddes. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. *International Migration*; 2001, Vol. 39 Issue 6, p 34.

²⁴⁸ C. Harlow. Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot. *European Law Journal*; Mar1996, Vol. 2, Issue 1, p 14.

²⁴⁹ M.P. Maduro. Europe and the constitution: What if this is as good as it gets? *European Constitutionalism beyond the state*. Edited by J.H.H Weiler and Marlene Wind. Cambridge University Press 2003, p 77-78.

²⁵⁰ P. Allott. Epilogue: Europe and the dream of reason. *European Constitutionalism beyond the state*. Edited by J.H.H Weiler and Marlene Wind. Cambridge University Press 2003, p 217.

²⁵¹ F. Algieri. In need of a Comprehensive Approach: the European Union and the Possible External Security Challenges. *Managing Security in Europe. The European Union and the challenge of enlargement*. Eds Algieri, Franco, Janning, Josef; Rumberg, Dirk. Bertelsmann Foundation Publishers. Gütersloh 1996, p 189 – 190.

²⁵² Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus, para 1.6.1.

pingutused luua vabadusel, turvalisusel ja õigusel põhinev ala saavad olla edukad üksnes juhul, kui neile lähenetakse strateegiliselt ja koordineeritult.

2.3.2 Migratsioonipoliitika elluviimise piirid

Riigi võimalused migratsioonipoliitika elluviimiseks sõltuvad paljuski riigi kohustusest või selle puudumisest lubada välismaalasel on territooriumile saabuda ja seal viibida. Sõltuvalt riigipoolsest kohustusest või selle puudumisest on ka võimalik valida meetmeid välismaalastega seotud erimenetluste eesmärkide saavutamiseks.

Välismaalastega seotud erimenetlused põhinevad rahvusvahelise õiguse põhimõttel, et riigil on õigus kontrollida oma riigipiiri nii füüsiliselt kui administratiivselt.²⁵³ Rahvusvaheliselt üldtunnustatud standarditega kooskõlas olevad sisserändevoogusid kujundavad meetmed on peamiselt immigratsioonikontroll, eelkõige preventiivne kontroll enne sihtriiki teele asumist, vedaja vastutuse kehtestamine, piirikontroll saabumisel ja riigis viibimise seadusliku aluse lõppedes riiki jäävate isikute üle järelvalve teostamine.²⁵⁴ Sekkumine lähteriigis on suuresti jäänud teoreetiliseks võimaluseks, piirdudes enamasti välisabiga; finantsabiga ja töökohtade loomisega, et meelitada immigrante oma päritoluriiki jääma.²⁵⁵

Immigratsiooni sihtriikidel on õigus juhtida juurdepääsu oma territooriumile ja vastu võtta poliitilisi suundi, mis kujundaksid sisserändevoogusid.²⁵⁶ Tõhus rändepoliitika ei saa piirduda ainult meetmetega sisserändajate vastuvõtmiseks. Kuna sisseränne on keeruline nähtus, mille kõik aspektid vajavad kooskõlastatud käsitlemist, on vajalikud ka muud sama tähtsad seadusandlikud ja operatiivsed meetmed. Euroopasse suunduvate ja Euroopas aset leidvate rändevoogude tõhusaks juhtimiseks on vajalik saavutada kokkulepe ELi ulatuslikke rändeküsimusi reguleerivate ühtsete eeskirjade kohta²⁵⁷ ning, et Euroopa Liidu rändepoliitika nurgakiviks on põhiõigustega kooskõlas olev tagasisaatmine, mis on võtmetähtsusega avaliku toetuse tagamiseks seaduslikule rände ja varjupaiga andmisele.²⁵⁸

Euroopa Liidu asüüli- ja immigratsioonipoliitika on keskendunud sellele, et piirata juurdepääsu ühisele territooriumile, tugevdades välispiire, karmistades viisapoliitikat, vedaja vastutust,

²⁵³ G. Noll, J. Vedsted-Hansen. Non-communitarians: Refugee and Asylum Policies The EU and Human Rights, p 360 – 361.

²⁵⁴ T. Hammar Going or staying? Causes and alternatives to international migration. International Migration Development & Integration. Conference Report. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, 1999, p 32.

²⁵⁵ D. Jacobson. Rights across borders. Immigration and decline of citizenship. The John Hopkins University Press. Baltimore and London 1996, p 27.

²⁵⁶ Euroopa rahvastiku konverents. Soovitused. Genf, Shveits. Märts 1993. New York ja Genf: Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, 1994, soovitus 32.

²⁵⁷ Komisjoni teatis. Poliitikakava seadusliku rände kohta. KOM(2005) 669 lõplik, p 1.1.

²⁵⁸ Komisjoni teatis kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku sisserände vastase võitluse poliitiliste prioriteetide kohta. KOM(2006) 402 lõplik, p 42.

illegaalsete immigrantide väljasaatmist ja lihtsustades varjupaigamenetlust.²⁵⁹ Euroopa riikides on püütud vähendada tõmbefaktoreid, luues takistusi mistahes immigratsioonile, sõltumata selle põhjusest. Need takistused hõlmavad rangemat piirikontrolli, rangemaid viisa andmise tingimusi, tööandja sanktsioone, väljasaatmise sagedasemat kasutamist, varjupaiga andmise tingimuste ümbervaatamist, kiirmenetlusi ja rahvusriikide poliitikate koordineerimist.²⁶⁰ Välismaalastepoliitika eesmärkide saavutamine nõuab ka tagasipöördumise menetlemise korda, kiirendada tagasivõttulepingute sõlmimist ning veelgi rohkem kooskõlastada võitlust inimeste üle piiri toimetamise ning nendega kauplemisega.²⁶¹

Riigi kohustus kodanike õigusi kaitsta kohustab riiki võimalikult suurel määral tagama avalikku julgeolekut, seda pole aga võimalik teostada ilma nende vabadust riivamata, kes avalikku julgeolekut kahjustavad või ähvardavad.²⁶² Samas on Euroopas inimõiguste ja põhivabaduste riive julgeoleku tagamise eesmärgil enam aktsepteeritud kui USA-s.²⁶³ Üheks uueks julgeolekualaseks meetmeks, mis oluliselt riivab isikute õigust eraelu puutumatusele, on biomeetria kasutuselevõtmine isiku tuvastamise meetodina.²⁶⁴ Liikmesriigid kalduvadki rõhutama immigratsiooni julgeoleku aspekte ja teevad näilist koostööd Euroopa Liidu tasandil, nõustudes peamiselt piiravate meetmetega, ning jagavad vastumeelselt võimu Euroopa institutsioonidega.²⁶⁵ Samas tuleb mõista, et täielik immigratsiooni ega mistahes piiriülese liikumise kontrollimine ei ole võimalik ning alati esineb ka illegaalseid immigrante.²⁶⁶

Kasutades oma suveräänset õigust välismaalaste riiki saabumise ja riigist lahkumise kontrollimiseks avaliku korra, turvalisuse ja riigi julgeoleku tagamise eesmärgil on riigid kehtestanud rangeid tingimusi, mille täitmist välismaalastega seotud erimenetluste käigus kontrollitakse. Välismaalastega seotud erimenetluste käigus on riive välismaalase põhiõigustele üha tõenäolisem ja intensiivsem. Nimetatu tasakaalustamiseks tuleb välismaalastega seotud erimenetlustes pöörata senisest enam tähelepanu ka üksikisiku põhiõiguste kaitsele.

²⁵⁹ S. Lavenex. Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism. *Journal of European Public Policy*; Mar 2001, Vol. 8 Issue 1, p 27.

²⁶⁰ M. Baldwin-Edwards; M.A. Schain. The politics of Immigration: Introduction. The politics of Immigration in Western Europe. Ed. Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. Frank Cass 1994, p 7.

²⁶¹ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa parlamendile. Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti. Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus (KOM(2005) 184 lõplik), lk 8.

²⁶² R. Alexy. Kollisioon ja kaalumise kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. *Juridica* nr 1 2001, lk 8.

²⁶³ J. Viljanen. The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law. A Study of the limitation Clauses of the European convention of Human Rights. *Acta Universitatis Tampereensis* 965. Tampere University Press. Tampere 2003, p 256.

²⁶⁴ J. Lodge. EU homeland security: citizens or suspects? *Journal of European Integration* Sep 2004, Vol 26 Issue 3, p 251.

²⁶⁵ J. Niessen. Overlapping Interests and Conflicting Agendas: The Knocking into Shape of EU Immigration Policies. *European Journal of Migration and Law*. Vol 3 2001, p 419.

²⁶⁶ D. Bigo. *Criminalisation of „Migrants!\": The side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion*. Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Martinus Nijhoff publishers. Leiden/Boston 2004, p 68-69.

2.4 Välismaalase õiguslikust seisundist tulenevad erisused välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimisel

Välismaalastega seotud erimenetlustes sõltub uurimisprintsipi rakendamine ka välismaalase õiguslikust seisundist menetlust läbiviiva riigi suhtes. Välismaalase õiguslikust seisundist sõltuvad nii menetluses tähtsust omavad asjaolud, välismaalase subjektiivsed õigused, mida antava haldusaktiga võidakse riivata kui ka riigi võimalused nende õiguste piiramisel.

Kodakondsus on õiguslik seisund, mis määratleb rahvusvahelises õiguses millisesse riiki konkreetne isik kuulub.²⁶⁷ Kodakondsus on side üksikisikute ja riikide vahel. Analüütiliselt võib eristada selle seose kahte erinevat aspekti. Esiteks klassifitseerib see üksikisikud erinevate riikide juurde kuuluvateks gruppideks. Teine aspekt on seotud seose endaga. Kodakondsus toob kaasa vastastikkused õigused ja kohustused.²⁶⁸ Tänapäevane kodakondsus keskendub rohkem sotsiaalse tunnustatuse üldistele tingimustele pluralistlikus multikultuurilises keskkonnas, aga ka poliitilistele õigustele ja ümberjagamisele. Kodakondsus on seotud ka sotsiaalse identiteediga, sest see defineerib isiku identiteedi poliitilise võimuga kogukonna liikmena.²⁶⁹

Rahvusvahelise õiguse kohaselt on välismaalane isik, keda konkreetne riik oma õiguse kohaselt ei pea oma kodanikuks. Igähte, kes ei ole konkreetse riigi kodanik, koheldakse selle riigi poolt välismaalasena.²⁷⁰

Euroopa Liidu kodanik on Euroopa Liidu õiguse kohaselt Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik. Kolmanda riigi kodanikuks loetakse Euroopa Liidu õiguses isikut, kes ei ole Euroopa Liidu kodanik, sõltumata sellest, kas tegemist on mõne riigi kodanikuga või kodakondsuseta isikuga.

Alljärgnevalt on analüüsitud kolmanda riigi kodaniku ja Euroopa Liidu kodaniku õiguslikust seisundist tulenevaid erisusi, mis omavad tähtsust välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimisel.

²⁶⁷ E. Guild. The legal Framework of Citizenship of the European Union. Citizenship, Nationality and Migration in Europe. Eds. Cesarani, David; Fulbrook, Mary. Routledge London and New York 1996, p 39.

²⁶⁸ R. Bauböck. Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration. Edward Elgar 1994, p 23.

²⁶⁹ J. Pixley. Employment and Social Identity. Theoretical issues. P 122 European Citizenship and Social Exclusion. Eds Roche, Maurice and van Berkel, Rik. Ashgate. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sidney 1997, p 122.

²⁷⁰ C. Tiburcio. The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law. Kluwer Law International. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague/Boston/London 2001, p 1.

2.4.1 Kolmanda riigi kodaniku õiguslikust seisundist tulenevad erisused välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimisel

Kuigi üldtunnustatud inimõigus on oma päritoluriigist välja rännata, siis samavõrd tunnustatud on ka seisukoht, et puudub õigus mistahes konkreetsesse riiki elama asuda. See tähendab, et riikidel on õigus reguleerida rahvusvaheliste migrantide arvu ja määratleda millistele tunnustele vastavaid välismaalasi nad oma territooriumile lubavad,²⁷¹ samas on teoreetilisi lähenemisi nimetatud teemale olnud erinevaid.²⁷² Rahvusvahelises õiguses on põhimõte, et ainult kodanikel on õigus siseneda ja elama asuda oma riiki, samas kui õigus lahkuda on tagatud igäühele. Kodaniku õigus siseneda ja elada oma kodakondsusjärgses riigis on nii üksikisiku õigus kui ka kodakondsusjärgse riigi garantii vastuvõtvale riigile, et see oma kodaniku vajadusel tagasi võtab.²⁷³

Euroopa Inimõiguste Kohus on asunud seisukohale, et isegi kui mittekodanikul on väga kindel staatus elanikuna ja ta on saavutanud kõrgel tasemel integratsiooni, siis ei tohi tema staatust võrdsustada kodaniku staatusega osas, mis puudutab osalisriigi suveräänset õigust kontrollida välismaalaste viibimist oma territooriumil ja neid välja saata. Selliseid haldusmeetmeid tuleb käsitleda olemuselt preventiivsetena, mitte punitiivsetena.²⁷⁴ Kohus on ka leidnud, et konventsiooni kaitsealas on ainult üks säte, mis pakub kaitset sunniviisilise väljasaatmise eest – see on Protokolli 4 art 3, mis keelab osalisriigil oma kodanike väljasaatmise. Kas isik on osalisriigi kodanik või mitte, tuleb otsustada osalisriigi õiguse järgi.²⁷⁵

Ka ÜRO kodaniku ja poliitiliste õiguste pakti kohaselt on välismaalase „oma kodumaalt“ väljasaatmine võimalik, kui riigil on selleks mõjuvad põhjused riigi julgeoleku või avaliku korra kaitse seisukohalt, mis sellist tegevust nõuavad.²⁷⁶

Immigratsiooni kontrollimisest tuleb eristada aga rahvusvahelise kaitse andmist isikutele, kes on kaotanud oma päritolumaad kaitse. Immigratsioonikontrolli eesmärgiks on kontrollida mittekodanike sissevoolu riigi territooriumile ja väljavoolu riigi territooriumilt. Seevastu varjupaigaõiguse eesmärgiks on tagada inimõiguste kaitse, asendades pagulase päritolumaad

²⁷¹ The Migration Acquis Handbook. Ed. Van Krieken, P. J. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001, p 72 – 73.

²⁷² H.J. Uibopuu. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Juura, Õigusteabe AS. Salzburg ja Tallinn 2000, lk 120.

²⁷³ C. Tiburcio. The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law. Kluwer Law International. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague/Boston/London 2001, p 215.

²⁷⁴ European Court of Human Rights 18.10.2006 judgment in Case of Üner v the Netherlands, para 56.

²⁷⁵ European Court of Human Rights 16.06.2005 judgment in Case of Sisojeva and others v Latvia, para 100.

²⁷⁶ S. Joseph; J. Schultz; M. Castan. The International Covenant of civil and Political Rights. Oxford University Press. New York 2004, p 374.

puuduliku kaitse varjupaigariigi kaitsega ja võttes pagulase oma jurisdiktsiooni alla.²⁷⁷ On isegi arvestatavaid seisukohti, et nimetatud kohustus tuleneb rahvusvahelisest tavaõigusest.²⁷⁸

Põhimõtteliselt on iga riik, kes tunnustab ÜRO täiskogu poolt 10. 12.1948 vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni²⁷⁹ ja on ühinenud 28. juulil 1951. aastal Genfis koostatud pagulasseisundi konventsiooniga²⁸⁰ (edaspidi Genfi konventsioon), tunnustanud vajadust pagulaste inimõiguste kaitsele ja kohustunud vajadusel nimetatud kaitset pakkuma.

Käsitledes isikute vaba liikumise õigust Euroopa Liidu territooriumil ning migratsiooni ja asüüliõigust, on oluline märkida, et tõenäoliselt mõjutab Euroopa Liidu põhiõiguste harta nimetatud valdkondi märkimisväärselt.

Pärast Euroopa Liidu põhiseaduse lepingu võimalikku jõustumist saaks Euroopa Liidu põhiõiguste hartast Eesti põhiõiguskorra lahutamatu osa ning see muudab ja täiendab oluliselt põhiseaduse põhiõiguste ja vabaduste osa, kuid ka paljusid teisi sätteid.²⁸¹ Harta tõlgendamiseks on mitmesuguseid võimalusi. Isegi konservatiivse tõlgenduse juurde jäädes on harta oluline juba ainuüksi seetõttu, et ta tunnustab mitmeid migratsiooniga seotud „õigusi“, mis on olulised eelkõige migrantidele – juurdepääs tööle, õigus võrdsetele töötingimustele, õigus varjupaigale, kodakondsuse alusel diskrimineerimise keeld, juurdepääs sotsiaalhoolekandele, mida ei ole varasemalt rahvusvahelistes inimõiguste instrumentides õigustena tunnustatud.²⁸²

Samuti saab uue dimensiooni ka võitlus Euroopa Liidu kodanike võrdse kohtlemise eest seoses keeluga diskrimineerida kodakondsuse alusel.²⁸³

Hartas kasutatud sellised isikute kategooriate nimetused nagu ”kolmandate riikide kodanikud, kes elavad seaduslikult liikmesriikide territooriumil” ja ”isikud, kes elavad Euroopa Liidus” ei ole kuigi täpselt määratletud ning nende definitsioonid selguvad ainult aja jooksul ning selles protsessis on keskne roll liikmesriikide kohtutel ja lõpuks ka Euroopa Kohtul. Seega ilmneb Euroopa Liidu põhiseaduse lepingus sätestatud õiguste ja vabadust tegelik sisu alles kohtutes.²⁸⁴

Nagu nähtub ülaltoodust, ei ole hartas sätestatud õiguste kaitsealade osas olukord kuigivõrd selge, mistõttu ei ole otstarbekas püüda hüpoteetiliselt ette näha selle võimalikke mõjusid

²⁷⁷ G.Noll and J. Vedsted-Hansen. Non-communitarians: Refugee and Asylum Policies. The EU and Human Rights, p 363-364.

²⁷⁸ N. Coleman. Non-refoulment revised. Renewed Review of the Status of the Principle of Non-Refoulment as Customary International Law. European Journal of Migration and Law. 2003 No 1 Vol 5, p 49.

²⁷⁹ Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.

²⁸⁰ RT II 1997, 6, 26.

²⁸¹ R. Maruste. Põhiõiguste harta Euroopa Põhiseaduslikus Lepingus, Juridica nr 4 2004, lk 660.

²⁸² S. Peers. Immigration, Asylum and the European Union Charter of Fundamental Rights. European Journal of Migration and Law. 2001 No 2 Vol 3, p 166 – 167.

²⁸³ E. Guild. Citizenship, social change and the EU constitution. Dialogue between peoples and cultures: actors in the dialogue. Office for the Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, p 94,103.

²⁸⁴ E. Guild. The Variable Subject of the EU Constitution, Civil Liberties and Human Rights. European Journal of Migration and Law 2004 No 4 Vol 6, p 392, 394.

konkreetsetele sätetele rahvusvahelise õiguse aktide ja Eesti õigusaktide kohaldamisel. Käesolevas tööd ongi seetõttu piiratud kehtiva õiguse analüüsiga, käsitledes Euroopa Liidu kodanike õiguslikust seisundist tulenevaid erisusi.

2.4.2 Euroopa Liidu kodaniku õiguslikust seisundist tulenevad erisused välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimisel

Euroopa Liidu kodakondsuse tuum ja algupära on isikute vaba liikumine. Vaba liikumise õigus on keskne element, mille ümber on teised õigused koondatud. Seda ei peeta tavaliselt poliitiliseks õiguseks, mis oleks seotud demokraatliku riigi valitsemissüsteemiga, vaid see moodustab osa Euroopa turu majanduslikest vabadustest: majanduslikult aktiivsete isikute liikumine on tõstetud Euroopa kodakondsuse tuumaks ja seejärel on liikumisvabadust laiendatud ka majanduslikult mitteaktiivsetele isikutele.²⁸⁵ Liidu kodanike õigus vabalt liikuda ja elada liikmesriikide territooriumil on Liidu kodanikuõiguse keskne õigus.²⁸⁶ Liidu kodakondsusega kaasneb rida tähtsaid õigusi nagu Euroopa Liidus vaba liikumise õigus, õigus diplomaatilisele ja konsulaarkaitsele ning hääleõigus Euroopa Parlamendi ja kohalikel valimistel. Kõikides valdkondades kavandatakse meetmed Euroopa Liidu kodanikuõiguste teostamise parandamiseks²⁸⁷

Käsitledes liikmesriikide kohustusi Euroopa Liidu õigusest tulenevate üksikisikute õiguste kaitsmisel isikute vaba liikumise valdkonnas, on Euroopa Kohus aastakümneid tagasi asunud seisukohale, et kuigi sõnaselgelt on otsekohaldatavad määrused, ei tulene sellest, et teistel õigusaktide kategooriatel ei ole kunagi sama mõju. Kui üksikisikuid takistataks tugineda sellisele õigusaktile siseriiklikus kohtus, siis nõrgeneks sellise õigusakti kasulik mõju. Vajalik on igal üksikjuhul uurida kas konkreetse normi olemus, üldine kontekst ja sõnastus omab otsest mõju liikmesriikide ja üksikisikute suhetele. Seetõttu, üksikisiku õigused, mille annab neile Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv 64/221 25. veebruarist 1964, välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta, on kaitstavad liikmesriikide kohtutes.²⁸⁸

Käesoleval ajal reguleerib Euroopa Liidu kodanike õigust vabalt liikuda direktiiv 2004/38 Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29.aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil

²⁸⁵ H.U.J. D'Oliveira. Union Citizenship: Pie in the Sky. A Citizen's Europe. In search of a new order. Eds. Rosas, Allan; Antola, Esko. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi 1995, p 65-66.

²⁸⁶ Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus, para 1.1.

²⁸⁷ Komisjoni teatis nõukogule ja Euroopa parlamendile. Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti. Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus (KOM(2005) 184 lõplik), lk 7.

²⁸⁸ Judgment of the Court of 3 July 1980 in case 157/79 The United Kingdom v Pieck, para 12 and 15.

ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜEMP kohaldatav tekst²⁸⁹, mis asendas mitmeid varemkehtinud direktiive. Direktiiv 2004/38 kodifitseerib selles valdkonnas Euroopa Liidu õiguse ning teeb selle lihtsamaks ja selgemaks.²⁹⁰

Samas ei ole Euroopa Liidu kodaniku õiguslik seisund mittekodakondsusjärgses liikmesriigis siiski samane kodaniku õigusliku seisundina. Samas väljendub selles õigusaktis Euroopa Liidu kodaniku õiguslik seisund "poolkodaniku" ja "poolvälismaalasena". Kuigi Euroopa Liidu kodanikel on laialdased õigused liikuda ja elama asuda, võib nende suhtes siiski kohaldada väljasaatmist ja lahkuma kohustamist, mis mõlemad on rahvusvahelise õiguse kohaselt "päris" kodanike suhtes keelatud.²⁹¹

Euroopa Kohus on hinnanud korduvalt liikumisvabaduse piiramise õiguspärasust. Kuigi kohtulahendid on antud peamiselt nõukogu direktiivi 64/221 rakendamise kohta, on kohtu seisukohad jätkuvalt asjakohased ka kehtiva direktiivi tõlgendamisel. Uue direktiivi kehtestamisega ei loodud kuigivõrd uut õigust, vaid peamiselt korrastati olemasolevat.

Euroopa Kohtu eelotsus tõlgendamise küsimustes on õiguslikult siduv küll ainult konkreetses asjas, kuid praktikas on eelotsusel tugev pretsedendisarnane tähendus, mida liikmesriigid peavad järgima.²⁹² Samas tuleb Euroopa Kohtu lahendite käsitlemisel siiski arvestada, et Euroopa liidu õigus ei ole *common-law* õigus, mida edendatakse kohtupretsedentide kaudu, vaid see põhineb pigem kohtu poolt sõnaselgelt väljendatud printsiipidel.²⁹³ Välja töötatud printsiibid isikute vaba liikumise valdkonnas suunavad vältimatult ka kolmandate riikide kodanike Euroopa Liidu territooriumil liikumist reguleerivate Euroopa Liidu õigusaktide tõlgendamist,²⁹⁴ eelkõige ilmselt Euroopa Liidu Nõukogu direktiivist 2003/109/EÜ, 25. novembrist 2003 pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta²⁹⁵ tuleneva teise liikmesriiki elama asumise õiguse tõlgendamist.

Alljärgnevalt ongi käsitletud Euroopa Kohtu poolt välja toodud olulisemaid printsiipe, mida tuleb isikute vaba liikumise võimaldamisel ning liikumisvabaduse piiramisel arvestada.

²⁸⁹ ELT L 158, 30.4.2004, lk 77–123.

²⁹⁰ Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus, para 1.1.

²⁹¹ E. Guild. Citizenship, social change and the EU constitution. Dialogue between peoples and cultures: actors in the dialogue. Office for the Publications of the European Communities, Luxembourg 2005, p 103.

²⁹² J. Laffranque. Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles. Kirjastus Juura. Tallinn 2006, lk 450.

²⁹³ G. Davies. Nationality Discrimination in the European Internal Market. European Monographs. Kluwer Law International. The Hague/London/New York 2003, p 37-38.

²⁹⁴ P.J. Slot; M. Bulterman. Harmonization of legislation on migration of EU citizens and third country nationals: Towards a uniform evaluation framework. Fordham International Law Journal. April 2006, p 788.

²⁹⁵ ELT L 016, 23.01.2004, lk 44–53.

Liikmesriigi kodanikule ei saa teise liikmesriigi territooriumile sisenemiseks, seal viibimiseks ja liikumiseks piiranguid seada, välja arvatud juhul, kui tema kohalolek või käitumine kujutab ehtsat ja tõsist ohtu avalikule korrale.²⁹⁶

Kuna erandid normidest, mis käsitlevad isikute vaba liikumist, on oma olemuselt erandid, mida tuleb kitsendavalt tõlgendada, siis määratlus “isiku käitumine” väljendab nõuet, et väljasaatmisotsuse võib teha ainult rahu ja avaliku korra rikkumise ärahoidmiseks, mille võib toime panna asjassepuutuv üksikisik.²⁹⁷

Sätete, mille kohaselt avaliku korra või julgeoleku huvides võetud meetmed põhinevad eranditult asjaomase isiku käitumisel, eesmärgiks on piirata diskretsiooniõigust, mille siseriiklikud õigusaktid üldjuhul annavad neile võimuorganitele, kelle pädevusse kuulub välisriikide kodanike riiki sisenemine ja riigist lahkuma kohustamine. Sellest tuleneb imperatiivne kohustus mitte arvestada muid asjaolusid.²⁹⁸ Sätet tuleb tõlgendada nii, et varasemad kriminaalkaristused on olulised üksnes niivõrd, kui asjaolud, mis need tingisid, tõendavad isiku käitumist, mis kujutab endast ohtu avalikule korrale.²⁹⁹

Ainuüksi asjaolu, et liikmesriigi kodanik ei täida formaalsusi, mis puudutavad välismaalaste sisenemist, liikumist ja elamist, ei ole oma olemuselt sellised, et kujutaks ohtu avalikule korrale.³⁰⁰

Liikmesriigi kodaniku väljasaatmine ei ole lubatud, kui väljasaatmisotsus tehakse selleks, et mõjutada teisi välismaalasi, hoiduma toime panemast samasuguseid või sarnaseid õigusrikkumisi, avaliku korra või julgeolekualaseid rikkumisi – seega kui otsuse tegelik eesmärk on üldine preventsioon.³⁰¹

Asjaoludele, mis ei ole konkreetse juhtumiga seotud, ei saa tugineda Euroopa Liidu kodanike osas, õigustades meetmeid, mis on võetud avaliku korra ja avaliku julgeoleku kaitseks.³⁰²

Liikmesriigid on põhimõtteliselt vabad määratlema vastavalt oma siseriiklikele vajadustele nõuded avaliku korra määratlusele. Siiski peab “avaliku korra” kontseptsiooni Euroopa Liidu õiguse kontekstis ja eriti seal, kus seda kasutatakse võrdse kohtlemise ja töötajate vaba liikumise

²⁹⁶ Judgment of the Court of 28 October 1975 in case 36/75 Rutili v France, para 28.

²⁹⁷ Judgment of the Court of 26 February 1975 in case 67/74 Bonsignore v Germany, para 6.

²⁹⁸ Judgment of the Court of 3 July 1980 in case 157/79 The United Kingdom v Pieck, para 12.

²⁹⁹ Judgment of the Court of 27 October 1977 in case 30/77 The United Kingdom v Bouchereau, para 28.

³⁰⁰ Judgment of the Court of 8 April 1976 in case 48/75 Royer v Belgium, para 51.

³⁰¹ Judgment of the Court of 26 February 1975 in case 67/74 Bonsignore v Germany, para 1 and 7.

³⁰² Judgment of the Court of 18 May 1982 in joined cases 115 and 116/81 Adoui v Belgium and Cornuaille v Belgium, para 2.

piiramise erandi õigustamiseks, tõlgendama kitsendavalt, nii et selle ulatust ei saa määratleda ühepoolsest iga liikmesriiki, ilma et see ei alluks Euroopa Liidu institutsioonide kontrollile.³⁰³

Siiski saab avaliku korra kontseptsioonile tugineda üksnes juhul, kui on ehtne ja piisavalt tõsine oht avalikule korrale, mis ohustab ühiskonna fundamentaalseid huve.³⁰⁴ Liikmesriigi võimuorgani poolt avaliku korra kontseptsioonile tuginemine eeldab igal juhul lisaks ühiskondlikust korrast hälbimisele, mida hõlmab iga õigusrikkumine, ehtsat ja piisavalt tõsist ohtu, mis mõjutab ühiskonna huve.³⁰⁵

Nagu nähtub eeltoodust, on Euroopa liidu liikmesriigi kodanikud ilmses eeliseisundis võrreldes teiste välismaalastega. Nimetatud temaatikat on käsitlenud ka Euroopa Inimõiguste Kohus kaebuste osas, et tegemist on diskrimineerimisega kodakondsuse alusel ja seega art 14 rikkumisega, mis seisnevat olukorras, kus välismaalased on ebavõrdses olukorras võrreldes teiste Euroopa Liidu liikmesriikide kodanikega, kelle puhul ei ole ainuüksi kriminaalkorras karistatus piisavaks aluseks, et isik välja saata.³⁰⁶ Kohus asus aga seisukohale, et art 14 ei rikutud, kuna Euroopa Liidu õigust vaadeldakse eraldi õigussüsteemina ning Euroopa Liidu kodanike ja isikute, kes ei ole Euroopa Liidu kodanikud, õiguslik seisund on erinev ega ole võrreldav³⁰⁷ ning et selline erinev kohtlemine põhineb mõistlikul ja objektiivsel põhjendusel.³⁰⁸

Välismaalastega seotud erimenetlustes omab tähtsust asjaolu, et Euroopa Liidu kodaniku õiguslik seisund on olemuslikult erinev kolmanda riigi kodaniku õiguslikust seisundist. Euroopa Liidu kodanikul on õigus liikumisvabaduse realiseerimiseks elama asuda mistahes liikmesriigi territooriumile. Välismaalastega seotud erimenetlustes tuleb Euroopa Liidu kodaniku riiki lubamise või riigis viibimisega seotud menetlustes arvestada, et liikumisvabaduse piiramiseks on liikmesriigil väga vähe võimalusi ning nende rakendamine peab olema äärmiselt põhjendatud.

3. Uurimispehioõõte rakendamine välismaalastega seotud erimenetlustes

3.1 Välismaalastega seotud erimenetlused

Välismaalastega seotud erimenetlustena käesoleva töö mõttes käsitletakse neid haldusmenetlusi, mis viiakse läbi välismaalase suhtes seoses tema riiki saabumise ja riigis viibimise seaduslike

³⁰³ Judgment of the court of 28 October 1975 in case 36/75 Rutili v France, para 27.

³⁰⁴ Judgment of the Court of 19 January 1999 in case c-348/96 Calfa v Greece, para 21.

³⁰⁵ Judgment of the Court of 27 October 1977 in case 30/77 The United Kingdom v Bouchereau, para 35.

³⁰⁶ European Court of Human Rights 18.02.1991 judgment in Case of Moustaqum v Belgium, para 49; European Court of Human Rights 07.08.1996 judgment in Case of C. v Belgium, para 38.

³⁰⁷ European Court of Human Rights 18.02.1991 judgment in Case of Moustaqum v Belgium, para 49.

³⁰⁸ European Court of Human Rights 07.08.1996 judgment in Case of C. v Belgium, para 38.

aluste andmise või andmisest keeldumise otsustamisega või nende kehtetuks tunnistamise otsustamisega ning välismaalase riigist lahkumise korraldamisega seoses.

Vastavalt põhiseaduse § 9 lõikele 1 on põhiseaduses loetletud kõigi ja igäühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Nimetatud sätte kaitseala hõlmab õiguse võrdsele kohtlemisele, sõltumata kodakondsusest ning selle võrdsusõiguse riive on õigustatud üksnes mõne põhiõiguse või muu põhiseaduslikku järku õigusväärtusega.³⁰⁹ Põhiseaduse koostamisel on Põhiseaduse Assamblee arutanud selle üle, millised põhiõigused anda ainult Eesti kodanikele ja millised kõigile isikutele, nii Eesti kodanikele kui ka välismaalastele,³¹⁰ ning põhiõigused, mis on üksnes Eesti kodanikel on põhiseaduses selgelt välja toodud.

Eestis reguleerib välismaalaste Eestisse saabumise, Eestis viibimise, elamise ja töötamise ning välismaalaste õigusliku vastutuse aluseid VMS. Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku ning nende perekonnaliikmete Eestis viibimise ja elamise aluseid reguleerib Euroopa Liidu kodaniku seadus³¹¹ (edaspidi *ELKS*) ning rahvusvahelise kaitse saajate Eestis viibimise aluseid reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus³¹² (edaspidi *VRKS*), kuid töö piiratud mahu tõttu ei ole vastavaid erimenetlusi töös lähemalt käsitletud. Välismaalase Eestist väljasõidukohustuse ning tema suhtes sissesõidukeelu kohaldamist reguleerib väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus³¹³ (edaspidi *VSS*) Välismaalase riiki sisenemise ja tema piirilt tagasi saatmist reguleerib riigipiiri seadus.³¹⁴

Välismaalastega seotud erimenetlused puudutavad tuhandeid üksikisikuid. Näitlikustamiseks on toodud käesoleva töö lisades arvandmed esitatud tähtajalise elamisloa ja tähtajalise elamisloa pikendamise taotluste kohta (lisa 1), pikaajalise elaniku elamisloa taotluste kohta (lisa 2) ja varjupaigataotluste kohta (lisa 3).

3.2 Tõendamisele kuuluvad asjaolud välismaalastega seotud erimenetlustes

Välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavad asjaolud tulenevad eelkõige välismaalasteõigusest. Nagu nähtub 2. peatükist, erineb välismaalase õiguslik seisund konkreetse riigi kodaniku õiguslikust seisundist eelkõige seetõttu, et riigil on võimalus kontrollida

³⁰⁹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 2002, lk 99 – 100, komm 7.1.

³¹⁰ Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee. Juura Õigusteabe AS. Tallinn 1997, lk 1028 – 1036.

³¹¹ RT I, 08.06.2006, 26, 191.

³¹² RT I 2006, 2, 3; 2007, 24, 217.

³¹³ RT I 1998, 98/99, 1575; 2007, 9, 44.

³¹⁴ RT I 1994, 54, 902; 2007, 3, 14.

välismaalaste riiki saabumist ja riigis viibimist ning vajadusel tagada välismaalase riigist lahkumine sunni kohaldamisega, arvestades küll rahvusvahelisest õigusest, Euroopa Liidu õigusest ja Eesti õigusest tulenevaid piiranguid. Oma kodaniku suhtes riigil selliseid võimalusi ei ole – riik peab võimaldama oma kodanikul alati oma territooriumile saabuda ja seal viibida.

Vastavalt VMS § 5¹ lõikele 1 peab välismaalasel olema Eestisse saabumiseks seaduslik alus. Välismaalase Eestis viibimise seaduslikuks aluseks on: 1) Eesti elamisluba; 2) Eesti viisa; 3) välislepingust tulenev õigus Eestis viibida; 4) Vabariigi Valitsuse otsusest viisanõudest loobumise kohta tulenev õigus Eestis viibida; 5) vahetult seadusest, kohtulahendist või haldusaktist tulenev õigus või kohustus Eestis viibida; 6) Euroopa Liidu ühtsesse viisaruumi kuuluva riigi pädeva asutuse poolt antud elamisluba või tagasisõiduviisa.

Eesti täielikul ühinemisel Euroopa Liidu ühtse viisaruumiga lisanduvad ka järgmised välismaalase riigis viibimise seaduslikud alused: 1) Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni, välja arvatud Eesti, pädeva asutuse poolt antud elamisluba; 2) Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi või Šveitsi Konföderatsiooni, välja arvatud Eesti, pädeva asutuse poolt antud Euroopa Liidu ühtne viisa.

Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku ja tema perekonnaliikme riigis viibimise seaduslikud alused on viibimisõigus ja elamisõigus.³¹⁵

Vastavalt seadustes sätestatud välismaalaste suhtes antavate haldusaktide andmise tingimustele, on välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavateks asjaoludeks ühelt poolt tingimused, mis peavad olema täidetud soodustava haldusakti andmiseks ja teiselt poolt tingimused, mis on soodustava haldusakti andmisest keeldumise aluseks või toovad kaasa koormava haldusakti andmise. Just need asjaolud tulebki välismaalastega seotud erimenetluste käigus tuvastada ja tõendada. Tingimused, mis peavad olema täidetud viibimisaluse andmiseks, on sätestatud viibimisaluse andmise tingimustena – viisa andmise tingimustena³¹⁶ ja konkreetsel põhjusel elamisloa andmise tingimustena.³¹⁷ Tingimused, mille esinemine on viibimisaluse andmisest keeldumise aluseks on sätestatud kas viisa andmisest keeldumise tingimustena³¹⁸ või elamisloa andmisest keeldumise tingimustena.³¹⁹ Sisuliselt samad tingimused, mis on aluseks elamisloa andmisest või pikendamisest keeldumisel, toovad kaasa ka välismaalase viibimisaluse kehtetuks

³¹⁵ ELKS § 2 lg 1-2.

³¹⁶ VMS § 10⁹ lg 1.

³¹⁷ VMS § 12¹; § 12²; § 12³; § 12⁴; § 13³; § 13⁴.

³¹⁸ VMS § 10¹⁰.

³¹⁹ VMS § 12 lg 4.

tunnistamise või teatud juhtudel isegi tema suhtes riiki sisenemise keelu, sissesõidukeelu kehtestamise. Näiteks elamisloa andmise tingimusteks on taotluse põhjendatus, elukoha olemasolu, legaalse sissetuleku olemasolu ja kindlustuslepingu olemasolu, mis kataks välismaalase haigusest või vigastusest tingitud ravikulude katmise.

Nagu nähtub 2. peatükist, võib riigil olla teatud juhtudel siiski kohustus lubada välismaalane oma territooriumile ning võimaldada tal seal viibida. Üks olulisemaid põhiõigusi, mille kaitseks riigil selline kohustus on, on välismaalase õigus perekonnaelu ja eraelu austamisele. Seega on välismaalase perekonnaelu ja eraelu välismaalastega seotud erimenetlustes olulisteks tähtsust omavateks asjaoludeks.

Menetluses tähtsust omavate asjaolude hindamisel ning erinevate väärtuste kaalumisel tuleb nii Eesti õiguses, Euroopa Liidu õiguses kui ka rahvusvahelises õiguses lähtuda proportsionaalsuse põhimõttest.

HMS § 3 lg 2 näeb ette, et halduse õigusakt ja toiming peab olema kohane, vajalik ning proportsionaalne seatud eesmärgi suhtes. Riigikohus on korduvalt leidnud, et kui otsustamisel tekib konflikt põhiseadusega kaitstava kahe väärtuse perekonnaelu ja riigi julgeoleku vahel, siis tuleb igal konkreetsel juhul kaaluda, kumba väärtust kaitsta.³²⁰

Kuigi Inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni sõnastuses ei esine sõna proportsionaalsus, on proportsionaalsuse põhimõte olemuslik omadus Euroopa Inimõiguste Kohtu lähenemisel inimõiguste kaitsele. Vastavalt Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale saavutatakse üksikisiku huvide ja ühiskonna huvide vahel õiglane tasakaal ainult tingimusel, et piirangud üksikisiku õigustele on rangelt proportsionaalsed õiguspärase eesmärgiga, mida nad kannavad.³²¹ Proportsionaalsuse test Euroopa Inimõiguste Kohtu järgi annab erinevates kontekstides erinevaid tulemusi, kuna erinevate faktorite kaal on erinevates kontekstides erinev.³²²

Ka Euroopa Liidu õiguse kohaldamise osas on Euroopa Kohus leidnud, et liikmesriigi võimuorganid peavad leidma õiglase tasakaalu küsimuse all olevate erinevate õigustatud huvide vahel kooskõlas Euroopa Liidu õiguse üldpõhimõtetega, võttes õigesti arvesse põhiõiguste, nagu pereelu kaitse, austamist.³²³

³²⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 22.06.1999 määrus nr 3-3-1-27-99; Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 otsus nr 3-3-1-11-00; Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2000 otsus nr 3-3-1-16-00.

³²¹ K. Starmer. European Human Rights Law. Legal Action Group Education and Service Trust Ltd. London, 1999, p 169 -170.

³²² J. Viljanen. The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law. A Study of the limitation Clauses of the European convention of Human Rights. Acta Universitatis Tampereensis 965. Tampere University Press. Tampere 2003, p 271.

³²³ Judgment of the Court 29 April 2004 in joined cases c-482/01 and c-493/01 Orfanopoulos and Others v Germany and Oliveri v Germany, para 95.

Arvestades käesoleva töö piiratud mahtu ja töö eesmärki ei ole põhjalikumalt käsitletud välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavate asjaolude kaalumist ega proportsionaalsuse põhimõtte rakendamist välismaalastega seotud erimenetlustes. Alljärgnevalt on käsitletud välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavaid asjaolusid nende olemuse ja tõendatavuse järgi ning tõendamiskoormuse jagunemise järgi haldusorgani ja menetlusosalise vahel.

3.3 Tõendamiskoormuse jagunemine haldusorgani ja menetlusosalise vahel välismaalastega seotud erimenetlustes

Lähtudes välismaalase õiguslikust seisundist rahvusvahelises õiguses ning sarnaselt 1. peatükis toodud tõendamiskoormuse jagunemise põhimõtetele, paneb VMS välismaalastega seotud erimenetlustes välismaalase riiki saabumise ja riigis viibimisega seotud asjaolude osas tõendamiskoormuse välismaalasele.

Välismaalane on kohustatud tõendama viisa, elamisloa ja tööloa andmise ja pikendamise aluseks olevaid asjaolusid ning viibimisaja pikendamise aluseks olevaid asjaolusid.³²⁴ Vastavav kohustus tuleneb välismaalasele vahetult seadusest.

Uurimispõhimõtte rakendamiseks on kodakondsus- ja migratsiooniametnikul, konsulaarametnikul, tööturuametnikul, piirivalveametnikul ja politseiametnikul õigus vastavalt pädevusele Eestis viibimise või töötamise seadusliku aluse taotlemise, omamise, pikendamise taotlemise või kehtetuks tunnistamise või viisakutse kinnitamise taotlemise aluseks olevate asjaolude kontrollimiseks küsitleda välismaalast, tema perekonnaliikmeid, tema Eestisse kutsujat ja muid asjassepuutuvaid isikuid ja asutusi ning siseneda isiku loal tema eluruumi. Välismaalasel, välismaalase perekonnaliikmel, välismaalase Eestisse kutsujal ning muul asjassepuutuval isikul on kohustus anda kodakondsus- ja migratsiooniametniku või konsulaarametniku nõudmisel kirjalikke ja suulisi seletusi välismaalase Eestis viibimisaluse taotlemisega, viibimise ja töötamisega seotud asjaolude kohta. Välismaalane on kohustatud tema Eestis viibimise või töötamise seaduslikkuse kontrollimiseks esitama politseiametniku, piirivalveametniku või kodakondsus- ja migratsiooniametniku nõudmisel isikut tõendava dokumendi ning Eestis viibimise ja töötamise seaduslikku alust tõendava dokumendi.³²⁵ Välismaalane, tööandja ja muud asjassepuutuvad isikud on kohustatud tõendama politseiametniku või kodakondsus- ja migratsiooniametniku nõudmisel välismaalase Eestis töötamise asjaolusid ning Eestis töötamiseks seadusliku aluse taotlemise, pikendamise või

³²⁴ VMS § 15¹ lg 1 ja 1².

omamise aluseks olevaid asjaolusid. Tööandja on kohustatud viivitusega võimaldama kodakondsus- ja migratsiooniametnikul või politseiametnikul juurdepääsu tööruumidesse, töötajatele, andmetele ja dokumentidele, mis puudutavad antud tööandja juures töötavaid välismaalasi.³²⁶

Seega paneb VMS välismaalastega seotud erimenetlustes suures osas tõendamiskohustuse välismaalasele või muule asjassepuutuvale isikule. Ühtlasi on menetlust läbiviivale haldusorganile antud ulatuslikud volitused küsitlemiseks, dokumentide nõudmiseks ning isegi isiku loal tema eluruumi sisenemiseks.

Lisaks sätestab VMS teavitamiskohustuse nii välismaalasele kui ka teistele asjassepuutuvatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele.

Välismaalane on kohustatud teavitama Kodakondsus- ja Migratsiooniametit (edaspidi *KMA*) järgmistest asjaoludest: 1) perekonnaseisu muutumisest, kui perekonnaseisu muutumine on registreeritud välisriigis; 2) kriminaalkorras karistamisest, kui välismaalasele on määratud karistus välisriigi õiguskaitseorgani poolt; 3) elamisloas töötamiseks kindlaks määratud töötamise tingimuste muutmisest ja lepingu lõpetamisest, kui välismaalasele on antud elamisluba töötamiseks; 4) kindlustuslepingu, mis katab välismaalase haigusest või vigastusest tingitud ravikulude tasumise, lõppemisest või lõpetamisest.³²⁷

Tööandja on kohustatud teavitama KMA-t elamisloas töötamiseks kindlaks määratud töötamise tingimuste muutmisest ja lepingu lõpetamisest, kui välismaalasele on antud elamisluba töötamiseks. Õppeasutus on kohustatud teavitama KMA-t välismaalase, kes on saanud elamisloa õppimiseks, õppeasutusest eksmatrikuleerimisest, õpingute lõpetamisest või katkestamisest.³²⁸

Teavitamiskohustus hõlmab asjaolusid, mis võivad kaasa tuua välismaalase seadusliku aluse kehtetuks tunnistamise. Tööandja ja õppeasutuse poolt esitatud teave toob kaasa viibimisaluse kehtetuks tunnistamise menetluse, kuna elamisloa andmise alus on ära langenud. Sama eesmärgi kannab ka välismaalasele pandud kohustus teavitada elamisloas töötamiseks kindlaks määratud töötamise tingimuste muutmisest ja lepingu lõpetamisest, kui välismaalasele on antud elamisluba töötamiseks. Asjaolu, et välismaalase kindlustusleping, mis katab tema haigusest või vigastusest tingitud ravikulude tasumise, on lõppenud või lõpetatud, võib samuti kaasa tuua välismaalase viibimisaluse kehtetuks tunnistamise või võib riigile kaasa tuua rahalisi kohustusi välismaalasele vältimatu abi andmise osas.

³²⁵ VMS § 15¹ lg 2-4.

³²⁶ VMS § 15 lg 5-6.

³²⁷ VMS § 15 lg 1.

³²⁸ VMS § 15 lg 2-3.

Tegemist on asjaoludega, mille kohta on haldusorganil küll võimalik teavet saada ka omal algatusel, kuid mille preventiivne kogumine ja aktuaalsena hoidmine ei ole otstarbekas ega mõistlik. Teavitamiskohustus ei nõua välismaalaselt dokumentaalsete tõendite esitamist, vaid eeldab üksnes vabas vormis vastava teabe andmist haldusorganile ega ole seetõttu isikule liigselt koormav.

Samas on välismaalasele pandud teavitamiskohustus ka nende asjaolude osas, mille kohta Eesti haldusorganil on võimalik teavet saada üksnes välisriigist. Välismaalase perekonnaseisu muutumisest, kui perekonnaseisu muutumine on registreeritud välisriigis ja tema kriminaalkorras karistamisest, kui välismaalasele on määratud karistus välisriigi õiguskaitseorgani poolt puudub Eesti haldusorganil võimalus operatiivselt teavet saada. Samas võivad nimetatud asjaolud omada välismaalastega seotud erimenetlustes olulist tähtsust.

Lähitulevikus, kui Eesti liitub Schengeni ühtse viisaruumiga ning rakendab Schengeni konventsiooni täies mahus, mille tulemusena kaotatakse liikmesriikide vahel sellisel kujul piirikontroll, muutub aktuaalseks ühe liikmesriigi poolt välismaalase suhtes tuvastatud asjaolude kasutamise võimalus teise liikmesriigi poolt läbiviidavates menetlustes.

Käesolevaks ajaks on Euroopa Kohus asunud Euroopa Liidu kodaniku välismaalasest abikaasa osas seisukohale, et osalisriik ei tohi tugineda isikust tuleneva ohu hindamisel teise liikmesriigi poolt Schengeni Infosüsteemi edastatud teabele, vaid peab enne täiendavalt välja selgitama, kas isik kujutab endast aktuaalset, ehtsat ja piisavalt tõsist ohtu ühiskonna põhihuvidele.³²⁹ Nimetatud lahendi osas on oluline silmas pidada, et Euroopa Kohus on arvestanud isikute vaba liikumise kui Euroopa Liidu kodaniku esmasest õigusest tuleneva õiguse konteksti, mistõttu ei tarvitse selline käsitus olla ülekantav migratsiooni- ja asüüliõigusele.

Seega jääb vähemalt isikute vaba liikumise valdkonnas kohustus välja selgitada kas isik kujutab endast ohtu avalikule korrale, riigi julgeolekule või rahva tervisele ikkagi selle liikmesriigi haldusorganile, kelle territooriumile lubamist isik taotleb ning haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus isikust tuleneva ohu tuvastamisel ja tõendamisel ei vähene.

Välismaalastega seotud erimenetlustes on olulises ulatuses tõendamiskoormus pandud välismaalasele ning haldusorganil on menetluse läbiviimisel laialdased volitused välismaalaselt tõendite nõudmiseks. Täiendavalt on välismaalasel ja muul asjassepuutuval isikul kohustus anda

³²⁹ Judgment of the Court (grand chamber) 31 January 2006 in case c-503/03 Commission of the European Communities v Kingdom of Spain, para 59.

teavet riigis viibimise seadusliku alusega seotud asjaolude kohta. Teavitamiskohustus on ka tööandjal ja õppeasutusel. Selline tõendamiskoormuse jaotus, võrreldes HMS-s sätestatud üldpõhimõttega, on põhjendatav eelkõige asjaoluga, et välismaalase isikut puudutavaid asjaolusid on otstarbekas tõendada isikul endal, kuna vastavad andmed ja dokumendid on tal üldjuhul olemas ning nende esitamine ei ole isikule ülemäära koormav.

3.3.1 Faktilised asjaolud ja nende tõendamine

Faktiliste asjaoludena käsitletakse asjaolusid, mille olemasolu või puudumises on võimalik objektiivselt veenduda ning mis on seetõttu tõsikindlalt tõendatavad. Faktilisi asjaolusid esineb välismaalastega seotud erimenetlustes nii soodustava haldusakti andmise tingimustena kui ka andmist välistavate tingimustena.

Nii on välismaalasele viisa andmise tingimuseks olev kehtiva ja Eesti poolt tunnustatud reisidokumendi olemasolu nõue või kehtiva tervisekindlustuslepingu nõue³³⁰ faktilised asjaolud, mis on tõendatavad dokumentaalselt – vastavalt reisidokumendi või tervisekindlustuspoliisi abil. Sarnased on ka tingimused, mille eesmärgiks on tagada välismaalase riigis viibimise ajal tema majutuskulude ja viibimiskulude kandmine, kulude kandmine välismaalase tagasipöördumiseks oma päritolumaale või Eestist lahkumiseks mõnda teise riiki, kuhu tal on õiguslik alus siseneda. Nimetatu on samuti tõendatav dokumentaalsete tõenditega – näiteks rahaliste vahendite olemasoluga, viisakutsega, millega välismaalase Eestis kutsuja on võtnud kohustuse kanda välismaalase riigi viibimise ja riigist lahkumise kulud ning tagasisõidupiletite olemasoluga. Välismaalastega seotud erimenetlustes on suhteliselt lihtsalt tõendatavateks faktilisteks asjaoludeks välismaalase isikuga seotud andmed nagu haridus, legaalse sissetuleku olemasolu, teenistuskäik jms, mida on võimalik tõendada dokumentaalsete tõenditega.

Tähtajalise elamisloa andmiseks elama asumiseks Eestis elava abikaasa juurde on nõutav, et tegemist on õiguslikus mõttes abieluga ning et abikaasa oleks Eesti kodanik või elamisloa alusel ja vähemalt kaks aastat Eestis elanud välismaalane.³³¹ Tähtajalise elamisloa elama asumiseks lähedase sugulase juurde andmiseks on nõutav, et Eestis elav sugulane oleks Eesti kodanik või pikaajalist elamisluba omav ja Eestis püsivalt elav välismaalane.³³²

Eeltoodud asjaolusid on võimalik tõendada dokumentaalsete tõenditega – abielu sõlmimise fakti on võimalik tõendada abielutunnistusega, sugulust muude perekonnaseisudokumentidega,

³³⁰ VMS § 10⁹ lg 1 p 1 ja 6.

³³¹ VMS § 12¹ lg 1.

³³² VMS § 12³ lg 1.

abikaasa või lähedase sugulase kodakondsust või elamisloa olemasolu aga isikut tõendava dokumendiga.

Eestis õppimiseks antava elamisloa võib anda välismaalasele õppimiseks algkoolis, põhikoolis, gümnaasiumis, kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või ülikoolis, nimetatud õppeasutustes korraldatavatel ettevalmistuskursustel osalemiseks, ülikoolis või rakenduskõrgkoolis teadus- või uurimistöö tegemiseks või rahvusvahelise üliõpilasorganisatsiooni poolt vahendatud praktilisel osalemiseks. Nimetatu tõendamiseks on otsesõnu seaduses ette nähtud dokumentaalne tõend -- elamisloa õppimiseks taotlemisel esitab õppeasutus või üliõpilasorganisatsioon KMA-le dokumendi, mis kinnitab välismaalase õppima asumist ning millest nähtub õppe, kursuse, teadus- või uurimistöö või praktika nimetus ja eeldatav kestus.³³³

Ka välismaalase viibimisaluse andmisest keeldumise või viibimisaluse kehtetuks tunnistamise aluseks olevatest asjaoludest osa on faktilised asjaolud, mille esinemist või mitteesinemist on võimalik kontrollida. Nii on sätestatud viisa ja elamisloa andmisest keeldumise alustena välismaalase poolt valeandmete või võltsitud dokumentide esitamine. Elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevateks faktilisteks asjaoludeks on näiteks kriminaalkorras karistatuse fakt ja välisriigi relvajõududes kaadrisõjaväelasena teenimise fakt.³³⁴ Viisa andmisest keeldumise aluseks olevad faktilised asjaolud on näiteks olukord, kui välismaalane ei ilmu konsulaarametniku kutsel välisesindusse selgituste andmiseks viisa taotlemisel tähtsust omavate asjaolude kohta või täiendavaks isiku tuvastamiseks; välismaalane on Eestis viibinud kauem kui 90 kalendripäeva viisataotluse esitamisele eelnenud kuue kuu jooksul; välismaalane on Eestis toime pannud süüteo; välismaalasel on Eestis toimepandud süüteo eest mõistetud rahaline karistus tasumata.³³⁵

Näiteks võib viisa anda välismaalasele üksnes siis, kui on tõendatud tema kavandatava Eestis viibimise eesmärk ja põhjus ja need on kooskõlas välismaalase ajutist Eestis viibimist reguleerivates õigusaktides sätestatuga ning kui ta tõendab kavatsust lahkuda Eestist hiljemalt viibimisaja lõppemisel.³³⁶

Nimetatud asjaolude tõendamiseks on ette nähtud Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 2004. a määruse nr 150 "Viisa andmise, viisakutse kinnitamise ja viibimisaja pikendamise taotlemisel esitatavate dokumentide ja andmete loetelu ning viisa andmise ja andmisest keeldumise, viisakutse kinnitamise ja kinnitamisest keeldumise, viibimisaja pikendamise ja pikendamisest keeldumise

³³³ VMS § 12² lg 1-2.

³³⁴ VMS § 12 lõige 4 p 5-8.

³³⁵ VMS § 10¹⁰ lõige 2 p 1-3 ja 9.

ning viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ja viisa kehtetuks tunnistamise tähtajad ning piisavate rahaliste vahendite määra ja tervisekindlustuslepingu kindlustussumma määra kehtestamine”³³⁷ §-4 lõikes 2 loetelu dokumentidest, mis on viisa andmise tingimuste täitmist tõendavad dokumendid. Nimetatud dokumendid on: 1) viisakutse; 2) diplomaatiline noot või rahvusvahelise organisatsiooni kirjalik pöördumine; 3) kohtukutse; 4) turismiteenuse kasutamist tõendavad dokumendid või nende koopiad; 5) meelelahutusteenuse kasutamist tõendavad dokumendid või nende koopiad; 6) dokument, mis tõendab õigust siseneda järgmisesse transiitriiki; 7) autovedude teostamist tõendavad dokumendid; 8) Eestis töötamist tõendavad dokumendid; 9) lennu- või sõidupiletid; 10) muud dokumendid.

Faktiliste asjaolude tõendamine ei ole üldjuhul olemuslikult problemaatiline, vaid on võimalik dokumentaalsete tõenditega. Vastavate dokumentaalsete tõendite esitamise kohustus on vastavalt VMS-s sätestatule välismaalasel.

3.3.2 Hinnangulised asjaolud ja nende tõendamine

Osa välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavatest asjaoludest on sellised, mis eeldavad välismaalase tegeliku kavatsuse väljaselgitamist ja tõendamist.

Erinevalt faktilistest asjaoludest ei ole välismaalase kavatsustes võimalik vahetult veenduda, vaid see eeldab haldusorgani poolse hinnangu andmist.

Välismaalase riiki saabumise ja riigis viibimise eesmärk ja põhjendatus on tähtsust omavaks asjaoluks kõigis välismaalastega seotud erimenetlustes. Välismaalase kavatsuste kohta viibimiseluse taotlemisel on võimalik saada teavet eelkõige välismaalase enda käest. Seega on tõendiks, mis tõendab välismaalase tegelikku kavatsust, menetlusosalise enda seletus. Kaudselt tõendab välismaalase reisi eesmärki ka viibimiseluse taotluses esitatav andmestik ning seal esitatavad taotluse põhjendused. Välismaalaselt endalt, välismaalase Eestisse kutsujalt, tema perekonnaliikmelt ja teiselt asjassepuutuvatelt isikutelt on samuti võimalik saada informatsiooni välismaalase kavatsuste kohta ning tõendamiskoormuse jagunemise erisustest tulenevalt on nad ka kohustatud vastavat teavet andma. Välismaalase kavatsuste kohta on võimalik saada ka dokumentaalseid tõendeid – nii näiteks on välismaalase kavandatava õigeaegse Eestis lahkumise kohta võimalik saada ka teavet tagasisõidupiletite olemasolu kaudu, Eestisse saabumise eesmärki

³³⁶ VMS § 10⁹ lg 1 p 2 ja 4.

³³⁷ RT I 2004; 35; 244.

tõendavad aga näiteks kohtukutse, turismiteenuse kasutamist tõendavad dokumendid või meelelahutusteenuse kasutamist tõendavad dokumendid. Seega on võimalik välismaalase kavatsusi kaudselt tõendada ka dokumentaalsete tõenditega, kuid tõsikindlat tõendatust saavutada ei ole võimalik, sest tegemist on hinnanguliste asjaoludega. Eeltoodud tõendid tõendavad siiski vaid seda, et välismaalane või asjassepuutuv isik andis sellised seletused või ütlused ning et välismaalane oli soetanud viibimisel nõutavad dokumendid.

Ka elamisloa andmise menetlustes esineb välismaalase enda subjektiivsest arusaamast sõltuvaid tähtsust omavaid asjaolusid, mille kohta ei ole võimalik koguda objektiivseid tõendeid. Näiteks võib siinkohal tuua tähtajalise elamisloa andmise elama asumiseks Eestis alaliselt elava abikaasa juurde.

Tähtajalise elamisloa andmise tingimusteks elama asumiseks abikaasa juurde peab abikaasade vahel olema tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond peab olema püsiv ja abielu ei tohi ole fiktiivne.³³⁸

Mõisted “tihe majanduslik side” ja “psühholoogiline sõltuvus”, samuti „perekonna püsivus“ on hinnangulised mõisted ning sõltuvad isiku subjektiivsest arusaamast ehk siis sellest, millise hinnangu annab isik ise oma abielulisele suhtele. Fiktiivse abielu all tuleb mõista abielu, mis on sõlmitud mõne hüve saamiseks, mitte perekonnaelu elamise eesmärgil. Seega tuleb elamisloa menetluse käigus haldusorganil välja selgitada välismaalase ja tema abikaasa arusaamad oma abielu sõlmimise eesmärgist ning anda hinnang nende vahelisele majanduslikule sideme ja psühholoogilise sõltuvuse tihedusele.

Õiguslikus mõttes on tegemist määratlemata õigusmõistetega, mille puhul on seadusandja delegeerinud normi täpsustamise seaduse rakendajale ning mida tuleb sisustada seadusandja juhiste ja eesmärkide abil.³³⁹ Määratlemata õigusmõiste rakendamine üksikjuhtumil nõuab hindamist ja sageli ka tuleviku prognoosimist. Viimane on aga võimalik siis, kui võetakse arvesse erinevaid vaatekohti, neid hinnatakse ja kaalutakse. Samas peab lõpuks antav hinnang olema ühene ning korraga ei saa vastandlikud hinnangud õiged olla.³⁴⁰

Vastavalt Vabariigi Valitsuse määrusele 26. novembri 2002. a määrus nr 364 ” Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja

³³⁸ VMS § 12¹.

³³⁹ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13.06.2005 otsus asjas nr 3-4-1-5-05 p 16.

välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord³⁴¹ esitab välismaalane elamisloa taotlemisel elama asumiseks abikaasa juurde kirjaliku selgituse, millest nähtuvad eraelulised andmed isiku enda ja tema abikaasa perekonnaliikmete, elamistingimuste, hariduse, sissetuleku jms kohta.³⁴²

Lähtudes välismaalase poolt esitava kirjaliku selgituse sisust, on tegemist menetlusosalise seletusega. Osal juhtudest on menetlusosalisel kohustus esitada dokumentaalne tõend, kust nähtuvad faktilised andmed isiku kohta. Välismaalase poolt esitatavad andmed, seletus ja dokumentaalsed tõendid ei tõenda ja ei saagi tõendada otseselt abielu vastavust elamisloa saamiseks sätestatud tingimustele, kuid on siiski kaudseteks tõenditeks, mis aitavad haldusorganil vastavat hinnangut anda.

Nagu nähtub eespool toodud tõendamiskoormuse jagunemisest välismaalase ja haldusorgani vahel, on viibimisaluse andmiseks olevate asjaolude tõendamine pandud välismaalasele. Samas võimaldavad välismaalase ja tema abikaasa poolt elamisloa taotlusele lisatavad dokumendid ja neis toodud andmed tõendada üksnes faktilisi asjaolusid. Nagu nähtub 1. peatükist, ei saa haldusorgan piirduda asjas tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisel üksnes menetlusosalise poolt esitatud tõendite ja andmetega, vaid peab vajadusel selgitama välja asjaolud omal algatusel. Kuna välismaalase poolt esitatavad tõendid ja andmed ei võimalda välja selgitada asjas tähtsust omavaid asjaolusid, siis tulebki haldusorganil nimetatu tuvastamiseks ja tõendamiseks teha täiendavaid menetlustoiminguid, mis võimaldaks asjas tähtsust omavaid asjaolusid piisaval määral välja selgitada.

Kuna perekondlike sidemete olemasolu hindamiseks on vaja välja selgitada isikute endi arusaam suhtest, saab vastav teave tuleneda peamiselt menetlusosalise seletusest ja tunnistajate ütlustest, mis protokollitakse.³⁴³ Perekondlike suhete iseloomu aitavad tõendada, kuigi ei ole perekonnaelu olemasolu vältimatuks eelduseks, ka mitmesugused muud tõendid nagu ühise lapse olemasolu või ühine elukoht.

Välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavate asjaolude kontrollimiseks näeb VMS ette ka kodakondsus- ja migratsiooniametnikule, konsulaarametnikule, tööturuametnikule, piirivalveametnikule ja politseiametnikule õiguse viibimisalusega seotud asjaolude

³⁴⁰ K. Merusk. Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 1997, lk 73.

³⁴¹ RT I 2002; 98; 574; 2006; 54; 174.

³⁴² Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord § 20 lg 2.

³⁴³ HMS § 18 lg 1 p 3.

kontrollimiseks siseneda isiku loal tema eluruumi.³⁴⁴ Tõendi liigi mõttes on tegemist paikvaatlusega, mis peaks tõendama viibimisaluse menetluses tähtsust omavaid asjaolusid. Paikvaatluse läbiviimine isiku eluruumis võib osutuda vajalikuks näiteks abikaasa juurde elama asumiseks antava elamisloa tingimuste täitmise tõendamisel, kus püütakse veenduda, kas kõik perekonnaliikmed tõepoolest nimetatud eluruumis elavad. Nimetatu aitab samuti kaudselt tõendada asjas tähtsust omavaid asjaolusid – abielu tegelikku eesmärki ning abikaasade vaheliste sidemete tihedust.

Kui haldusorganil ei kujune menetluse käigus veendumust, et tähtsust omavad hinnangulised asjaolud on piisavalt tõendatud, on tegemist olukorraga, kus kerkib küsimus uurimisprintsipi rakendamise ulatusest – kui tõsikindlalt peavad olema tõendatud asjaolud, mille esinemine või mitteesinemine sõltub välismaalase ja tema abikaasa enda arusaamast.

Vastavalt 1. peatükis toodule on haldusorgan asjaolude uurimisel tihti olukorras, kõiki asjaolusid ei ole nende ebaselguse tõttu võimalik täieliku kindlusega hinnata. Kui ebaselgust ei ole võimalik mõistlike pingutuste juures kõrvaldada, tulebki menetluses lähtuda asjaolu suhtes valitsevast ebakindlusest. Menetluse läbiviimisel tuleb lähtuda ka menetlusökonoomia põhimõttest ning isiku õigusest saada otsus mõistliku aja jooksul. Nii ongi haldusorgan olukorras, kus ta peab hindama võimaliku ebakindlate tõendite alusel ekslikult antud elamisloa tagajärgi ühelt poolt ning isiku võimalike subjektiivsete õiguste rikkumist teiselt poolt. Suuresti sõltub haldusorgani poolt antav hinnang isiklike asjaolude tõendatusele sellest, kui usaldusväärsetena välismaalane ja teised asjassepuutuvad isikud mõjuvad.

Isiku usaldusväärsusele on antud välismaalastega seotud erimenetlustes oluline tähtsus. Nii näiteks toob viisamenetluses asjaolu, välismaalase usaldusväärsuses on põhjust kahelda, kaasa viisa andmisest keeldumise.³⁴⁵ Samuti keeldutakse elamisloa andmiseks ettevõtluseks, kui välismaalane, esitatud äriplaan, äripartnerid või esitatud rahalised allikad ei ole usaldusväärsed.³⁴⁶

Lisaks faktilistele asjaoludele ja isiku enda arusaamast sõltuvatele asjaoludele on välismaalastega seotud erimenetlustes ka mitmesuguseid tähtsust omavaid asjaolusid, mille piisavalt tõendatuks lugemine sõltub suuresti menetleja poolt antud hinnangust – milline veendumus menetlejal on läbiviidava haldusmenetluse käigus kujunenud.

³⁴⁴ VMS § 15¹ lg 3.

³⁴⁵ 10¹⁰ lg 2 p 7; § 10²² lg 1 p 7.

³⁴⁶ VMS § 13⁴ lg 9.

Välismaalastega seotud erimenetlustes on üheks oluliseks asjaoluks, mille tõendatus sõltub menetleja hinnangust, taotluse põhjendatus. See on viibimisaluse andmise vältimatuks tingimuseks ning ühtlasi viibimisaluse andmisest või pikendamisest keeldumise alus.

Nii võib viisa andmisest keelduda, kui viisa taotlemine ei ole põhjendatud.³⁴⁷ Viibimisaja pikendamisest keeldutakse, kui viibimisaja pikendamise taotlus ei ole põhjendatud³⁴⁸. Elamisloa andmise üheks tingimuseks on taotluse põhjendatus vahel välja toodud elamisloa andmise tingimusena³⁴⁹. Nii näiteks peab elamisloa taotlus olema põhjendatud ühe tingimusena elamisloa andmiseks püsiva legaalse sissetuleku olemasolul. Vahel on põhjendatuse nõue toodud elamisloa andmisest keeldumise alusena. Erinormina on see välja toodud elamisloa menetluses elama asumiseks lähedase sugulase juurde. Elamisloa andmise regulatsioonis elama asumiseks abikaasa juurde on aga põhjendatuse nõue toodud nii elamisloa andmise tingimusena kui ka elamisloa andmist välistava asjaoluna. Üldnormina on sätestatud, et tähtajalise elamisloa andmisest või pikendamisest keeldutakse, kui tähtajalise elamisloa andmise või pikendamise taotlus ei ole põhjendatud.³⁵⁰ Lisaks on üldnormina sätestatud tähtajalise elamisloa pikendamise tingimusena elamisloa pikendamise põhjendatus.³⁵¹ VMS seadusliku aluse andmise ja pikendamise põhjendatuse hindamiseks täpsemaid kriteeriume ei sätesta. Millal lugeda välismaalase taotlus piisavalt põhjendatuks, sõltub eelkõige menetleja hinnangust. Tegemist on haldusorgani ulatusliku kaalutlusõigusega.

Mõningatel juhtudel on seaduses siiski välja toodud juhud elamisloa taotluse põhjendatuse hindamiseks. Nii näiteks võib elamisloa taotluse elama asumiseks Eestis kodanikust abikaasa juurde lugeda põhjendamatuks ka juhul, kui Eestis elaval abikaasal on võimalik elama asuda oma abikaasa kodakondsusjärgsesse riiki või asukohariiki või abikaasadel on võimalik elama asuda mõnda teise riiki.³⁵² Elamisloa taotlus elama asumiseks Eestis elava välismaalasest abikaasa juurde loetakse aga imperatiivselt põhjendamatuks, kui elamisluba taotleb välismaalane ja abikaasa, kelle juurde elama asumiseks elamisluba taotletakse, ei tõenda, et neil ei ole võimalik elama asuda ühisesse kodakondsusjärgsesse riiki ega elamisluba taotleva välismaalase kodakondsusjärgsesse riiki või asukohariiki.³⁵³ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise

³⁴⁷ VMS § 10¹⁰ lg 2 p 8.

³⁴⁸ VMS § 10²² lg 1 p 6.

³⁴⁹ VMS § 12¹ lg 1; § 12⁴ lg 1.

³⁵⁰ VMS § 12 lg 9 p 3.

³⁵¹ VMS § 11 lg 2.

³⁵² VMS § 12¹ lg 5.

³⁵³ VMS § 12¹ lg 7.

otsustamise menetluses nähakse ette pikem loetelu asjaoludest, mille esinemisel loetakse varjupaigataotlus ilmselt põhjendamatuks.³⁵⁴

Nagu nähtub ülaltoodust, puudub kehtivas õiguses põhjendatuse nõude sätestamisel järjekindlus. Arvestades, et VMS näeb imperatiivse elamisloa andmisest keeldumise alusena ette taotluse põhjendamatuse, ei oma sisulist tähtsust, kas vastav nõue on erinormis välja toodud või mitte.

Suurema õigusselguse saavutamiseks vajaks viibimisaluste menetluste regulatsioon korrastamist ning kriteeriumide sätestamist, millal loetakse taotlus põhjendatuks ja millal mitte.

Osa välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavaid asjaolusid moodustavad asjaolud, mille esinemine või mitteesinemine ilmneb alles tulevikus. Eelkõige on sellisteks asjaoludeks välismaalasest lähtuv oht avalikule korrale, riigi julgeolekule ja turvalisusele. Nii on viibimisaluse andmisest keeldumise aluseks asjaolu, et välismaalase Eestisse saabumine võib ohustada avalikku korda, ühiskondlikku turvalisust või riigi julgeolekut³⁵⁵ või on alust arvata, et välismaalase Eestis viibimine võib ohustada avalikku korda, ühiskondlikku turvalisust, kõlblust või teiste isikute õigusi või huve³⁵⁶. Euroopa Liidu kodaniku ja tema perekonnaliikme viibimisõiguse ja elamisõiguse piiramise aluseks on oht avalikule korrale või riigi julgeolekule³⁵⁷. Rahvusvahelise kaitse saajana ei tunnustata välismaalast, kes võib ohustada avalikku korda või riigi julgeolekut.³⁵⁸

Arvestades, et tegemist on üldiste viibimisaluse andmisest keeldumise aluseks olevate asjaoludega, tuleb iga viibimisaluse menetluse käigus veenduda nende puudumises – veenduda, et välismaalase Eestis saabumine või Eestis viibimine ei ohusta avalikku korda, turvalisust ega riigi julgeolekut. Kuna tegemist on määratlemata õigusmõistetega, tuleb need eelnevalt igakordselt sisustada.

Eeltoodud asjaolud muudavad välismaalastega seotud erimenetlused teistsuguseks, võrreldes paljude teiste valdkondade menetlustega, kuna nende sisuks on eelkõige ennetav tegevus tulevikus saabuda võivate asjaoludele hinnangu andmisel ja ohtude prognoosimisel.

Hinnanguliste asjaolude esinemises või mitteesinemises ei ole haldusorganil võimalik tõsikindlalt veenduda, vaid nende piisav tõendatus sõltub menetleja hinnangust. Millistel juhtudel lugeda nimetatud asjaolud piisavalt veenvalt tõendatuks, sõltub kogutavate tõendite

³⁵⁴ VRKS § 20.

³⁵⁵ VMS 10¹⁰ lg 1 p 5.

³⁵⁶ VMS § 12 lg 10.

³⁵⁷ ELKS § 8 lg 1; § 11 lg 1; § 16 lg 1; § 26 lg 1 p 4.

³⁵⁸ VRKS § 22 lg 3 p 4; § 40 p 3; § 43 lg 1 p 3.

usaldusväärsest. Milliseid tõendeid aga hinnata usaldusväärseteks ja milliseid mitte ning milliseid tõendeid eelistada tõendite vastuolu korral, on haldusorgani otsustada.

Alljärgnevas peatükiosades ongi käsitletud üksikasjalikumalt välismaalastega seotud erimenetlustes olulisemate asjaolude hindamist ja tõendamist, lähtudes kohtupraktikas välja kujunenud seisukohtadest. Kõigepealt on analüüsitud välismaalasest avalikule korrale, turvalisusele ja riigi julgeolekule tuleneva ohu hindamist ja tõendamist ning seejärel välismaalase eraelu ja perekonnaelu kui kaitstavate õiguste ja huvide hindamist ja tõendamist. Selline valik on tehtud, lähtudes asjaolust, et avaliku korra, turvalisuse ja riigi julgeoleku tagamine on välismaalastega seotud erimenetluste üks olulisemaid eesmärke ning teiselt poolt on välismaalase eraelu ja perekonnaelu peamised asjaolud, millest võib tulla riigile kohustus lubada välismaalane oma territooriumile ning võimaldada tal seal viibida.

3.4 Välismaalastega seotud erimenetluste eesmärkidest tulenevate asjaolude tõendamine

3.4.1 Välismaalasest avalikule korrale, turvalisusele ja riigi julgeolekule tuleneva ohu tõendamine

Eesti õigusaktides ei ole ühtselt määratletud mõistete avalik kord, riigi julgeolek ja turvalisus sisu, samuti ei ole nende omavahelisi piire määratletud. Küsitav on seegi, kui täpselt või milliste tunnuste abil üldse neid mõisteid õigusaktides sisustada saaks. Ka halduskohtupraktika välismaalastega seotud erimenetlustes kasutab vastavaid mõisteid pigem koos, vahel ka valikuliselt. Nimetatu näib tulenevat eelkõige asjaolust, et mõistete sisuliseks piiritlemiseks ja eristamiseks on puudunud sisuline vajadus. Samuti võib põhjustada segadust välismaalastega seotud erimenetlusi reguleerivate õigusaktide endi mõistekasutus.

VMS § 12 lõige 4 näeb ette elamisloa andmisest keeldumise alused, millest osi käsitletakse ohuna riigi julgeolekule. Riigi julgeolekut ohustavaks loetakse seega välismaalast näiteks välismaalast, kes on esitanud valeandmeid viisa, elamis- või tööloa taotlemisel või nende pikendamise taotlemisel; kes on õhutanud või õhutab või on põhjendatud alus arvata, et ta on õhutanud või õhutab rahvuslikku, rassilist, usulist või poliitilist vihkamist või vägivalda; keda on kriminaalkorras korduvalt karistatud tahtlike kuritegude eest; kes töötab või töötas välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses.³⁵⁹

³⁵⁹ VMS § 12 lg 4 p 1-4, 6, 8-13 ja lg 6.

VSS § 29 lõige 1 sätestab sissesõidukeelu kehtestamise alused, milliste esinemisel võib välismaalase suhtes sissesõidukeeldu kohaldada. Tegemist on haldusorgani diskretsiooniga. Näiteks võib sissesõidukeeldu kohaldada, kui on põhjendatult alust arvata, et välismaalase Eestis viibimine võib ohustada Eesti Vabariigi julgeolekut, avalikku korda, ühiskondlikku turvalisust, kõlblust või teiste isikute tervist; välismaalast on karistatud Eestis või välisriigis toime pandud tahtliku kuriteo või muu õiguserikkumise eest; välismaalane on rikkunud välismaalaste Eestis viibimist või riigipiiri ületamist reguleerivaid õigusakte; välismaalasel on täitmata kohustusi Eesti riigi, riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse ees. Lisaks nimetatule on sissesõidukeelu kohaldamise aluseks ka need asjaolud, mida VMS kohaselt loetakse ohuks riigi julgeolekule.

Üldistatult võib väita, et nii elamisloa andmisest või pikendamisest keeldumise ja elamisloa kehtetuks tunnistamise kui ka sissesõidukeelu kohaldamise põhjuseks on vajadus kaitsta riigi kogu elanikkonda, st tagada avalik kord, turvalisus ja riigi julgeolek. Need on kaalukad ja Eesti ühiskonna seisukohalt eksistentsiaalsed põhiseaduslikud eesmärgid, milliste kaitseks on õigustatud välismaalase õiguste piiramine.

Nagu nähtub eelnevast, on VMS-s sätestatud elamisloa andmisest keeldumise aluseks olevad asjaolud, mida loetakse ohuks riigi julgeolekule, ning VSS-s sätestatud sissesõidukeelu kohaldamise aluseks olevad asjaolud valdavas osas kattuvad, kuid samas esineb nii sõnastuslikke kui sisulisi erisusi.

Ei VMS-s, kus on julgeolekuohud toodud loeteluna, ega VSS-s, mis sätestab sissesõidukeelu kohaldamise alusena määratlemata õiguspõhised „Eesti Vabariigi julgeolek“, „avalik kord“, „ühiskondlik turvalisus“ ning näeb ette veel hulga muid asjaolusid, mis osaliselt kattuvad VMS-s toodutega ja osaliselt mitte, ei ole julgeolekuohud toodud ammendava loeteluna ei laiemalt ega ka välismaalastega seotud erimenetluste kontekstis.

Seisukohal, et tegemist ei ole aga ammendavalt loetletud juhtudega, mil välismaalasest võib tuleneda oht riigi julgeolekule, on ka kohus. Nii näiteks on leidnud Tallinna Ringkonnakohtus, et riigi julgeoleku seisukohalt on oluline, et riigis ei viibiks isikuid, kellel puudub seaduslik viibimisalus.³⁶⁰ On ilmne, et suure arvu endiste välisriigi sõjaväelaste viibimine riigis ei ole selle riigi julgeoleku seisukohalt soovitatav nähtus.³⁶¹ On ilmselge, et relvajõudude lahkumine oli vajalik Eesti Vabariigi julgeoleku tagamiseks.³⁶²

³⁶⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 29.11.2006 otsus nr 3-05-194, p 12.

³⁶¹ Tallinna Ringkonnakohtu 24.10.2006 otsus nr 3-06-1672, p 11.

³⁶² Tallinna Ringkonnakohtu Tallinna Ringkonnakohtu 26.09.2006 otsus nr 3-05-317, p 8.

Eesti julgeolekuohtude osas on Kaitsepolitsei seisukohal, et andmata hinnangut sõjalistele ohtudele, ei ole muid julgeolekuohte Eesti liitumine Euroopa Liidu ja NATO-ga oluliselt vähendanud. Julgeolekuohte tuleb hinnata pikemas perspektiivis kui 1-2 või 5 aastat. Luures ja vastuluures on tavaline, et nn positsioonide ettevalmistamine võtab aastaid ja aktiivselt kasutatakse neid siis, kui selleks tekkib soodus võimalus ja vajadus. Julgeolekuoht ei saa lähtuda vaid ühest inimesest, vaid ohu suurus sõltub julgeolekuohtu kujutavate isikute arvukusest ja muudest mitteindividaalsest asjaoludest.³⁶³

Nimetatud seisukohast nähtub, et julgeolekuohtu hindamisel ei saa lähtuda mitte üksnes konkreetsest üksikisikust, kelle suhtes viiakse läbi konkreetset haldusmenetlust, vaid oluline on selliste isikute hulk riigi territooriumil. On selge, et kuigi ka üksikisik suudab toime panna õigusrikkumisi, mis võivad olla suunatud riigi julgeoleku vastu, on tema võimekus tegutseda siiski piiratud ja temast tulenev oht lihtsamini ennetatav või vähemalt on lihtsam ära hoida edasisi rikkumisi. Samas tuleb haldusmenetluse läbiviimisel lähtuda siiski konkreetsest isikust ning hinnata temast tulenevat ohtu, jätmata kõrvale ka hinnangut kogumis sarnaste isikutest tulenevate ohtudele. Ohtude prognoosimine on samas üks olulisi halduse ülesandeid, mille tulemusi realiseeritakse muuhulgas välismaalastega seotud erimenetluste käigus.

Üheks julgeolekuohtude hindamisel üheks üha aktuaalsemaks muutuvaks aspektiks on riigis elavate välismaalaste sidemed välisriikide organisatsioonidega, nende mõjutatavus välisriikide poolt ning välismaalaste Eesti ühiskonda integreerituse väljaselgitamine.

Alljärgnevalt ongi käsitletud Eesti kohtute seisukohti, milles hinnatakse välismaalastest tulenevat ohtu avalikule korrale, riigi julgeolekule ja turvalisusele.

Analüüsides kohtulahendeid, milles käsitletakse välismaalaste poolt avaliku korra, julgeoleku või turvalisuse ohustamist, võib need jagada tinglikult kolmeks:

- 1) välismaalane on töötanud välisriigi, endise NSVL-i luure- või julgeolekuteenistuses;
- 2) välismaalane on teeninud kaadrisõjaväelasena välisriigi, endise NSVL-i relvajõududes, sealt reservi arvatud või erru läinud;
- 3) välismaalane on toime pannud kuritegusid.

Allpool käsitletaksegi nimetatud isikutest tuleneva ohu tõendamisest.

³⁶³ Tallinna Ringkonnakohtu 31.03.2006 otsus nr 3-04-300, p 6

3.4.1.1 Välisriigi luure- või julgeolekuorganitega seotud välismaalasest tuleneva ohu tõendamine

Välismaalase osas, kes on olnud endise ENSV Riikliku Julgeolekukomitee töötaja, on olnud ühtne seisukoht, et kohaldamisele kuulub VMS § 12 lg 4 p 10. Nimetatud sätte kohaselt ei anta ega pikendada elamisluba välismaalasele, kes töötab või on põhjendatud alus arvata, et ta töötab välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses, või ta on olnud või on põhjendatud alus arvata, et ta on olnud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses ning tema vanus, auaste või muud asjaolud ei välista tema kutsumist teenistusse tema kodakondsusjärgse riigi julgeoleku- või relvajõududesse või teistesse relvastatud formeringutesse.

Erinevat lähenemist on aga põhjustanud asjaolu, kas kohaldada Riikliku Julgeolekukomitees töötanud või teeninud isikute suhtes ka VMS § 12 lg 4 p 7, mille kohaselt ei anta ega pikendada elamisluba välismaalasele, kes on teeninud kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes, sealt reservi arvatud või erru läinud. Erimeelsused on põhjustatud eelkõige asjaolust, et RJK allorganisatsioonid olid konspiratiivsuse tagamiseks organisatsiooniliselt sätestatud relvajõudude üksustena, aga ka vastupidi. Harv polnud ka olukord, kus julgeolekutöötajad vormistati nende varjamise eesmärgil tööle teadus- või kultuuriasutuste töötajatena, kes igapäevaselt täitsid siiski teenistusülesandeid julgeolekuvaldkonnas. Puudus ühtne käsitlus, kas RJK töötajate tegevuse hindamisel tuleks lähtuda nende tegevuse sisust või vormilisest küljest.

Riigikohus asus siiski seisukohale, et teenistus endise NSVL julgeolekuorganites pole käsitatav teenistusena kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes. VMS eristab selgelt teenistust välisriigi relvajõududes (VMS § 12 lg 4 p 7) ja teenistust välisriigi julgeolekuorganites (VMS § 12 lg 4 p 10). Ka käsitletakse VMS § 12 lõikes 6 teenistust välisriigi julgeolekuorganites, erinevalt teenistusest välisriigi relvajõududes, teatud tingimustel ohuna Eesti riigi julgeolekule. Julgeolekuorganid pole seega samastatavad relvajõududega.³⁶⁴

Selline käsitlus eeldab igakordselt isiku teenistuse iseloomu ja sisu täpset tuvastamist. Olukord, kus endise Riikliku Julgeoleku Komitee töötajad vormistati teenistusse kaadrisõjaväelasena nii, et nende teenistust käsitlevast dokumentatsioonist ei nähtu nende tegevus julgeolekuorganites, võib kaasa tuua olukorra, kus algselt käsitletakse isikut kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes teeninud isikuna ning tema luurealase tegevuse väljaselgitamise järel aga välisriigi julgeolekuorganites töötanud isikuna.

³⁶⁴ Riigikohtu halduskolleeegiumi 11.11.2002 otsus nr 3-3-1-49-02, p 10.

Ühena olulisimatest probleemidest kerkis üles küsimus, kas isikutele, kes on töötanud või teeninud välisriigi luure- või julgeolekuorganites, saabki VMS kohaselt üldse elamisluba anda. Siiski tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium VMS § 12 lg 4 p 10 ja § 12 lg 5 põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, mis ei anna võimalust teha erandit elamisloa andmiseks või pikendamiseks välismaalasele, kes on olnud või kellest on põhjust arvata, et ta on olnud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses. Riigikohus leidis, et VMS on ebaproportsionaalne osas, mis ei võimalda elamisloa andjal või pikendajal valida õiguslikke tagajärgi isiku suhtes, kes on olnud või kellest on põhjendatud alus arvata, et ta on olnud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses.³⁶⁵

Riigikohus on ka leidnud, et elamisloa andmisest või selle pikendamisest keeldumiseks ei piisa pelgalt selle tuvastamisest, et isik vastab VMS § 12 lg 4 p-s 10 sätestatud tingimustele – isik töötab või on põhjendatud alus arvata, et ta töötab välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses, või ta on olnud või on põhjendatud alus arvata, et ta on olnud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses ning tema vanus, auaste või muud asjaolud ei välista tema kutsumist teenistusse tema kodakondsusjärgse riigi julgeoleku- või relvajõududesse või teistesse relvastatud formeeringutesse. Elamisloast andmisest või selle pikendamisest keeldumiseks tuleb tuvastada ka see, et isik kujutab ohtu Eesti riigi julgeolekule.³⁶⁶

Hinnates aga üksikisikust tulenevat võimalikku ohtu riigi julgeolekule, on Riigikohus korduvalt leidnud, et pelgalt julgeolekuorganite tegevuse üldise laadi ja tegutsemisega vastuluurega seotud ametikohal ei saa põhjendada kahtlust, et isiku tegevus oli suunatud Eesti riigi julgeoleku vastu.³⁶⁷ Riigikohus on asunud ka seisukohale, et õppimine julgeolekukomitee kõrgemas õppeasutuses ei oma iseenesest tähtsust elamisloa andmise otsustamisel. VMS § 12 lg 4 p 11 kohaldamise üheks tingimuseks on aga eriväljaõppe olemasolu. Ainuüksi kvalifikatsioonikursustel osalemine ei anna alust arvata, et isik on saanud eriväljaõppe³⁶⁸

Seega on kohtupraktikas väljakujunenud seisukoht, et võimalik oht riigi julgeolekule tuleb arusaadavalt tuvastada, oht peab esinema reaalselt käesoleval ajal ning see peab tulenema vahetult konkreetsest isikust ning olema sellisena tõendatud. Töös käsitletud põhjustel on aga kõigi toodud tingimuste täitmine keeruline ja ressursimahukas.

³⁶⁵ Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 05.03.2001 otsus nr 3-4-1-2-01, p 21.

³⁶⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 11.11.2002 otsus nr 3-3-1-52-02, p 13.

³⁶⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 11.11.2002 otsus nr 3-3-1-49-02, p 14; Riigikohtu halduskolleegiumi 11.11.2002 otsus nr 3-3-1-52-02 p 14.

³⁶⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 11.11.2002 otsus nr 3-3-1-52-02, p 14.

Kohtute eeltoodud seisukohast erineb põhimõtteliselt Kaitsepolitseiameti seisukoht julgeolekuohu hindamise osas, mis tuleneb välismaalase töötamisest välisriigi luure- või julgeolekuorganis. Kaitsepolitseiamet on seisukohal, et julgeolekuohu kontekstis ei ole määrav, kas välisriigi luure- või julgeolekuorganites töötanud isik on rikkunud korda või pannud toime nn tavakuritegusid. Küll aga tuleks isikust tuleneva ohu hindamisel pidada oluliseks võimalust, et isik aitab oma tegevuse, teadmiste, oskuste või sidemetega kaasa Eesti riigi huvidele mittevastavale luure- või vastuluuretegevusele. Seega on isikust lähtuva julgeolekuohu hindamisel olulised tema vastuluurealane ettevalmistus ja töökogemus, talle teadaolev informatsioon tema poolt jälgitud Eesti Vabariigi kodanikest ning endistest agentidest ja usaldusisikutest, tutvus endiste kolleegidega, kes täna töötavad Vene Föderatsioonis Julgeolekuteenistuses või omavad seal töötavate isikutega sidemeid, usaldusväärse puudumine, millele viitab tema poolt valeandmete esitamine ja faktide varjamine seoses töötamisega Riiklikus Julgeoleku Komitees. Neid asjaolusid on võimalik kasutada tegevuses, mis on suunatud riigi julgeoleku vastu ning seda isegi juhul, kui kaebaja enda suhtumine asukohariiki ei ole vaenulik.³⁶⁹

Seega peab Kaitsepolitseiamet isikust tuleneva ohu hindamisel oluliseks just tema poolt minevikus, RJKs töötamise ajal omandatud teadmiste, oskuste ja sidemete kasutamise võimalust, kohtud aga lähtuvad eelkõige isiku tegevusest käesoleval ajal.

Küll on kohtupraktikas kinnitust leidnud seisukoht, et vaatamata sellele, et VMS § 12 lg 4 p 10 sõnastus justkui eeldab, et välismaalane omab konkreetse riigi kodakondsust ning selle kohaldamine määratlemata kodakondsusega isikute ja kodakondsuseta isikute osas oleks justkui välistatud, kuuluvad normi mõjualasse ka välismaalased, kelle kodakondsus on hetkel määratlemata. Normi eesmärgist lähtudes tuleb kodakondsusjärgse riigina vaadelda ka isiku päritoluriiki, mille luure- või julgeolekuorganitega on isikul olnud pikaajaline seos ja mille kodakondsuse saamine on isikul reaalselt võimalik.³⁷⁰ Nimetatud seisukoht on põhjendatud, sest isiku kodakondsusest vabastamine ja kodakondsuse taastamine on iga riigi enda otsustada ning isiku kodakondsusesse kuulumine võib olla ajas muutuv.

Samas tuleb tõdeda, et kui isikul puudub kodakondsusjärgne riik, sõltub tema tagasipöördumine endisesse kodakondsusjärgsesse riiki või varasemasse elukohariiki suuresti isiku soovist. Seega tuleks määratlemata kodakondsusega isikute ja kodakondsuseta isikute suhtes erimenetluste

³⁶⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 31.03.2006 otsus nr 3-04-300, p 6.

³⁷⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 28.06.2006 otsus nr 3-04-19, p 11.

läbiviimisel hinnata ka võimalust kohaldada nende lahkumiskohustuse täitmiseks sundi, kui isikud vabatahtlikult lahkumiskohustust ei täida.

Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et Eesti kohtupraktika on välisriigi julgeolekuasutuses töötamise asjaolu ja sellest tulenevat võimalikku ohtu riigi julgeolekule käsitletud kitsendavalt, sidudes selle selgete tõendite esitamise vajadusega, et isiku tegevus käesoleval ajal on ohuks riigi julgeolekule. Töö varasemates osas käsitletud põhjustel ei ole nimetatud asjaolude tuvastamine ja vastavate tõendite kogumine praktikas alati võimalik, seda enam, kui langetatav otsus põhineb prognoosil.

3.4.1.2 Välisriigi relvajõududega seotud välismaalasest tuleneva ohu tõendamine

Kohtulahendites, milles käsitletakse välisriigi relvajõududes kaadrisõjaväelasena teeninud ning sealt reservi arvatud või erru läinud isikuid, on kohtutes käsitlemist leidnud teenistuse sisuline hindamine.

Riigikohus on pidanud oluliseks tegevteenistuse sisu. Määratlemaks, kas isikut saab pidada kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes teeninud isikuks või mitte, tuleb kindlaks teha, kas ta teenis kaadrisõjaväelasena ka tegelikult. Kaebaja väitel tegeles ta teenistuses olles hoopiski üksnes laskespordiga ja oli meistersportlane. Riigikohus asus seisukohale, et kui isik ei olnud tegelikult sõjaväelises tegevteenistuses, siis ei teeninud ta kaadrisõjaväelasena sellele vaatamata, et ta astus fiktiivsesse teenistusse vabatahtlikult. Kohus pidas nimetatut asja lahendamiseks määrava tähtsusega asjaoluks, mille kindlakstegemisel oleks kohtud pidanud lähtuma uurimisprintsipist, ning saatis asja uueks läbivaatamiseks esimese astme kohtule.³⁷¹

Tallinna Ringkonnakohus on asunud seisukohale, et VMS § 12 lg 4 p 7 ei sätesta, et kaadrikaitseväelastena peetakse silmas sellisel ametikohal töötamist, mis eeldab igapäevast sõjategevuses osalemist või selleks valmistumist. Lipniku auastme omamine, teenimine ohvitseri auastmega ametikohal NSVLi relvajõudude väeosas, kus kaadrikaitseväelast iseloomustab range hierarhiaga alluvus kõrgemalseisvale ülemusele ja teenistusrelva omamine, osundavad, et isik töötas kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes. Asjaolu, et isiku igapäevased tööülesanded võisid olla sõjaväelise väljaõppega mitte seotud ja lahingutegevuses või selleks väljaõppes isik ei pruukinud osaleda, ei tähenda, et tema ametikohta ei tuleks käsitleda kaadrisõjaväelase ametikohana. Ka potentsiaalne võimalus väeosas teenistuses

³⁷¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 19.05.2002 otsus nr 3-3-1-18-02, p 10-13.

viibimise ajal, arvestades ohvitseri aukraadi ja sellele vastava ametikoha ning teenistusrelva olemasolu, osundab, et isiku tegevus võib olla riigi julgeolekule ohtlik.³⁷²

Selline lähenemine on põhjendatud, kuna andmestik välisriigi relvajõudude täpse tegevuse kohta Eestil puuduvad.

Tallinna Ringkonnakohtus on asunud seisukohale, et relvajõudude lahkumine oli vajalik Eesti Vabariigi julgeoleku tagamiseks. Üksiku sõjaväelase riiki elamajäämise mõju julgeolekule võib olla väike, kuid sellele vaatamata on ka tema riigist lahkumiseks kohustamine hõlmatud eesmärgiga kaitsta riigi julgeolekut tervikuna. Sarnaseid isikuid on Eestis teisigi ning neist lähtuv potentsiaalne oht võib kumuleeruda ja omandada reaalse iseloomu.³⁷³ On ilmne, et suure arvu endiste välisriigi sõjaväelaste viibimine riigis ei ole selle riigi julgeoleku seisukohalt soovitatav nähtus.³⁷⁴

Kuigi VMS ei sätesta, et välisriigi relvajõududes teeninud ning sealt reservi arvatud või erru läinud välismaalast loetakse seaduse alusel automaatselt ohuks riigi julgeolekule, on ilmne, et seos riigi julgeoleku aspektidega on olemas. Sarnaselt välisriigi luure- ja julgeolekuorganites töötanud või teeninud isikutega, sõltub ka erusõjaväelastest lähtuv oht julgeolekule nende arvust ja teenistuse käigus saadud väljaõppest, teadmistest ja oskustest, samuti sidemetest kodakondsusejärgse riigiga.

Üldistatult võib väita, et välisriigi relvajõududes teenimist on kohtupraktikas loetud üheks võimalikuks julgeolekuohuks riigile. Samas tuleneb kohtupraktikast nõue, et julgeolekuohu tuvastamine eeldab sisulise hinnangu andmist teenistuse iseloomule. Arvestades asjaolu, et välisriikide relvajõudude liigid, koosseisud, seal teeninud isikute teenistusülesanded ja nende isikute tegevus ei ole avalik teave ning on välisriikide poolt kaitstud riigisaladusega, võib Eesti riigi poolt sellisel kujul teenistuse sisuline hindamine olla praktikas võimatu. Vastavate andmete ja tõendite kogumine sõltub suurel määral välisriigi koostöösoovist. Välismaalase enda poolt menetluse käigus esitatud tõendid on sellises olukorras sageli isikut ennast soodsamas valguses näitavad ja kallutatud, kuid samas on ülaltoodud põhjustel nende kontrollimine raskendatud või võimatu. Probleemistiku muudab keerulisemaks asjaolu, et teiselt poolt on välismaalane paljudel juhtudel seotud ustavus- või vaikimisvandega, mille ta on andnud eeldusena sellisel teenistuskohal teenimiseks. Sellises olukorras võivad välisriigi või välismaalase koostöötahte

³⁷² Tallinna Ringkonnakohtu 25.05.2006 otsus nr 3-05-98, p 11.

³⁷³ Tallinna Ringkonnakohtu Tallinna Ringkonnakohtu 26.09.2006 otsus nr 3-05-317, p 8.

³⁷⁴ Tallinna Ringkonnakohtu 24.10.2006 otsus nr 3-06-1672, p 11.

puudumise tõttu välismaalase riiki lubamise või jätkuva riigis viibimisega seotud ohud olla menetluse käigus ebapiisavalt hinnatud.

3.4.1.3 Õigusrikkumisi toime pannud välismaalasest tuleneva ohu tõendamine

Kolmanda suurema grupi, kellest lähtuva ohu hindamine avalikule korrale, riigi julgeolekule ja turvalisusele on Eesti haldus- ja kohtupraktikas aktuaalne olnud, moodustavad erinevaid õigusrikkumisi, enamasti süütegusid toime pannud välismaalased.

Tallinna Ringkonnakohus on korduvalt andnud hinnangu Eestis ebaseaduslikult viibimisele. Kohus on asunud seisukohale, et Eesti õiguskorra tagamise huvides on oluline, et siin ei viibiks pikka aega seadusliku aluseta välismaalasi ning riigi nimel tehtud lahkumisettekirjutused täidetaks,³⁷⁵ samuti on riigis seadusliku aluseta viibiva isiku väljasaatmine demokraatlikus ühiskonnas legitiimne eesmärk.³⁷⁶ Samas on kohus leidnud, et olukorras, kus välismaalast ei ole karistatud isegi mitte Eestis seadusliku aluseta viibimise eest, ei anna üksnes Eestis ilma seadusliku aluseta pikaajaline viibimine alust käsitleda kaebajat VMS § 12 lg 4 p 2 vastava isikuna – välismaalasena, kes ei järgi põhiseaduslikku korda ning ei täida Eesti seadusi,³⁷⁷ mis tooks vältimatult kaasa välismaalasele Eestis viibimisaluste andmisest keeldumise.

Euroopa Inimõiguste Kohus on tunnustanud immigratsioonireeglitest kinnipidamise meetmete õigustatud eesmärgina ”korratuse ärahoidmist”,³⁷⁸ mis on olemuslikult kattuv Eesti kohtupraktikas antud hinnangutega.

Eesti kohtupraktikas on korduvalt hinnatud kuritegusid toime pannud välismaalasest tulenevat ohtlikkust avalikule korrale, julgeolekule ja turvalisusele.

Ringkonnakohus on ka leidnud, et kui isikut on korduvalt karistatud tahtlike kuritegude toimepanemise eest ja ta on korduvalt toime pannud raskeid kuritegusid nagu röövimised ja vägistamine, siis lähtuv oht ühiskonna julgeolekule on tõsine.³⁷⁹ Näiteks on kohus leidnud, et

³⁷⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2007 määrus nr 3-07-285, p 8.

³⁷⁶ Tallinna Ringkonnakohtu 31.10.2006 määrus 3-06-1702, p 8.

³⁷⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 5.02.2007 otsus nr 3-05-740, p 7.

³⁷⁸ European Court of Human Rights 16.06.2005 judgment in Case of Sisojeva and others v Latvia, para 106.

³⁷⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 26. mai 2006 otsus nr 3-05-1375, lk 6.

korduvalt, kuuel korral kuritegude eest süüdi mõistetud isik võib olla ohtlik avalikule korrale või riigi julgeolekule.³⁸⁰

Samuti on Ringkonnakohus leidnud, et hindamaks seoses narkootiliste ainete omamisega raskeid kuritegusid ning korduvaid vargusi toime pannud välismaalasest tulenevat ohtu vähenenuks, peab vanglast vabanemise järel olema kuritegude toimepanemisest möödunud piisavalt pikk aeg.³⁸¹ Olukorras, kus vangistusest vabanemisest möödunud ajavahemik on lühike, on isikust lähtuv oht ühiskonna julgeolekule vähenenud üksnes vähesel määral.³⁸²

Riigikohus on seisukohal, et kriminaalkorras karistatud välismaalase riigis viibimise jätkamise otsustamisel tuleb hinnata tema vabanemisest lähtuvat võimalikku ohtu. Kui elamisluba taotleb kinnipeetav, on temast vabaduses lähtuva ohu hindamine küll raskendatud, kuid võimalik ametiabi korras vangla poolt.³⁸³

Välismaalastega seotud erimenetlustes võib välismaalasest tuleneva ohu hinnang olla erinev varasema kriminaalkorras karistamise otsuses antud hinnangust. Välismaalastega seotud erimenetlustes hinnatakse kuriteo toimepanemise asjaolusid kogumis koos muude asjas tähtsust omavate asjaoludega. Välismaalastega seotud erimenetluses tehtud otsus ei muuda olematuks kuritegu ega sellele kohtu poolt kriminaalmenetluses antud hinnangut.³⁸⁴

Sarnastel seisukohtadel kuritegusid toime pannud välismaalase ohtlikkuse hindamisel avalikule korrale, riigi julgeolekule ja turvalisusele on ka Euroopa Inimõiguste Kohus. Kohus on käsitlenud ohuna avalikule korrale ja turvalisusele peamiselt erinevate kuritegude toimepanemist, pöörates vähem tähelepanu kuritegude arvule ja korduvusele ning rohkem tähelepanu kuritegude raskusele.

Nii näiteks pani välismaalane toime 147 kuritegu³⁸⁵, neist 82 vargust raskendavatel asjaolude, 39 varguse katset ja 5 röövi, kuid kohus hindas tema kuritegelikku minevikku vähem tõsiseks kui isikuvastaseid kuritegusid toime pannud isikul, kes oli lisaks mitmetele kergematele kuritegudele toime pannud ka kallaletungi ja peksmise.³⁸⁶ Isiku, kes oli toime pannud kaheksa kuritegu, millest suurema osa moodustasid liikluskuriteod, ohtlikkust ei hinnanud kohus eriti kõrgeks.³⁸⁷ Kohus ei pidanud isiku ohtlikkust avalikule korrale eriti suureks ka siis, kui isik pani 16 kuu

³⁸⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 18. jaanuar 2007 määrus 3-06-2316, p 9.

³⁸¹ Tallinna Ringkonnakohtu 26.05.2006 otsus nr 3-05-158, lk 5.

³⁸² Tallinna Ringkonnakohtu 26. mai 2006 otsus nr 3-05-1375, lk 6.

³⁸³ Riigikohtu halduskolleegiumi 23.10.2006 otsus nr 3-3-1-52-06, p 16.

³⁸⁴ Riigikohtu halduskolleegiumi 16.10.2006 otsus nr 3-3-1-53-06, p 15.

³⁸⁵ European Court of Human Rights 18.02.1991 judgment Case of Moustaquim v Belgium, para 9 and para 42.

³⁸⁶ European Court of Human Rights 26.03.1992 judgment Case of Beldjoudi v. France, para 75.

³⁸⁷ European Court of Human Rights 27.10.2005 judgment Case of Keles v Germany, para 59.

jooksul pärast osalisriiki saabumist toime röövi ja vara kahjustamise ning omas ebaseaduslikult relva, kui talle oli karistusena mõistetud üksnes tingimisi vangistus.³⁸⁸ Samas on kohus hinnanud röövimist ka tõsiseks³⁸⁹ ja eriti tõsiseks³⁹⁰ kuriteoks.

Euroopa Inimõiguste Kohus on pidanud ka oluliseks, kui rangelt on isikut toimepandud kuritegude eest karistatud, leides näiteks, et kui isikut oli karistatud üksnes viie- ja kuuekuuliste vangistustega, siis ei ole isiku ohtlikkus avalikule korrale eriti suur.³⁹¹ Kui isikutele oli määratud aga tagasihoidlik trahv rikkumise eest, mis isegi ei kvalifitseerunud kuriteoks, siis ei pidanud kohus rikkumist eriti tõsiseks.³⁹²

Kohus on ka leidnud, et vägistamine on väga tõsine kuritegu³⁹³, prostitutsiooniga seotud tegevus raskendavatel asjaoludel (ilmselt vahendamine, elatumine prostitutsiooniga saadud rahast) on tõsine kuritegu.³⁹⁴

Samas on kohus pidanud narkootikumidega seotud kuritegusid väga tõsisteks. Kohus leidis, et narkootikumide omamine ja smuugeldamine³⁹⁵ ning narkootikumidega kaubitsemine³⁹⁶ on tõsised kuriteod. Kohus on tõdenud, et arvestades narkootikumide laastavat mõju, on mõistetav miks võimuorganid käituvad rangelt nende välismaalastega, kes aktiivselt selle pahe levikule kaasa aitavad. Asjaolu, kas tegemist on esimese süüdimõistmisega, ei vähenda kohtu hinnangul selle kuriteo tõsidust ja raskust.³⁹⁷

Põhimõtteliselt sarnastel seisukohtadel välismaalasest tuleneva ohu hindamisel on ka Euroopa Kohus. Alljärgnevalt on vaadeldud, milliseid asjaolusid on olnud Euroopa Kohtu lahendite põhjal aluseks, mil liikmesriigid on tõstatanud küsimusi, et isik võib ohustada avalikku korda. Oluline on siinkohal märkida, et varasemalt kuulusid Euroopa Kohtu pädevusse üksnes need vaidlused, mis puudutavad isikute vaba liikumise regulatsiooni Euroopa Liidus, aga mitte migratsiooni- ja asüülivaldkonnad.

³⁸⁸ European Court of Human Rights 02.08.2001 judgment Case of Boulif v Switzerland, para 51.

³⁸⁹ European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment Case of El Boujaïdi v. France, para 40.

³⁹⁰ European Court of Human Rights 21.10.1997 judgment Case of Boujlifa v France, para 44.

³⁹¹ European Court of Human Rights 27.10.2005 judgment Case of Keles v Germany, para 59.

³⁹² European Court of Human Rights 16.06.2005 judgment Case of Sisojeva and others v Latvia, para 108.

³⁹³ European Court of Human Rights 29.01.1997 judgment Case of Bouchelkia v. France, para 51.

³⁹⁴ European Court of Human Rights 24.04.1996 judgment Case of Boughanemi v France, para 44.

³⁹⁵ European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment Case of Mehemi v France, para 37.

³⁹⁶ European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment Case of El Boujaïdi v. France, para 38; European Court of Human Rights 30.11.1999 judgment Case of Baghli v France, para 48.

³⁹⁷ European Court of Human Rights 31 January 2006 judgment Case of Sezen v. the Netherlands, para 43.

Korduvalt on Euroopa Kohus käsitlenud olukorda, kus liikmesriigi hinnangul ohustab avalikku korda isik, kes on seotud narkootikumide ebaseadusliku tarvitamise või omamisega või nendega ebaseadusliku kaubitsemisega. Nii on peetud avalikku korda ohustavaks isikut:

1) kes olid süüdi mõistetud ebaseaduslikus narkootikumide omamises ja tarvitamises ning keda karistati kolme kuulise vangistusega ja talle kehtestati eluaegne sissesõidukeeld;³⁹⁸

2) kes oli kaks korda süüdi mõistetud narkootikumide ebaseaduslikus omamises ja viimasel korral karistatud tingimisi vangistusega 12 kuuks;³⁹⁹

3) kes oli narkosõltlane ja alkoholisõltlane ning oli korduvalt toime pannud narkootikumidega seotud süütegusid ja vägivallatsenud. Võõrutusravisse tõsiselt ei suhtunud. Hinnang, et isik ohustab avalikku korda põhines tema poolt toime pandud kuritegude arvul ja tõsidusel ning tegelikul riskil, et ta paneb ka tulevikus toime kuritegusid, kuna ta on narko- ja alkoholisõltlane.⁴⁰⁰

Ohtu avalikule korrale põhjendas liikmesriik nimetatud isikute poolt toime pandud õigusrikkumiste sageduse ja tõsidusega ning tõenäosusega narkosõltuvuse tõttu uusi süütegusid toime panna.

Ülaltoodud juhtudel on Euroopa Kohus põhimõtteliselt nõustunud, et narkootikumidega seotud kuritegudes süüdi mõistetud isikuid võib pidada avalikku korda ohustavaks. Ainuüksi asjaolu, et isik ohustab avalikku korda, ei too aga automaatselt kaasa tema liikumisvabaduse piiramise õiguspärasust.

Avalikku korda ohustavaks on liikmesriik pidanud ka isiku kuulumist organisatsiooni, mille tegevust peeti selles riigis sotsiaalselt kahjulikuks, kuid mis ei olnud siiski keelustatud⁴⁰¹, ning tõenäolist töötamist prostituutidena baaris, kusjuures prostitutsioon kui selline ei olnud liikmesriigis keelatud.⁴⁰²

Kuigi eelviidatud lahenditest esimesel juhul asus kohus seisukohale, et kohaldades piiranguid avaliku korra kaitseks, on liikmesriik õigustatud arvesse võtma tõsiasja, et isik suhtleb ühenduse või organisatsiooniga, mille tegevust liikmesriik peab sotsiaalselt kahjulikuks, kuid mis ei ole selles riigi ebaseaduslik, hoolimata tõsiasjast, et sarnaseid piiranguid ei kehtestata selle

³⁹⁸ Judgment of the Court of 19 January 1999 in case C-348/96 *Calfa v Greece*, para 11.

³⁹⁹ Judgment of the Court of 27 October 1977 in case 30/77 *The United Kingdom v Bouchereau*, para 2-3.

⁴⁰⁰ Judgment of the Court of 29 April 2004 in joined cases C-482/01 and C-493/01 *Orfanopoulos and Others v Germany*, para 25 and 33 and *Oliveri v Germany*, para 25-26.

⁴⁰¹ Judgment of the Court of 3 July 1980 in case 157/79 *The United Kingdom v Pieck*, para 2-3.

⁴⁰² Judgment of the Court of 18 May 1982 in joined cases 115 and 116/81 *Adoui v Belgium and Cornuaille v Belgium*, para 2-3 and 6.

liikmesriigi enda kodanikele, kes soovivad samas ühenduses või organisatsioonis tööle asuda⁴⁰³, on ta teisena viidatud lahendis siiski leidnud, et liikmesriik ei tohi teiste liikmesriikide kodanike kohtlemisel tugineda avaliku korra kaitse vajadusele, kui liikmesriik oma enda kodanike sellise käitumisega võitlemiseks ei kasuta repressiivseid meetmeid või muid ehtsaid ja efektiivseid meetmeid.⁴⁰⁴

Liikmesriigid on pidanud avalikku korda ohustavaks ka isikuid, kes on saabunud riigi loata riigi territooriumile või ei järgi välismaalastele riigis viibimiseks esitatavaid nõudeid.⁴⁰⁵ Nimetatud juhtudel on kohus asunud seisukohale, et piirangut avaliku korra, riigi julgeoleku ja rahva tervise kaitseks ei tohi käsitleda tingimusena riiki saabumise või seal elamise õiguse omandamiseks.⁴⁰⁶ Samas ei keela Euroopa Liidu õigus liikmesriikidel kohaldamast välismaalaste kontrolli sätete rikkumise eest mistahes kohaseid sanktsioone, välja arvatud territooriumilt lahkuma kohustamine, mis on vajalikud nende sätete tõhususe tagamiseks.⁴⁰⁷ Seega leidis kohus, et teise liikmesriigi kodaniku poolt ilma selle liikmesriigi poolt kehtestatud nõudeid järgimata liikmesriigi territooriumile saabumine ja sinna jäämine ei ole avaliku korra ohustamine Euroopa Liidu õiguse mõttes, kuna nimetatu sisustamiseks on vajalik Euroopa Liidu esmasest ja teisest õigusest tulenevate piirangute arvestamine.

Nii Eesti, Euroopa Inimõiguste Kohtu kui Euroopa Kohtu praktikast järeldub, et kuritegusid toime pannud isikust tuleneb oht avalikule korrale. Ohu suuruse hindamisel on arvestatud nii kuritegude korduvust, kuritegude toimepanemise asjaolusid, kuritegude raskust kui ka kuritegude eest määratud karistusi. Välismaalastega seotud erimenetlustes on eeltoodud asjaolud üldjuhul mõistliku ressursikuluga tõendatavad, kuna vastavad andmed dokumenteeritud ja haldusorganile kättesaadavad. Ka juhul, kui välismaalane on pannud kuriteo toime või mõistetud selle eest süüdi välisriigis, on nimetatu kohta andmete saamine üldjuhul võimalik mõistliku aja- ja ressursikuluga. Samuti ei näe välisriigid üldjuhul põhimõttelisi takistusi vastava teabe edastamiseks põhjendatud teabevajaduse korral. Seega, erinevalt välisriigi luure- või julgeolekuorganiteks töötanud või relvajõududes teeninud isikutest tuleneva ohu hindamiseks tõendite kogumisest, on õigusrikkumisi toime pannud välismaalastest tuleneva ohu hindamiseks tõendite kogumine võimalik. Nimetatu võimaldab isikust tuleneva ohu hindamisel võtta enam arvesse just isikust lähtuvaid asjaolusid ning hinnata isiku ohtlikkust avalikule korrale, riigi julgeolekule ja turvalisusele.

⁴⁰³ Judgment of the Court of 3 July 1980 in case 157/79 The United Kingdom v Pieck, para 3.

⁴⁰⁴ Judgment of the Court of 18 May 1982 in joined cases 115 and 116/81 Adoui v Belgium and Cornuaille v Belgium, para 9.

⁴⁰⁵ Judgment of the Court of 8 April 1976 in case 48-75 Royer v Belgium, para 3-9; Judgment of the Court of 3 July 1980 in case 157/79 The United Kingdom v Pieck, para 2.

⁴⁰⁶ Judgment of the Court of 3 July 1980 in case 157/79 The United Kingdom v Pieck, para 9; Judgment of the Court of 8 April 1976 in case 48-75 Royer v Belgium, para 74.

⁴⁰⁷ Judgment of the Court of 8 April 1976 in case 48-75 Royer v Belgium, para 42.

3.4.2 Haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus välismaalasest tuleneva ohu tõendamisel

Vastavalt VMS sätestatule, on viibimisaluse aluseks olevate asjaolude tõendamisel tõendamiskoormus välismaalasel. Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord näeb ette, et kriminaalkorras karistatud välismaalane, välisriigi luure- või julgeolekuteenistusega seotud välismaalane ja välisriigi relvajõududega seotud välismaalane peab esitama koos taotlusega ka lisadokumendid.⁴⁰⁸ Samas tuleb tõdeda, et tegemist on dokumentidega, mis tõendavad faktilisi andmeid kriminaalkorras karistatuse või välisriigi luure- või julgeolekuteenistusega või relvajõududega seotud isiku teenistuse kohta. Nii esitab kriminaalkorras karistatud isik tähtajalise elamisloa taotlemisel lisaks kriminaalkorras karistamist tõendava dokumendi, kui isik on karistatud välisriigi õiguskaitseorgani (kohtu) poolt ja elulookirjelduse.⁴⁰⁹ Välismaalane, kes töötab või on töötanud või teeninud välisriigi luure- või julgeolekuteenistuses, esitab lisaks elulookirjelduse; töö- ja teenistuskäiku tõendava dokumendi; kodakondsusjärgse riigi pädeva ametiasutuse nõusoleku taotleja elama asumiseks Eestisse, kui taotleja töötab või on olnud selle riigi luure- või julgeolekuteenistuses; auastet tõendava dokumendi, kui taotleja omab auastet; dokumendi, mis tõendab taotleja reservi arvamist või erru minemist, kui taotleja on reservi arvatud või erru läinud.⁴¹⁰ Välismaalane, kes on välisriigi relvajõudude tegevteenistuses või on teeninud kaadrisõjaväelasena välisriigi relvajõududes ja sealt reservi arvatud, esitab lisaks elulookirjelduse; kodakondsusjärgse riigi pädeva ametiasutuse nõusoleku taotleja elama asumiseks Eestisse, kui ta on selle riigi relvajõudude tegevteenistuses või on teeninud selle riigi relvajõududes ja sealt reservi arvatud; töö- ja teenistuskäiku tõendava dokumendi; auastet tõendava dokumendi ja dokumendi, mis tõendab, et taotleja on reservi arvatud, kui ta on reservi arvatud.⁴¹¹

Nagu nähtub eeltoodud kohtupraktikast, ei saa ainuüksi isiku varasemast seotusest välisriigi luure- või julgeolekuorganitega ega relvajõududega ega isegi tema kriminaalkorras karistatuse faktist teha järeldusi isiku ohtlikkuse kohta avalikule korrale, turvalisusele ega riigi julgeolekule, vaid nimetatu tuleb tuvastada ja tõendada eraldi. Seega tuleb tõdeda, et välismaalase tõendamiskoormus temast tuleneva ohu hindamisel piirdub üksnes faktilise teabe esitamisega ja selle tõendamisega dokumentaalsete tõenditega. Haldusorganil on kohustus hinnata välismaalase

⁴⁰⁸ Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord § 21-23.

⁴⁰⁹ Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord § 21.

⁴¹⁰ Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord § 22 lg 1.

⁴¹¹ Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord § 23 lg 1.

poolt esitatud andmete ja tõendite usaldusväärsust, vajadusel koguda täiendavalt tõendeid omal algatusel ning anda hinnang välismaalase ohtlikkuse kohta avalikule korrale, turvalisusele ja riigi julgeolekule.

Julgeolekuohu hindamisel tuleb arvestada, et sageli ei ole võimalik kasutada objektiivseid kriteeriume. Julgeolekuohu hindamine on tulevikku suunatud, hüpoteetiline ja alternatiividest koosnev. Julgeolekualane dilemma koosneb alati kahest küsimusest: “Mis juhtub, kui ei tegutseta julgeolekuohu ennetamiseks?” ja “Mis siis saab, kui tegutsetakse?”.⁴¹²

Välismaalastega seotud erimenetlust läbiviival haldusorganil on menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisel ja hindamisel ulatuslik hindamisruum. Nimetatu tuleneb välismaalastega seotud erimenetluste olemusest, määratlemata õigusmõistetest ja otsuse põhinemisest prognoosil. Välismaalastega seotud erimenetlustele on iseloomulik, et puudub võimalus tõsikindlalt tuvastada, kas ennetatav oht oleks ka realiseerunud või mitte. Nii näiteks ei ole võimalik tagantjärele hinnata, kas välismaalase riiki lubamise korral oleks ta osutunud ohtlikuks avalikule korrale või mitte, või kas varjupaigataotleja päritoluriiki tagasi saatmine oleks toonud kaasa tema tagakiusamise, piinamise või surma või mitte.

Vaatamata ulatuslikule hindamisruumile tuleb haldusorganil prognoosil põhinevate otsuste tegemisel võimalikult suures ulatuses välja selgitada tähtsust omavad faktilised asjaolud ja koguda nende kohta võimalikult usaldusväärsed tõendid. Samuti peab haldusorgan viima menetluse läbi õiguspäraselt, lähtudes hea halduse põhimõttest ja menetluse eesmärkidest ning järgides täpselt menetlusnõudeid. Menetluses tähtsust omavate faktiliste asjaolude võimalikult täielik väljaselgitamine ja tõendamine, menetluse eesmärkidest lähtumine ja menetluse nõuetekohane läbiviimine aitavad maandada haldusorgani ulatuslikust hindamisruumist tulenevaid riske.

Tuvastamaks ja tõendamaks välismaalasest tulenevat võimalikku ohtu, on haldusorganil samad menetluslikud võimalused nagu teistegi asjas tähtsust omavate asjaolude tuvastamiseks ja tõendamiseks. Sarnaselt asjaoludele, mille esinemine sõltub isiku enda arusaamast nagu isiklikud asjaolud või kavatsused, ei ole isiku ohtlikkust võimalik tõsikindlalt ja otseste tõenditega tõendada.

⁴¹² B. Buzan, O. Waver, J. de Wilde. Security. A New Framework for Analysis. Lynne Rienner Publishers, Boulder, London. 1998, p 32.

Isiku ohtlikkus on sageli asjaolu, mille osas ei ole haldusorganil ühest selgust. Samas on just see asjaolu olulise tähtsusega välismaalastega seotud erimenetlustes, millest sõltub koormava haldusakti andmine või soodustava haldusakti andmisest keeldumine.

Isikust tuleneva ohu kohta tõendite kogumist aga raskendab asjaolu, et isik, kes ohustab avalikku korda ja riigi julgeolekut, tõenäoliselt püüab nimetatut varjata ega aita kaasa oma ohtlikkuse väljaselgitamisele, vaid pigem püüab tema käsutuses olevaid tõendeid ja oma tegelikke kavatsusi varjata.

Teisalt tuleb tõdeda, et isikult ei saagi eeldada, et ta peaks ise oma ohtlikkust hindama – isik teab ainult faktilisi asjaolusid ning enda kavatsusi ja tegevuse eesmärgi. Milline on aga hinnang isiku ohtlikkusele ohuproгноosi kontekstis, ei sõltu välismaalasest, vaid on haldusorgani otsustada. Ohu hindamisel on oluline alati see, kui suurt kahju tekitab ohu realiseerumine. Teatud olukordade või käitumiste puhul eeldatakse ohu olemasolu. Samas, tulenevalt Eesti kohtupraktikast välismaalastega seotud erimenetlustes, ei oma nimetatud eeldus erilist tähtsust ning isikust tuleneva ohu olemasolu tuleb eraldi tõendada.

Millised asjaolud omavad tähtsust julgeoleku, avaliku korra ja turvalisuse tagamise aspektist ja millised mitte, sõltub nii nimetatud avaliku korra ja riigi julgeoleku kui määratlemata õiguspõhiste sisustamisest, menetluse läbiviimise ajal olemasolevast ohuhinnangutest ja –proгноosidest kui ka konkreetsetest välismaalase isikuga seotud asjaoludest, mis menetluse käigus selguvad. Määratlemata õiguspõhiste sisustamine ning ohuhinnangud ja –proгноosid on kontekst, milles hinnatakse välismaalasega seotud asjaolusid. Samas on need oma olemuselt ajas muutuvad, mistõttu võidakse välismaalasega seotud samadele asjaoludele anda igakordselt erinev hinnang.

Välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavate ja tuvastamisele kuuluvate asjaolude väljaselgitamise ja tõendamise keerukus tuleneb tähtsustomavate asjaolude määratlematusest ja ebaselgusest, teisalt ka asjaolust, et sageli on tegemist proгноosotsustega, kus ennetatakse võimalikke riske.

Välismaalastega seotud erimenetlustes tuleb isiku ohtlikkuse kohta tõendite kogumisel arvestada ka sellega, millise menetluse raames vastavad tõendid on saadud. On võimalik, et isiku osas, kes võib ohustada avalikku korda või riigi julgeolekut, on käimas ka mõni süüteomenetlus. Samuti võib välismaalastega seotud erimenetluse algatamise ajendiks olla jälitustegevuse käigus saadud teave. Vastavalt jälitustegevuse seaduse § 9 lõike 2 punktile 6 võib jälitusmenetluse alustamise ajendiks olla vajadus otsustada elamis- või tööloa või Eesti kodakondsuse andmine. Nimetatust ei saa aga teha meelevaldset järeldust nagu võiks jälitustegevust kasutada üksnes eelnimetatud

välismaalaste menetluses. Oma olemuselt on välismaalastega seotud erimenetluste eesmärgiks ennetada ja tõkestada välismaalastest tulenevat ohtu riigi elanikkonnale, mistõttu ongi menetluse alustamise ajaks haldusorganil juba tekkinud isiku ohtlikkuse osas põhjendatud kahtlus, st haldusorganil on need andmed eelnevalt olemas. Samas tuleb kindlasti lähtuda jälitustegevuse seaduse § 5 lõikest 5, mille kohaselt on jälitustoimingud on lubatud üksnes siis, kui taotletavat eesmärki ei ole võimalik saavutada isiku põhiõigusi vähem riivaval viisil.

Nagu nähtub ülaltoodust, on välismaalastega seotud erimenetlustes tehtavad otsused oma olemuselt tõenäosusotsused või prognoosotsused, kus haldusorganil ei ole menetluse käigus võimalik koguda kõiki tõendeid haldusakti andmiseks olevate eluliste asjaolude kohta. Nimetatu tuleneb nii ajalisest piirangust, vajadusest minimeerida võimalik isikust tulenev oht, kuid teisalt ka ebaselgusest haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude osas. Tagantjäre ei olegi võimalik kindlaks teha, kas haldusakti andmata jätmisel oleks oht realiseerunud või mitte.

Välismaalastega seotud erimenetlustes on teatud juhtudel võimalik vähendatud tõendamiskoormuse rakendamine. Vähendatud tõendamiskoormuse juures, kus tehakse prognoosil põhinev otsustus ning kus menetluse käigus ei koguta kõigi asjas tähtsust omavate asjaolude kohta tõendeid, ei ole võimalik põhjendada selle tavapärase tähenduses, kuna puudub vahetu seos faktiliste asjaolude ja prognoositava võimaliku tagajärje vahel. Samuti võib ühe otsuse kaalutluseks olla faktiliste asjaolude kogum, millest üks või mõned asjaolud eraldi võetuna ei oma erilist tähtsust. Nii näiteks ei oma olulist tähtsust isiku huvi jalgpalli vastu, maailmavaade või kuulumine mõnda usulisse ühendusse, kuid nimetatu võib omandada tähtsuse ohuprognoosi kontekstis. Olukord, kus menetluse iseloomust tulenevalt ei ole võimalik tõsikindlalt tuvastada kõiki asjaolusid või neid kajastada haldusakti põhjenduses, ei too ega saagi kaasa tuua olukorda, kus välismaalasel tekkiks sellest tulenevalt õigus riiki saabuda või siin viibida.

Nii VMS kui VSS sätetes on kasutatud sõnastust „on põhjendatud alust arvata“. Nimetatust võib järeldada, et normi rakendamine ja selles sätestatud õigusliku tagajärje saabumine ei eelda kõigis normis toodud faktiliste asjaolude kohta tõendite saamist ning tegemist on nn vähendatud tõendamiskoormusega. Samas puudub määratlus, millal siiski võib haldusorgan lugeda normis toodud asjaolud piisavalt tõendatuks.

Nagu nähtub eeltoodust on käesoleval ajal Eesti kohtupraktika kohaselt nõutav välismaalasest tuleneva ohu tõsikindel tõendamine ning rakendamisele on kuulunud eelkõige VMS normid, mis

eeldavad tõsikindla ohu tuvastamist, isegi kui normi enda koosseis näeb ette ka vähendatud tõendamiskoormuse.

Arvestades kasvavaid julgeolekuriske, võivad muutuda aktuaalseks VMS sätted, mille kohaselt muuhulgas ei anta ega pikendada elamisluba välismaalasele:

- 1) kes on õhutanud või õhutab või on põhjendatud alus arvata, et ta on õhutanud või õhutab rahvuslikku, rassilist, usulist või poliitilist vihkamist või vägivalda;
- 2) kelle kohta on andmeid või on põhjendatud alus arvata, et ta kuulub kuritegelikku ühendusse, et ta on seotud narkootikumide või psühhotroopsete ainete või isikute ebaseadusliku toimetamisega üle riigipiiri, et ta kuulub terroristlikku ühendusse või on toime pannud terroristliku akti või et ta on seotud rahapesuga;
- 3) kes on saanud või on põhjendatud alus arvata, et ta on saanud eriväljaõppe või eriettevalmistuse dessantoperatsioonideks või diversiooni või sabotaaži alal või muu eriväljaõppe, mille käigus omandatud teadmisi ja oskusi saab vahetult rakendada illegaalsete relvaformeeringute ülesehitamisel või väljaõppel.⁴¹³

Nimetatud sätetes väärrib tähelepanu kasutatud sõnastus “kelle kohta on andmeid” ja “on põhjendatud alus arvata”. Selline käsitlus on mõisteta, kuna enamasti ei ole vastavate asjaolude tõenduseks jõustunud süüdimõistev kohtuotsus, vaid muud, seal hulgas jälitustegevuse käigus kogutud andmed.

Kuna Eestis puudub haldus- ja kohtupraktika välismaalastega seotud erimenetlustes osas vähendatud tõendamiskoormuse rakendamiseks, oleks üheks lahenduseks vähendatud tõendamiskoormuse sisustamisel sarnastes asjades Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtade arvestamine. Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas on korduvalt käsitlemist leidnud mõiste “mõistlik kahtlus” sisustamine, mis on olemuselt samane VMS-s kasutatavate väljenditega “kelle kohta on andmeid” ja “on põhjendatud alus arvata”.

Nii on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et “mõistlik kahtlus” eeldab faktide ja teabe olemasolu, mis veenaks objektiivset vaatlejat, et antud isik on toime pannud kuriteo. Mis on “mõistlik”, sõltub asjaoludest. Lahendis, milles käsitleti terrorismis kahtlustatavate isikute kinnipidamise seaduslikkust, on Euroopa Inimõiguste Kohus väljendanud seisukohta, et kuigi ülekuulamisel küsitles politsei kaebajaid seoses kahtlustamisega teatud kuritegudes ja kuulumisega teatud organisatsioonidesse ning kaebajate tähelepanu juhiti ülekuulamise käigus

⁴¹³ VMS § 12 lg 4 p 4, 9, 11.

põhjustele, miks neid terrorismis kahtlustati, ei veena see milleski muus, kui et tõkendit kohaldanud ametnikud kahtlustasid, et kaebajad olid nimetatud tegude toimepanemises osalenud, kuid ei veennuks selles objektiivset vaatlejat.⁴¹⁴

Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et ka juhul, kui tegemist on riigi julgeolekut või terrorismi puudutava juhtumiga, peab riigiorganite tegevuse seaduslikkus alluma siseriikliku kohtu poolt teostatavale järelvalvele.⁴¹⁵

Üha aktuaalsemaks muutub ebakindla teabe kasutamine tõendina haldusmenetluses isiku õiguste ja vabaduste piiramisel. Nagu nähtub eeltoodust, ei ole ebakindla teabe kasutamine tõendina Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt välistatud.

3.5 Välismaalase kaitstavate õiguste tõendamine

3.5.1 Välismaalase perekonnaelu ja eraelu asjaolude tõendamine

Välismaalastega seotud erimenetlustes on peamiseks tähtsust omavaks asjaoludeks välismaalase põhiõigused perekonnaelu ja eraelu austamisele. Nimetatu on leidnud käsitlemist ka välismaalaste asjadega seotud kohtupraktikas. Käesolevas peatükis on käsitletud põhjalikumalt vastavat nii Eesti kohtupraktikat, Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat kui ka Euroopa Kohtu praktikat. Peamiseks probleemiks välismaalaste riiki lubamise või nende jätkuvalt riigis viibimise lubamisega seotud menetlustes on küsimus: milliseid isikute vahelisi suhteid saab pidada perekonnaeluks ja kuidas on nimetatu tõendatav?

Riigikohus on käsitlenud mitmetes lahendites isiku õigust elada koos perekonnaga Eestis, leides, et EIK art 8 ja põhiseaduse § 26 ja § 27 kaitsevad isiku perekonnaelu riigipoolse alusetu sekkumise eest. Riigikohus on asunud seisukohale, et neist sätetest tuleneb isiku õigus perekonnaelu austamisele, mis avaldub perekonna taasühendamise õiguses Eestis. Riigikohus on asunud seisukohale, et § 27 lõikest 1 tuleneb üksikisikutele subjektiivne õigus.

Riigikohus on korduvalt ka määratlenud, milliste isikute vahelisele suhtele laieneb põhiseaduse § 27 lg 1 sätestatud kaitse, määratledes, et selle sätte kaitseala hõlmab kogu perekonnaga seonduvat alates selle loomisest kuni perekondliku kooselu kõige erinevamate valdkondadeni.⁴¹⁶

⁴¹⁴ European Court of Human Rights 30.08.1990 judgment Case of Fox, Campell and Hartley v. the United Kingdom, para 31-32.

⁴¹⁵ European Court of Human Rights 15.11.1996 judgment Case of Chahal v. United Kingdom, para 131.

Riigikohus on asunud seisukohale, et põhiseaduse § 27 lg 1 kaitseb riigi alusetu sekkumise eest:

- 1) seaduslikku abielu;⁴¹⁷
- 2) mehe ja naise sellist perekondlikku kooselu, mis pole seaduses sätestatud tingimustel ja korras vormistatud.⁴¹⁸

Põhiseaduse § 27 lg 3 kaitsealas on vanemate õigus kasvatada oma lapsi. Selleks, et piirata õigust elada perekonnaelu ja õigust kasvatada oma lapsi, peavad olema väga kaalukad põhjused.⁴¹⁹ Riigikohus on rõhutanud, et põhiseaduse § 27 lg 1 kaitseala laieneb:

- 1) seaduslikust abielus olevate abikaasade ühistele lastele;⁴²⁰
- 2) perekondlikku kooselu elavate isikute ühistele lastele;⁴²¹
- 3) abikaasade eelmistest abieludest sündinud lastele.⁴²²

Nimetatud isikute vaheliste suhete kvalifitseerimisest kaitsmistväärivaks perekonnaeluks on lähtunud ka edasine kohtupraktika.

Nii näiteks on leidnud Tallinna Ringkonnakohus olukorras, kus välismaalane peab perekonnaks, kellega ta soovib koos elada, sõpru, et tavatähenduses ei tähenda perekond eesti keeles sõpruskonda, isik ei ole abielus, vaid lesk ning Eestis ei ela tema lapsi ega lähedasi sugulasi. Kohus viitab ka, et inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 8 ei mõisteta Euroopa Inimõiguste Kohtu pikaajalise praktika kohaselt perekonna all sõpruskonda.⁴²³

Samas on muutunud üha olulisemaks perekonnaelu sisuline hindamine ja sellest tulenev riive intensiivsuse hindamine.

Nii on Tallinna Ringkonnakohus leidnud, et kui tegemist oli fiktiivse abieluga, mis oli sõlmitud elamisloa saamise eesmärgil, pole põhjust rääkida perekonnaelu elamisest ega sellest, et lahkumisettekirjutuse tegemine rikub välismaalase õigust perekonnaelule.⁴²⁴ Ka on Tallinna Ringkonnakohus leidnud, et olukorras, kus kaebaja ei ole pikka aega oma tütrega suhelnud ega

⁴¹⁶ Riigikohtu halduskolleegiumi 19. juuni 2000. aasta otsus nr 3-3-1-16-00, p 1.

⁴¹⁷ Riigikohtu halduskolleegiumi 6. juuni 1997. aasta määrus nr 3-3-1-16-97, p 2; Riigikohtu halduskolleegiumi 22. juuni 1999. aasta määrus nr 3-3-1-27-99, p 2.

⁴¹⁸ Riigikohtu halduskolleegiumi 19. juuni 2000. aasta otsus nr 3-3-1-16-00, p 1.

⁴¹⁹ Riigikohtu halduskolleegiumi 19. juuni 2000. aasta otsus nr 3-3-1-16-00, p 1.

⁴²⁰ Riigikohtu halduskolleegiumi 6. juuni 1997. aasta määrus nr 3-3-1-16-97, p 2.

⁴²¹ Riigikohtu halduskolleegiumi 19. juuni 2000. aasta otsus nr 3-3-1-16-00, p 1.

⁴²² Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 otsus nr 3-3-1-11-00, p 2.

⁴²³ Tallinna Ringkonnakohtu 9.11.2006 otsus 3-05-165, p 6.

⁴²⁴ Tallinna Ringkonnakohtu 13.12.2006 otsus nr 3-05-484, lk 3.

tema ülalpidamises osalenud, kuigi on talle vahel helistanud, ega oma elukaaslasega pikka aega koos elanud, kuna viibis kinnipidamiskohas, ei riku elamisloa andmisest keeldumine kaebaja õigust perekonnale ja eraelule.⁴²⁵

Tallinna Ringkonnakohus on hinnanud perekonnaelu olemasolu aspektist ka täiskasvanud välismaalase suhete lähedust oma emaga, määratledes need „perekondlike sidemetena“. Kui välismaalane väitis, et tema riigis viibimine on vajalik ema abistamiseks, siis menetluse käigus kinnitas ema, et loodab küll poja tagasitulekule ja tema abile, kusjuures ta saab igapäevaelus hakkama ilma kõrvalise abita, kuid abi on vaja töötegemiseks suvilas. Ka kohus on asunud seisukohale, et kaebajale Eestis elamiseks elamisloa andmisest keeldumine ei tingi tema ema Eestist lahkumist, sest nende emotsionaalne ja majanduslik sõltuvus ei ole sellise tugevusega.⁴²⁶

Mitmetes lahendites on Tallinna Ringkonnakohus käsitlenud olukorda, kus perekonnaelu riive puudutab võimalust elada koos elukaaslasega. Nii on Ringkonnakohus leidnud, et kahtlemata kujutab riivet kaebaja perekonnaelule tema Eestist väljasaatmine, kui tema elukaaslane ja üks laps jäävad siia,⁴²⁷ samuti olukorras, kus välismaalasel on Eestis Eesti kodanikust lapseootel elukaaslane, võib tema väljasaatmine riivata intensiivselt välismaalase õigust perekonnaelule.⁴²⁸ Nimetatud juhtudel ei ole olnud vaidlust välismaalase perekonnaelu olemasolu üle.

Vaidluse korral välismaalase perekonnaelu olemasolu ja selle tõendatuse üle on Tallinna Ringkonnakohus analüüsinud, millised tõendid välismaalase perekonnaelu olemasolu või selle puudumise kohta on usaldusväärsed. Kohus on leidnud, et lapse põlvnemise kohta on usutavamaks tõendiks lapse mõlema vanema kinnitus, kui asjaolu, et lapse sünnitunnistusel puudub kanne isa kohta. Samuti ei tõenda elukaaslase poolt elamisloa taotlusankeeti kaebaja andmete märkimata jätmine seda, et kaebaja ei ela koos väidetava elukaaslasega ja nende vahel puudub tihe side. Kaebaja ja elukaaslase suhtele hinnangu andmisel tuleb esmalt arvestada ühise lapse olemasolu. KMA ei ole ümber lükanud ka asjaolu, et kaebajal ja elukaaslasel on ühine eluase ja majapidamine. Need asjaolud on kohtule tundunud kaalukamad kui ankeediandmed. Kohus leidis, et kuigi elukaaslase poolt ankeediandmete esitamata jätmine ei ole mõistlik, kuid ebamõistlikkus isiku käitumises ei anna igal juhul alust pidada tema väiteid ebausutavaks, siis eeltoodu valguses oleks KMA pidanud lähtuma sellest, et kaebajal on Eestis perekonnasuhted nii oma poja kui elukaaslasega.⁴²⁹

⁴²⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 18. jaanuar 2007 määrus 3-06-2316, p 9.

⁴²⁶ Tallinna Ringkonnakohtu 26. mai 2006 otsus nr 3-05-1375, lk 6.

⁴²⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2007 määrus nr 3-07-285, p 8.

⁴²⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 18.01.2007 määrus nr 3-06-2274, p 7.

⁴²⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 17. veebruari 2006 otsus asjas nr 3-04-174, p 12.

Nagu nähtub ülaltoodust, hõlmab seadusega kaitstav perekonnaelu Eesti kohtupraktikas nii mehe ja naise vahelist abielu kui ka mehe ja naise sellist perekondlikku kooselu, mis pole seaduses sätestatud tingimustel ja korras vormistatud. Perekonnaelu kaitse hõlmab ka alaealisi lapsi, sõltumata sellest kas nad on abielus olevate või perekondlikku kooselu elavate isikute ühised lapsed või neist ühe lapsed. Ka on kohus käsitlenud perekondlike sidemetena ema ja täiskasvanud lapse vahelisi suhteid. Perekonnaelu määratluse alt jäävad välja aga fiktiivne abielu ja sõpruskond. Üha olulisemaks on aga muutunud perekonnaelu sisuline hindamine ja selle olemasolu tõendamine. Nimetatu osas ei saa lähtuda üksnes formaalsetest tõenditest, vaid haldusorgan peab perekonnaelu olemasolu või selle puudumise tuvastamisele lähenema sisuliselt, hinnates vajadusel erinevaid tõendeid ja koguma neid ka omal algatusel.

Oma lahendites, mis käsitlevad õigust perekonnaelu austamisele on Riigikohus korduvalt viidanud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikale. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on lahendanud korduvalt vaidlusi välismaalastega seotud erimenetluste osas, hinnates art-st 8 tuleneva õiguse perekonnaelu ja eraelu austamisele riive õiguspärasust. Nimetatu tulemuseks on rikkalik kohtupraktika, millest osa on alljärgnevalt analüüsitud pereelu hindamise aspektist.

Artikli 8 peamiseks eesmärgiks on kaitsta isiku õigust eraelu ja perekonnaelu austamisele võimuorganite omavolilise sekkumise eest, millest ei tulene väljasaatmisjuhtudel osalisriigile mitte ainult kohustus isikut mitte välja saata, vaid ka positiivne kohustus võimaldada sekkumata oma õigusi kasutada.⁴³⁰

Kohus on ise tõdenud, et kuigi art 8 kaitseb ka õigust rajada ja arendada suhteid teiste inimestega ning ühiskonnaga, milles nad elavad, moodustab see osa eraelust art 8 tähenduses. Seega, sõltumata perekonnaelu olemasolust, on kohus seisukohal, et riiki elama asunud migrandi väljasaatmine kujutab endast eraellu sekkumist. Kas kohus keskendub eraelule või pereelule, sõltub konkreetse juhtumi asjaoludest.⁴³¹

Euroopa Inimõiguste Kohus on tõdenud, et õigus perekonnaelu austamisele art 8 kohaselt eeldab perekonna olemasolu. Samas on kohus leidnud, et kavandatav abielu ei lange täielikult art 8 kaitsealast välja. Mida iganes perekonnaelu ka ei tähenda, hõlmab see kahtlemata suhet, mis tekitab seaduslikust ja ehtsast abielust, isegi kui perekonnaelu ei ole veel täielikult rajatud. Veelgi enam, väljend “perekonnaelu” abielus olevate isikute osas hõlmab tavaliselt kooselu. Viimast kinnitab art 12, kuna on vaevalt mõeldav, et õigus perekonda asutada ei hõlmaks õigust koos

⁴³⁰ European Court of Human Rights 16.06.2005 judgment Case of Sisojeva and others v Latvia, para 104.

elada. Samas on Euroopa Inimõiguste Kohus leidnud, et kui isikud, kes asukohariigi seaduste kohaselt osutuvad abielus mitte olevaks, kuid uskusid end abielus olevat ja soovisid siiralt koos normaalset perekonnaelu elada, siis on nende vaheline suhe piisav, et kuuluda art 8 kaitsealasse.⁴³²

Lisaks tavapärasele tuumik-perekonnale, kelle moodustavad abikaasad ning vanemad ja alaealised lapsed, on Euroopa Inimõiguste Kohus käsitlenud art 8 kaitsealasse kuuluva perekonna- või eraeluna ka nii alaealiste kui täisealiste vaheliste õdede-vendade vahelisi suhteid.

Kohus on leidnud, et ta ei käsitle täisealiste laste ja vanemate vahelisi suhteid perekonnaeluna.⁴³³ Nii on kohus sidemeid perekonnaliikmetega oluliseks pidanud ja arvesse võtnud olukorras, kus:

- 1) isik oli enamasti elanud oma perekonna juures, tal oli seitse õde-venda, kellest kolm olid sündinud osalisriigis ja üks oli osalisriigi kodanik, kusjuures perekond oli purunenud, mitmed õed-vennad kodust põgenenud ja osa neist kandis vanglakaristust;⁴³⁴
- 2) isik ise ja tema õed-vennad olid sündinud osalisriigis, ühel neist oli osalisriigi kodakondsus;⁴³⁵
- 3) õed-vennad elavad osalisriigis; isiku kümnest õest-vennast oli kuuel osalisriigi kodakondsus; lähisugulased (ema ja õed-vennad), elavad osalisriigis⁴³⁶.

Kohus on pidanud oluliseks perekondlike sidemete hindamisel ka seda, kas isik elab koos perekonnaga või suhtleb nendega tihedalt. Kohus on leidnud, et kui isik elab perekonnast eraldi, siis ei ole alusetu kahtlus, et isiku perekondlikud sidemed on nõrgad, isegi kui tegemist on väidetava elukaaslase ja lapsega⁴³⁷ ning siis, kui tegemist on õdede-vendadega⁴³⁸ ning kui isik elab koos perekonnaga või suhtleb perekonnaliikmetega tihedalt, siis on perekondlikud sidemed olulised, isegi kui tegemist on täisealise isiku õdede-vendadega.⁴³⁹ Kohus on leidnud, et kui täisealine isik ei suhtle oma õdede-vendadega, näitab see perekondlike sidemete puudumist.⁴⁴⁰ Kohus on käsitlenud ka täisealise puudega isiku suhet oma vanematega perekonnaeluna, võttes

⁴³¹ European Court of Human Rights 18.10.2006 judgment Case of Üner v the Netherlands, para 59.

⁴³² European Court of Human Rights 28.05.1985 judgment Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, para 59 - 63.

⁴³³ European Court of Human Rights 16.06.2005 judgment Case of Sisojeva and others v Latvia, para 102.

⁴³⁴ European Court of Human Rights 18.02.1991 judgment Case of Moustaquim v Belgium, para 35-36.

⁴³⁵ European Court of Human Rights 26.03.1992 judgment Case of Beldjoudi v. France, para 71.

⁴³⁶ European Court of Human Rights 29.01.1997 judgment Case of Bouchelkia v. France, para 39-40.

⁴³⁷ European Court of Human Rights 24.04.1996 judgment Case of Boughanemi v France, para 35.

⁴³⁸ European Court of Human Rights 30.11.1999 judgment Case of Baghli v France, para 48.

⁴³⁹ European Court of Human Rights 18.02.1991 judgment Case of Moustaquim v Belgium, para 71.

⁴⁴⁰ European Court of Human Rights 30.11.1999 judgment Case of Baghli v France, para 48

arvesse, et perekonnast eemal viibides tekkisid isikul suured suhtlemisraskused ning kohus leidis, et perekonnaga koos elamine aitaks tal kuritegevusest hoiduda.⁴⁴¹

Seega on Euroopa Inimõiguste Kohus pidanud oluliseks perekonnaelu tõendatuse hindamisel eelkõige perekondlike suhete tugevust, võttes arvesse, kas isik suhtleb perekonnaliikmetega, kas nad on lähedased ning milline oleks isiku perekonnast eraldamise mõju.

Euroopa Kohus on käsitlenud Euroopa Liidu kodaniku perekonnaelu isikute vaba liikumise võimaldamise kontekstis ega ole pööranud tähelepanu perekonnaelu hindamisele ja tõendamisele.

Euroopa Kohus on lähtunud perekonnaelu küsimustes Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast ning loeb seda endale siduvaks. Sarnaselt Euroopa Inimõiguste Kohtuga leiab ka Euroopa Kohus, et isiku õigus sellele, et austataks perekonnelu põhiõiguste ja vabaduste kaitse konventsiooni art 8 mõttes, on osa põhiõigustest, mis Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on Euroopa Liidu õiguskorras kaitstud. Õigus elada koos oma lähisugulastega toob kaasa liikmesriikide kohustused, mis võivad olla negatiivsed, kui üks liikmesriikidest on kohustatud hoiduma isiku väljasaatmisest, või positiivsed, kui tal tuleb lubada isikul oma territooriumile siseneda ja seal elada.⁴⁴²

Euroopa Kohus on leidnud, et Euroopa Liidu liikmesriigi kodanik ei saa täielikult kasutada oma põhivabadust, kui tema liikmesriik seab takistusi tema abikaasa riiki sisenemisele ja elama asumisele.⁴⁴³ Seega näeb Euroopa Kohus abikaasa riiki mittelubamist eelkõige takistusena Euroopa Liidu kodaniku liikumisvabadusele.

Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et Euroopa Liidu liikmesriigi kodaniku abikaasa, kes on kolmanda riigi kodanik, ei oma liikmesriigi territooriumil elamiseks seaduslikku alust, siis tuleb arvestada Inimõiguste ja Põhivabaduste kaitse konventsiooniga, mille art 8 kaitseb põhiõigust perekonnaelule.⁴⁴⁴ Samuti on kohus leidnud, et kuigi konventsioon ei anna välismaalasele õigust siseneda ja elama jääda konkreetsesse riiki, siis võib lähedaste perekonnaliikmete väljasaatmine olla art-ga 8 tagatud perekonnaelu austamise rikkumine.⁴⁴⁵

⁴⁴¹ European Court of Human Rights 13.07.1995 judgment Case of Nasri v. France, para 43-44.

⁴⁴² Judgment of the Court (grand chamber) 27. June 2006 in case c-540/03 European Parliament v Council of the European Union, para 52.

⁴⁴³ Judgment of the Court 11 July 2002 in case c-60/00 Carpenter v the United Kingdom, para 40.

⁴⁴⁴ Judgment of the Court 23 September 2003 in case c-109/01 the United Kingdom v Akrich, para 58 – 59.

⁴⁴⁵ Judgment of the Court 11 July 2002 in case c-60/00 Carpenter v the United Kingdom, para 42.

Alaealiste laste vanemate juurde elama asumise osas on aga kohus leidnud, et kõigi alaealiste laste taotlused elama asumiseks vanemate juurde on liikmesriik kohustatud läbi vaatama lapse huvidest lähtuvalt ja perekonnaelu soodustamise eest hoolitsedes.⁴⁴⁶

Euroopa Kohus ei ole seega pidanud vajalikuks kujundada eraldiseisvat seisukohta Euroopa Liidu kodaniku perekonnaelu hindamiseks, vaid on lähtunud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast. Nimetatut tuleb pidada igati mõistlikuks, sest Euroopa Liidu liikmesriigid on ühtlasi ka Euroopa Inimõiguste Konventsiooni osalisriigid, mistõttu on nad kohustatud järgima konventsioonist tulenevaid kohustusi ja võimaldama üksikisikutele konventsioonist tulenevaid õigusi, nagu neid on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus. Riikide kuulumine Euroopa Liidu ei vähenda neid kohustusi, mis tulenevad Euroopa Inimõiguste Konventsioonist, mistõttu ei ole mõistlik ka eraldi põhimõtete väljakujundamine.

Eesti kohtud, Euroopa Inimõiguste Kohus ja Euroopa Kohus on olnud sarnastel seisukohtadel, milliseid isikute vahelisi suhteid pidada perekonnaeluks. Samuti on sarnased seisukohad perekonnaelu tõendatuse hindamise osas sarnased. Nimetatu on tingitud ilmselt asjaolust, et nii Eesti kohtud kui Euroopa Kohus tuginevad Euroopa Inimõiguste Konventsioonile nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Inimõiguste Kohus.

Välismaalastega seotud erimenetlustes on teiseks oluliseks välismaalase põhiõiguseks, millega haldusorganil tuleb arvestada, välismaalase õigus eraelu austamisele. Selle hindamisel välismaalastega seotud erimenetlustes tuleb arvestada eelkõige välismaalase sidet elukohariigiga ning päritoluriigiga, kuna nimetatust sõltub, kui koormav on välismaalase tagasipöördumine oma päritoluriiki. Alljärgnevalt on käsitletud, kuidas on tõendatud, kas ja kui, siis kuivõrd on välismaalane integreerunud oma eluriigi ja päritoluriigi ühiskondadesse.

Käsitledes välismaalase sidet Eestiga, on Tallinna Ringkonnakohus hinnanud välismaalase sisulist integratsiooni Eesti ühiskonda. Nii on kohus leidnud aastakümneid Eestis elanud isiku suhtes, et kuna ta ei oska eesti keelt ning ilmselt omab tihedaid sidemeid üksnes vene kogukonnaga, ei ole ta oluliselt Eesti ühiskonda integreerunud ja on säilitanud tihedad sidemed oma päritolumaaga.⁴⁴⁷

⁴⁴⁶ Judgment of the Court (grand chamber) 27. June 2006 in case C-540/03 European Parliament v Council of the European Union, para 88.

⁴⁴⁷ Tallinna Ringkonnakohtu 26. mai 2006 otsus nr 3-05-1375, lk 6; Tallinna Ringkonnakohtu 26.05.2006 otsus nr 3-05-158, lk 5.

Hinnates välismaalase sidemeid päritoluriigiga on ringkonnakohus leidnud, et isiku perekonnaelu ja eraelu puutumatust ei ole rikutud ning riive on vähene, kui välismaalane oli elamisloa taotluse menetlemise ja otsuse vastuvõtmise ajaks viibinud Eestist eemal üheksa aastat ja elas oma päritoluriigis. Kaebaja oli küll sunnitud, kuid siiski juba ümber asunud oma päritoluriiki.⁴⁴⁸ Kohus on ka arvesse võtnud välismaalase poolt päritoluriigis varasemat elamist seoses töö otsimisega⁴⁴⁹ või töötamisega.⁴⁵⁰

Tallinna Ringkonnakohus on hinnanud ka perekonna võimalust asuda elama välismaalase päritolumaale või mõnda teise riiki. Kohus on leidnud, et ainuüksi teoreetiline võimalus lahkuda perekonnaga ühiselt kaebaja päritolumaale ei taga kooselu jätkumist. Elukaaslasel puudub igasugune side välismaalase päritoluriigiga. Ka välismaalase side selle maaga ei ole tihe, isegi kui ta oleks varasemalt seal viibinud. Nii asus kohus seisukohale, et kooselu jätkumise võimalus välismaalase päritoluriigis ei ole reaalne.⁴⁵¹

Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on korduvalt hinnanud välismaalase integreeritust elukohariigi ühiskonda ja võimalusi asuda elama päritoluriiki.

Päritoluriiki elama asumise osas on peetud oluliseks nii isiku enda kui tema perekonnaliikmete tegelikku võimalust sinna asuda elama ning käsitletud on võimalikke raskusi sisseelamisel.

Kohus on seisukohal, et välismaalased, kes on veetnud enamuse või suurema osa oma lapsepõlvest osalisriigis, saanud seal hariduse ja kasvatuse, on erilises olukorras. Kohtu hinnang põhineb eeldusel, et mida kauem on isik elanud konkreetses riigis, seda tugevamad on tema sidemed elukohariigiga ja seda nõrgemad on tema sidemed päritoluriigiga.⁴⁵²

Sidemete osas päritoluriigiga näib olevat oluline, kas isik on käinud oma päritoluriigis ja millised sidemed tal sellega on. Nii on kohus leidnud, et tõsised raskused päritoluriiki elama asuda on esinenud järgmistel juhtudel:

1) isik, kes oli 2-aastasena osalisriiki elama asunud, oli külastanud oma päritoluriiki terve elu jooksul vaid kaks korda;⁴⁵³

⁴⁴⁸ Tallinna Ringkonnakohtu 26. mai 2006 otsus nr 3-05-1375, lk 6.

⁴⁴⁹ Tallinna Ringkonnakohtu 26.05.2006 otsus nr 3-05-158, lk 5.

⁴⁵⁰ Tallinna Ringkonnakohtu 26. mai 2006 otsus nr 3-05-1375, lk 6

⁴⁵¹ Tallinna Ringkonnakohtu 17. veebruari 2006 otsus asjas nr 3-04-174, p 13.

⁴⁵² European Court of Human Rights 18.10.2006 judgment Case of Üner v the Netherlands, para 56.

⁴⁵³ European Court of Human Rights 18.02.1991 judgment Case of Moustaquim v Belgium, para 35.

- 2) isik ega tema abikaasa ei osanud päritoluriigi keelt ega olnud seal kunagi elanud;⁴⁵⁴ Isik ei oska päritoluriigi keelt ega ole päritoluriigis käinud;⁴⁵⁵
- 3) isik ega tema vanemad polnud kordagi päritoluriigis käinud, sidemed päritoluriigiga puudusid täielikult;⁴⁵⁶
- 4) isik ise lahkus päritoluriigist küll alles täisealisena, kuid tema abikaasa ei vallanud päritoluriigi keelt ega ole kunagi seal elanud,⁴⁵⁷ tema usuline kuuluvus oli teine⁴⁵⁸ ning mistõttu ei saa eeldada, et ta koos oma mehega sinna elama asub;⁴⁵⁹
- 5) isikul puuduvad igasugused sidemed päritoluriigiga peale kodakondsuse;⁴⁶⁰ pärast vanavanemate surma pole tal jäänud päritoluriiki ühtegi sugulast;⁴⁶¹
- 6) isik oli saabunud riiki alaealisena ning omandanud esialgse hariduse päritoluriigis, mistõttu kohus hindas tema kultuurilisi ja keelelisi sidemeid päritoluriigiga säilinuteks.⁴⁶² Kaalukaks osutus aga asjaolu, et tegemist oli alaealise isikuga ning tal ei olnud päritoluriigis ainsatki sugulast;⁴⁶³
- 7) lastele oleks kolimine äärmuslikuks muudatuseks;⁴⁶⁴ nad ei valda piisavalt päritoluriigi keelt, et selles keeles õppida ning ka õppekavad on erinevad;⁴⁶⁵
- 8) isik oli saabunud riiki alaealisena, omandanud seal hariduse ja elanud seal pikka aega;⁴⁶⁶

Kohus on pidanud päritoluriiki elama asumist võimalikuks ja isikuid vähekoormavaks olukorras:

- 1) Isik elas täisealiseks saamiseni päritoluriigis, omandas seal hariduse, valdab päritoluriigi keelt ning on säilitanud sellega sotsiaalsed sidemed;⁴⁶⁷
- 2) kus isiku abikaasa on pärit päritoluriigist, oskab päritoluriigi keelt ja on säilitanud suhted päritoluriigis elavate tuttavatega.⁴⁶⁸

Euroopa Inimõiguste Kohus on pidanud oluliseks ka asjaolu, kas välismaalase abikaasa teadis perekonnaelu loomisel, et välismaalasele võidakse mitte anda luba riiki jääda. Kui välismaalane viibis riigis ajutiselt või ebaseaduslikult, ei saanud abikaasa eeldada, et neil on võimalik elada

⁴⁵⁴ European Court of Human Rights 26.03.1992 judgment Case of Beldjoudi v. France, para 71.

⁴⁵⁵ European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment Case of El Boujaïdi v. France, para 40.

⁴⁵⁶ European Court of Human Rights 13.07.1995 judgment Case of Nasri v. France, p 44.

⁴⁵⁷ European Court of Human Rights 02.08.2001 judgment Case of Boultif v Switzerland, p 53.

⁴⁵⁸ European Court of Human Rights 11.07.2002 judgment Case of Amrollahi v Denmark, p 41.

⁴⁵⁹ European Court of Human Rights 11.07.2002 judgment Case of Amrollahi v Denmark, p 41; European Court of Human Rights 02.08.2001 judgment Case of Boultif v Switzerland, p 53.

⁴⁶⁰ European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment Case of Mehemi v France, p 31.

⁴⁶¹ European Court of Human Rights 22.07.2004 judgment Case of Radovanovic v Austria, p 36.

⁴⁶² European Court of Human Rights 06.05.2003 judgment Case of Jakupovic v Austria, p 28; European Court of Human Rights 24.04.1996 judgment Case of Boughanemi v France, p 44.

⁴⁶³ European Court of Human Rights 06.05.2003 judgment Case of Jakupovic v Austria, p 28.

⁴⁶⁴ European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment Case of Mehemi v France, p 36.

⁴⁶⁵ European Court of Human Rights 27.10.2005 judgment Case of Keles v Germany, para 64.

⁴⁶⁶ European Court of Human Rights 07.08.1997 judgment Case of C. v Belgium, para 25 and 33.

⁴⁶⁷ European Court of Human Rights 19.02.1998 judgment Case of Dalia v France, para 53.

⁴⁶⁸ European Court of Human Rights 07.08.1996 judgment Case of C. v Belgium, para 34.

perekonnaelu vastuvõtvast riigis.⁴⁶⁹ Samuti on kohus leidnud, et kui isikul tekkisid perekondlikud sidemed ajal, mil ta viibis riigis ebaseaduslikult, ei saa nende sidemete olemasolu olla asjas otsustava tähtsusega.⁴⁷⁰ Hinnates väljasaatmise mõju välismaalase lastele, on kohus ühe asjaoluna arvesse võtnud ka välismaalase laste kodakondsust.⁴⁷¹

Integratsiooni hindamisel on kohus ka arvesse võtnud, kas isik on üritanud saada osalisriigi kodakondsust, hinnates vastavat püüdlust positiivsena⁴⁷² ning soovi puudumist negatiivsena.⁴⁷³

Nagu nähtub ülaltoodust, on Eesti kohtute ja Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohad välismaalaste integratsiooni tõendatuse hindamisel sarnased – arvesse on võetud ühelt poolt isiku sidemeid elukohariigis ja teiselt poolt tema sidemeid päritoluriigis. Näib, et olulisemaks, kui sidemete olemasolu elukohariigis, on Euroopa Inimõiguste Kohus hinnanud isiku integreerumise võimalust oma päritoluriiki. Samuti on pööratud suurt tähelepanu perekonnaliikmete, eelkõige laste võimalustele välismaalase päritoluriigis.

3.5.2 Haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus välismaalase kaitstavate õiguste osas

Välismaalastega seotud erimenetlustes on tõendamiskoormus isiklike asjaolude osas pandud välismaalasele. Alljärgnevalt on käsitletud olukordi, mil Eesti kohtupraktika kohaselt on tõendamiskoormus välismaalase isiklike asjaolude osas vaatamata sellele haldusorganil.

Tallinna Ringkonnakohus on asunud seisukohale, et kuigi välismaalane oli märkinud oma perekonnaseisuks vallaline, kuid selgitanud oma kirjas KMA-le, et on aastaid vabaabielus, oli KMA-l võimalus küsida elukaaslase kohta täiendavat informatsiooni ja välja selgitada kas kaebaja ja tema elukaaslase vahel oli tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus ning kas nad elavad perekonnaelu põhiseaduse tähenduses ning KMA pidi nimetatud asjaolud välja selgitama. Samuti oleks KMA pidanud välja selgitama elukaaslase õigusliku staatuse – Eesti kodakondsusesse kuulumise.⁴⁷⁴ Seega peab haldusorgan üle kontrollima isiku poolt esitatud teabe ning vastuolulise teabe korral selgitama omal initsiatiivil välja tegeliku korra ja sellest otsuse tegemisel lähtuma.

⁴⁶⁹ European Court of Human Rights 28.05.1985 judgment Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom, para 68

⁴⁷⁰ European Court of Human Rights 19.02.1998 judgment Case of Dalia v France, para 54

⁴⁷¹ European Court of Human Rights 11.07.2002 judgment Case of Amrollahi v Denmark, para 39; European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment Case of Mehemi v France, para 36; European Court of Human Rights 19.02.1998 judgment Case of Dalia v France, para 53

⁴⁷² European Court of Human Rights 26.03.1992 judgment Case of Beldjoudi v. France, para 77.

Üheks juhtumiks, mil välismaalaste isiklike asjaolude osas on tõendamiskoormus haldusorganil, on olukord, kus haldusorgan ei nõustu välismaalase poolt väidetud asjaoludega oma õiguste olemasolu kohta.

Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et kui haldusorgan ei nõustu välismaalase poolt esitatud tõenditega, peab haldusorgan nimetatud asjaolude esinemise omapoolsete tõenditega ümber lükkama.⁴⁷⁵ Samas, kui haldusorgan on tõendanud, et välismaalase poolt väidetud õigusi ei esine, siis langeb tõendamiskoormus nende esinemise osas uuesti välismaalasele.

Tallinna Ringkonnakohus on leidnud, et kui KMA oli tuvastanud elamisloa andmisest keeldumise otsuses, et tegemist on fiktiivse abieluga, on perekonnanu puudumine piisavalt tõendatud. Kohus luges abielu fiktiivsuse tõendatuks, kuna välismaalane oli sõlminud abielu Eesti kodanikust isikuga mitte perekonnanu elamise eesmärgil, vaid elamisloa saamise eesmärgil, kusjuures abielu sõlmimise eest maksti Eesti kodanikust abikaasale raha. Sellises olukorras leidis Kohus, et välismaalane pole esitanud tõendeid, mis annaksid alust asuda teistsugusele seisukohale,⁴⁷⁶ pannes seega kohustuse tõendada, et tegemist on tegeliku perekonnanuuga, uuesti välismaalasele.

Välismaalastega seotud erimenetlustes peab haldusorgan lahendama taotlusi sisuliselt ega saa lähtuda menetlusosalise enda poolt esitatud formaalsetest tõenditest, mis võivad olla sisulise hinnanguga ja tegeliku olukorraga vastuolus. Haldusorganil on tõendamiskoormus välismaalase isiklike õiguste osas üksnes juhul, mil haldusorgan ei nõustu välismaalase seisukohaga tema isiklike õiguste olemasolus.

3.6. Tõendite kasutamine haldusakti põhjendamisel välismaalastega seotud erimenetlustes

Välismaalastega seotud erimenetlustes laieneb haldusaktidele üldjuhul HMS-st tulenev haldusaktide põhjendamise nõue. Eranditeks on vaid viisamenetlustes tehtavad otsused⁴⁷⁷ ja osa sissesõidukeelumenetlustes tehtavaid otsuseid⁴⁷⁸.

⁴⁷³ European Court of Human Rights 24.04.1996 judgment Case of Boughanemi v France p 44; European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment Case of El Boujaïdi v. France, p 40; European Court of Human Rights 21.10.1997 judgment Case of Boujlifa v France, para 44; European Court of Human Rights 30.11.1999 judgment Case of Baghli v France, para 48.

⁴⁷⁴ Tallinna Ringkonnakohtu 17. veebruari 2006 otsus asjas nr 3-04-174, p 11.

⁴⁷⁵ Tallinna Ringkonnakohtu 17. veebruari 2006 otsus asjas nr 3-04-174, p 12.

⁴⁷⁶ Tallinna Ringkonnakohtu 13.12.2006 otsus nr 3-05-484, lk 3-4.

⁴⁷⁷ VMS § 10¹⁰ lg 3; § 10²² lg 2; 10²⁴ lg 8; § 10²⁵ lg 5.

⁴⁷⁸ VSS § 30¹ lg 3-4.

Asjas tähtsust omavate asjaolude tuvastamise ja tõendamise probleemid välismaalastega seotud erimenetlustes kanduvad üle ka haldusakti põhjendamisele.

Menetluses väljaselgitatud tähtsust omavad asjaolud ning andmed neid tõendavate tõendite kohta tuleb esitada haldusakti põhjenduses koos hinnangute ja järeldustega, millistele haldusorgan nende põhjal jõudis.

Olukorras, kus välismaalastega seotud erimenetluses antakse haldusakt julgeoleku, turvalisuse, avaliku korra kaitse kaalutlustel ning tegemist on ulatusliku kaalutlusõiguse teostamisega, mis põhineb ohuproгноosidel, ei ole võimalik näidata haldusakti põhjendustes vahetut seost isikuga seotud asjaolude ja üldisest ohuproгноosist nähtuvate võimalike tagajärgede vahel, mis tingivad välismaalase suhtes konkreetse haldusakti andmise. Vahetu seose puudumise tõttu ei ole võimalik nimetatut ära tuua ka haldusakti põhjendustes. Sageli ei ole ka asjas tähtsust omavad asjaolud ja teave avalik. Erinevate ohustsenaariumide ja –proгноoside kasutamine haldusakti põhjendamisel on väga piiratud. Seetõttu ei ole võimalik näidata vahetut seost avaliku huvi ja välismaalase suhtes antava haldusakti vahel, mistõttu võib jääda haldusakti adressaadile arusaamatuks miks tema suhtes selline haldusakt anti.

Teisalt raskendavad välismaalastega seotud erimenetlustes antavate haldusaktide põhjendamist julgeoleku, turvalisuse, avaliku korra ohtude realiseerumist mõjutavate asjaolude suur hulk ja keerulisus. Erinevad asjaolud, mis ohu hindamisel asjasse puutuda võivad, ei pruugi tähtsust omada konkreetse välismaalase osas. Küll omab tähtsust see, et teatud tingimustel realiseeruda võiva ohu tõenäosus võib suurendada selle sama üksikisiku riigi territooriumil viibimine. Nii näiteks suurendab jalgpallihuligaanide riiki lubamine just jalgpallivõistluste ajal oluliselt tõenäosust õigusrikkumisteks, samas kui nende poolt mõnel muul ajal või vaid neist mõne üksiku riigis viibimise korral õigusrikkumiste toimepanemise tõenäosus on tunduvalt väiksem. Nii hinnatakse välismaalasest tulenevat ohtu üldise ohuproгноosi kontekstis.

Välismaalastega seotud erimenetlustes lähtutakse eeldusel, et välismaalasel puudub subjektiivne õigus mistahes riigi territooriumile saabumiseks ning riigil puudub kohustus välismaalast riiki lubada.

Kui aga haldusorgan tuvastab, et välismaalase mõne subjektiivse õiguse realiseerimine eeldab riigi territooriumil viibimist, ei saa lähtuda üksnes üldisest ohuprognosist, vaid hinnata tuleb ka konkreetsest välismaalasest tulenevat ohtu üldise ohuprognooi kontekstis.

Haldusmenetluse üldisest seaduslikkuse põhimõttest tuleneb nõue, et kui koormava haldusakti andmise aluseks olevad asjaolud või soodustava haldusakti andmisest keeldumise aluseks olevad asjaolud ei ole piisavalt tõendatud, tuleb vastavalt koormav haldusakt jätta andmata või anda soodustav haldusakt. Nimetatust lähtumine välismaalastega seotud erimenetlustes viiks ebamõistliku tulemuseni, kus välismaalasel oleks õigus soodustava haldusakti andmisele või tema osas jäetaks koormav haldusakt andmata ainuüksi põhjusel, et menetluse käigus ei ole tuvastatud või tõsikindlalt tõendatud kõik haldusakti aluseks olevad faktilised asjaolud või seos faktiliste asjaolude ja nende põhjal antava hinnangu vahel ei ole vahetu.

Välismaalastega seotud erimenetlustes esineb olukordi, kus haldusakti põhjendamine ei ole võimalik või kooskõlas avalike huvidega. Selleks, et jätta haldusakt kas osaliselt või täielikult põhjendamata, peab haldusorganil olema selleks seaduses sõnaselge alus. Haldusakti motiveerimisest loobumise korral omandab suurema tähtsuse läbiviidava haldusmenetluse haldusesisene dokumenteerimine. Põhjendused, mis üldjuhul nähtuksid haldusaktist endast peavad olema vähemalt halduse siseselt kontrollitavad ja taasesitatavad.

Samas tuleb haldusakti andmisel hinnata välismaalase kaitsmist väärivaid isiklikke huve ja eelkõige välismaalase vajadust viibida oma õiguste ja huvide realiseerimiseks riigi territooriumil. Juhul, kui välismaalase subjektiivne õigus on ülekaalukas ja välismaalasest lähtuv oht ei ole otsene ja tõsine, ei saa õigustatuks lugeda välismaalaste põhiõiguste piiramist pelga üldise ohuprognosiga. Nimetatu eeldab välismaalase põhiõiguste olemasolu tuvastamist ja haldusakti põhjendamist vastavalt.

Eeltoodu omab erilise tähenduse neis menetlustes, kus menetluse käigus ei tuvastata ammendavalt välismaalase subjektiivseid õigusi, vaid lähtutakse ainult neist, mis on haldusorganile teada. Sellised on eelkõige haldusorgani poolt algatatud menetlused, nt sissesõidukeelu kohaldamine, kus välismaalasele ei tagata ka ärakuulamisõigust. See suurendab omakorda veelgi riski, et haldusaktiga võidakse riivata isiku subjektiivseid õigusi. Arvestades eeltoodut on sellistesse menetlusse sisse programmeeritud küllalt arvestatav tõenäosus, et antakse isikut menetlusse kaasamata isiku õigusi piirav haldusakt. Sellist olukorda saab õigustada ainult ülekaaluka avaliku huvi olemasolul.

Välismaalastega seotud erimenetluste eesmärkidest ning tähtsust omavate asjaolude olemusest ja tõendite kogumise erisustest tulenevalt ei ole samas võimalik iga kord haldusakti põhjenduses ära näidata tuvastatud asjaolusid. Nimetatu raskendab välismaalasel haldusakti andmise põhjuste mõistmist ning ka haldusakti hilisemat kontrollimist kohtute poolt. Samas ei saa haldusakti põhjendamise kohustus kaasa tuua olukorda, kus välismaalasele tehakse teatavaks avalikku korda, turvalisust või riigi julgeolekut puudutavaid selliseid asjaolusid, mis võiks kahjustada avalikku huvi. Samuti ei saa haldusakti põhjendamise kohustus ebakindlate või hinnanguliste asjaolude korral välismaalastega seotud erimenetlustes kaasa tuua isikule soodustava haldusakti andmise või koormava haldusakti andmata jätmise, kui see ei ole kooskõlas avalike huvidega.

Tulenevalt haldusakti põhjendamise eesmärkidest tuleb ka välismaalastega seotud erimenetlustes näidata haldusakti põhjenduses ära tähtsust omavad asjaolud ja nende tõendamiseks kogutud tõendid, samuti hinnangud ja järeldused, millistele haldusorgan nende põhjal jõudis, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti.

Kokkuvõte

Käesolevas magistritöös uuriti uurimispõhimõtet haldusmenetluses ning selle rakendamist välismaalastega seotud erimenetlustes. Töö algul püstitatud hüpoteesid leidsid töö käigus kinnitust. Uurimispõhimõtte rakendamisel on tähtsust omavate asjaolude tõendamine ja haldusorgani tõendamiskoormuse ulatus sõltuv konkreetsest valdkonnast, milles haldusmenetlus läbi viiakse, ning haldusorgani tõendamiskoormuse ulatust ei ole võimalik ühtselt määratleda. Välismaalastega seotud erimenetlustes ei ole võimalik tõsikindlalt tõendada välismaalasest tulenevat ohtlikkust avalikule korrale, turvalisusele ja riigi julgeolekule, vaid see on oma olemuselt hinnanguline ja prognoosil põhinev, kuid Eestis levinud praktika, kus eeldatakse selliste menetluses tähtsust omavate, kuid oma olemuselt prognoosil põhinevate ja hinnanguliste asjaolude tõsikindlat tõendamist.

Käesolev töö ei ole ammendav käsitus uurimisprintsipi rakendamisest välismaalastega seotud erimenetlustes.

Töös keskenduti eelkõige haldusorgani tõendamiskoormuse ulatuse analüüsile välismaalastega seotud erimenetlustes. Alljärgnevalt on toodud olulisemad järeldused, millele magistritöö autor jõudis.

Uurimispõhimõte on haldusmenetluses üks kesksemaid ja olulisemaid põhimõtteid. Uurimispõhimõtte sisuks on haldusorgani kohustus välja selgitada kõik haldusmenetluses tähtsust omavad nii avalik-õiguslikud kui tsiviilõiguslikud asjaolud, võtta arvesse nii isiku seisukohalt soodustavad kui koormavad asjaolud ning koguda nende kohta tõendid, eesmärgiga teha õiguspärane otsus. Euroopa Liidu õigusruumis on uurimispõhimõte ka hea halduse põhimõtte olemuslik osa, väljendudes halduse kohustuses viia menetlus läbi erapooletult, üksikisiku õigusi kaitstes ning selgitades mõistliku aja jooksul välja kõik asjas tähtsust omavad asjaolud, arvestades kõiki hea halduse põhimõttest tulenevaid nõudeid. Uurimispõhimõtte kohaldamisel omab olulist tähtsust seaduslikkuse põhimõte. Mida suurem on üksikisiku põhiõiguste riive, seda täpsemini peaks olema reguleeritud vastav menetlus. Uurimispõhimõte on vahetult seotud ka menetlusökoonomia põhimõttega. Haldusorgan peab asjas tähtsust omavad asjaolud välja selgitama ja selleks tõendeid koguma mõistliku aja jooksul, vältides üleliigseid kulusi ja ebameeldivusi isikutele.

Uurimispõhimõtte ulatus tuleneb eelkõige uurimispõhimõtte eesmärkidest. Olukorras, kus uurimispõhimõtte rakendamisel tuleb välja selgitada kõik menetluses tähtsust omavad asjaolud, mis on vajalikud õige otsuse tegemiseks, tuleneb nimetatud kohustusest ka haldusorganile laialdane volitus koguda omal äranägemisel tõendeid ulatuses, mis on vajalik selle kohustuse täitmiseks. Menetluse läbiviimise käigus on haldusorgan seaduse rakendajana kohustatud sisustama ka määratlemata õigusmõisted, mis on eelduseks uurimispõhimõtte nõuetekohasele rakendamisele, tõendite kogumisele ja hindamisele. Millised asjaolud omavad menetluses tähtsust, sõltub teatud määral määratlemata õigusmõiste sisustamisest. Haldusorgan on kohustatud tõendeid koguma ja hindama ka olukorras, kus tegemist on ebaselgete asjaoludega või prognoosiga tulevikus aset leida võivate sündmuste osas.

Menetlusosalise tõendamiskoormuse ulatus sõltub menetlusosalise võimalustest tõendite esitamiseks. Üldjuhul on tõendamiskoormus menetlusosalisel, kui ta taotleb soodustava haldusakti andmist. Vaatamata menetlusosalise tõendamiskoormusele on haldusorgan igal juhul kohustatud menetlusosalist juhendama ja suunama või andma talle teavet asjas tähtsust omavate asjaolude tõendamise vajaduse kohta.

Haldusmenetluses on võimalik tõenditena kasutada ka muus menetluses, seal hulgas süüteo menetluses kogutud tõendeid. Ka ebaseaduslikult saadud tõendi kasutamine haldusmenetluses ei ole automaatselt välistatud, vaid tõendi lubamatuse toob kaasa üksnes tõendite kogumise nõuete ja korra oluline rikkumine, mida tuleb hinnata iga juhtumi korral eraldi. Selleks et haldusmenetluses ebakindlat teavet tõendina arvesse võtta, peab seaduses olema sätestatud haldusorgani vähendatud tõendamiskoormus.

Kuigi õiguslikult ei ole tõenditel ette kindlaks määratud tõendamisjõudu, peab haldusorgan tõendite hindamise käigus andma hinnangu tõendi asjakohasusele ja usaldusväärsusele. Tõendite kogumise ja tõendite hindamise eripärast tulenevalt on erinevatel tõenditel konkreetses menetluses erinev usaldusväärsus.

Tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamine ning tõendite kogumine ja hindamine on eelduseks ka haldusakti põhjendamisele. Haldusakti põhjendamine on seotud uurimisprintsipi rakendamisega eelkõige haldusakti põhjendamise eesmärkidest tulenevalt. Haldusakti põhjendamisel tuleb ära näidata nii tuvastatuks loetud elulised asjaolud kui ka nendest tulenevad õiguslikud järeldused. Faktiliste asjaolude tuvastatuks lugemine põhineb uurimispõhimõtte rakendamisel kogutud tõenditel. Haldusakti põhjenduses saab ära näidata selliseid asjaolusid,

mida tõendavad menetluses kogutud tõendid. Seega on haldusakti põhjendamisel ning uurimispõhimõtte rakendamisel vahetu seos.

Uurimispõhimõtte rakendamine konkreetse valdkonna erimenetlustes sõltub vastava valdkonna õiguslikust regulatsioonist, seatud eesmärkidest ja sisulisest eripärast. Välismaalastega seotud erimenetluste kaudu on riigid taotlenud mitmeid eesmärke, millest üheks peamiseks on riigi julgeoleku, avaliku korra ja turvalisuse tagamine. Välismaalastega seotud erimenetluste üheks eesmärgiks on maandada terrorismiohust ja organiseeritud kuritegevusest tulenevaid riske. Rahvusvaheline kuritegevus ja terrorism on oma olemuselt riikideüleised nähtused, toimides võrgustikena. Terrorismi ja organiseeritud kuritegevust juhitakse sageli välisriikidest ja viiakse ellu riigis viibivate välismaalaste poolt. Välismaalastega seotud erimenetluste üheks eesmärgiks on ka riigisisese kuritegevuse ennetamine ja tõkestamine. Nagu mujalgi maailmas, annavad välismaalased ka Eestis olulise panuse riigisisesse kuritegevusse. Samuti on välismaalastest elanikkonnaosa mõjutatav päritoluriigi või kodakondsusjärgse riigi poolt.

Schengeni lepingu täielik rakendamine ja Eesti liitumine Schengeni ühtse viisaruumiga avaldab mõju ka Euroopa Liidu sisepiirideta alale ning mõjutab otseselt Euroopa Liidu sisejulgeolekualast olukorda ja turvalisust. Tulenevalt eeltoodust peavad välismaalastega seotud erimenetlused ühe eesmärgina maandama ka nii olemasolevast kui lisanduvast välismaalastest elanikkonnaosast tulenevaid riske. Välismaalastega seotud erimenetluste kaudu on riigid püüdnud reguleerida ka olukorda majanduses. Tööjõu sissetoomisega püüavad riigid leevendada ka tööjõupuudusest ning elanikkonna vananemisest tulenevaid probleeme.

Välismaalastega seotud erimenetlustes kohaldatavat õigust mõjutab suurel määral rahvusvaheline õigus ja Euroopa Liidu õigus. Rahvusvaheline õigus mõjutab migratsiooniast õigust eelkõige välismaalaste põhiõiguste kaitse aspektist. Üheks olulisimaks vastavaks rahvusvahelise õiguse aktiks on inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon koos Euroopa Inimõiguste Kohtu vastava praktikaga. Välismaalaste riiki lubamist, riigis viibimise võimaldamist ja riigist lahkumise korraldamist reguleerivad vastavad Euroopa Liidu Nõukogu õigusaktid, mis sätestavad välismaalaste riiki saabumise ja riigis viibimise õiguslikke aluseid ja menetluse läbiviimise tingimusi.

Riigi võimalused välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimiseks on suuresti sõltuvas välismaalase õiguslikust seisundist. Rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtete kohaselt puudub välismaalasel eeldusena õigus mittekodakondsusjärgse riigi territooriumile sisenemiseks

ning riigil puudub kohustus seda võimaldada. Euroopa Liidu liikmesriikide kodanike õiguslik seisund on Euroopa Liidu territooriumil aga olemuslikult erinev ülejäänud välismaalaste – kolmandate riikide kodanike õiguslikust seisundist. Euroopa Liidu kodanikud võivad liikumisvabaduse realiseerimiseks asuda elama mistahes liikmesriigi territooriumile.

Uurimispõhimõtte rakendamisel välismaalastega seotud erimenetlustes on tähtsust omavad ja tõendamisele kuuluvad asjaolud sätestatud vastavat valdkonda reguleerivates eriseadustes. Välismaalastega seotud erimenetlustes on tähtsust omavateks asjaoludeks ühelt poolt tingimused, mis peavad olema täidetud viibimisaluse andmiseks või pikendamiseks ja teiselt poolt tingimused, mis välistavad viibimisaluse andmise või toovad kaasa selle kehtetuks tunnistamise.

Välismaalastega seotud erimenetlustes on olulises ulatuses tõendamiskoormus pandud välismaalasele ning haldusorganil on menetluse läbiviimisel laialdased volitused välismaalaselt tõendite nõudmiseks. Selline tõendamiskoormuse jaotus, võrreldes HMS-s sätestatud üldpõhimõttega, on põhjendatav eelkõige asjaoluga, et välismaalase isikut puudutavaid asjaolusid on otstarbekas tõendada isikul endal, kuna vastavad tõendid on tal üldjuhul olemas ning nende esitamine ei ole isikule ülemäära koormav. Välismaalastega seotud erimenetluste eripäraks on asjaolu, et üldjuhul haldusorganil puudub varasem teave välisriigist pärit isiku kohta ning vastavaid andmeid on võimalik saada üksnes välisriigist.

Välismaalastega seotud erimenetlustes võib eristada faktilisi asjaolusid ja hinnangulisi asjaolusid. Faktilisteks asjaoludeks võib pidada asjaolusid, mille olemasolu on objektiivselt üheselt selge. Faktiliste asjaolude tõendamine ei ole üldjuhul olemuslikult problemaatiline, vaid on võimalik eelkõige dokumentaalsete tõenditega. Hinnanguliste asjaolude esinemises või mitteesinemises ei ole haldusorganil võimalik tõsikindlalt veenduda, vaid nende piisav tõendatus sõltub menetleja hinnangust. Millistel juhtudel lugeda nimetatud asjaolud piisavalt veenvalt tõendatuks, sõltub kogutud tõendite usaldusväärsusest. Milliseid tõendeid aga hinnata usaldusväärseteks ja milliseid mitte ning milliseid tõendeid eelistada tõendite vastuolu korral, on haldusorgani otsustada.

Välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavate ja tuvastamisele kuuluvate asjaolude väljaselgitamise ja tõendamise keerukus tuleneb tähtsust omavate asjaolude määratlematusest ja ebaselgusest, teisalt ka asjaolust, et sageli on tegemist prognoosotsustega, millega ennetatakse võimalikke riske.

Prognoosotsuste korral ei ole haldusorganil menetluse käigus võimalik koguda kõiki tõendeid haldusakti andmiseks olevate eluliste asjaolude kohta. Nimetatu tuleneb nii ajalisest piirangust, vajadusest minimeerida võimalik isikust tulenev oht, kuid teisalt ka ebaselgusest haldusmenetluses tähtsust omavate asjaolude osas. Tagantjäre ei olegi võimalik kindlaks teha, kas haldusakti andmata jätmisel oleks oht realiseerunud või mitte.

Välismaalastega seotud erimenetlust läbiviival haldusorganil on menetluses tähtsust omavate asjaolude väljaselgitamisel ja hindamisel ulatuslik hindamisruum. Nimetatu tuleneb välismaalastega seotud erimenetluste olemusest, määratlemata õigusmõistetest ja otsuse põhinemisest prognoosil. Välismaalastega seotud erimenetlustele on iseloomulik, et puudub võimalus tõsikindlalt tuvastada, kas ennetatav oht oleks ka realiseerunud või mitte. Vaatamata ulatuslikule hindamisruumile tuleb haldusorganil prognoosil põhinevate otsuste tegemisel võimalikult suures ulatuses välja selgitada tähtsust omavad faktilised asjaolud ja koguda nende kohta võimalikult usaldusväärsed tõendid. Samuti peab haldusorgan viima menetluse läbi õiguspäraselt, lähtudes hea halduse põhimõttest ja menetluse eesmärkidest ning järgides täpselt menetlusnõudeid. Menetluses tähtsust omavate faktiliste asjaolude võimalikult täielik väljaselgitamine ja tõendamine, menetluse eesmärkidest lähtumine ja menetluse nõuetekohane läbiviimine aitavad maandada haldusorgani ulatuslikust hindamisruumist tulenevaid riske.

Isiku ohtlikkus on sageli asjaolu, mille osas ei ole haldusorganil ühest selgust. Samas on just see asjaolu välismaalastega seotud erimenetlustes olulise tähtsusega, millest sõltub koormava haldusakti andmine või soodustava haldusakti andmisest keeldumine. Isikust tuleneva ohu kohta tõendite kogumist aga raskendab asjaolu, et isik, kes ohustab avalikku korda ja riigi julgeolekut, tõenäoliselt püüab nimetatut varjata ega aita kaasa oma ohtlikkuse väljaselgitamisele, vaid pigem püüab tema käsutuses olevaid tõendeid ja oma tegelikke kavatsusi varjata. Teisalt tuleb tõdeda, et isikult ei saagi eeldada, et ta peaks ise oma ohtlikkust hindama – isik teab ainult faktilisi asjaolusid ning enda kavatsusi ja tegevuse eesmärgi. Milline on aga hinnang isiku ohtlikkusele ohuprognoosi kontekstis, ei sõltu välismaalasest, vaid on haldusorgani otsustada. Ohu hindamisel on oluline alati see, kui suurt kahju tekitab ohu realiseerumine. Teatud olukordade või käitumiste puhul eeldatakse ohu olemasolu. Samas, tulenevalt Eesti kohtupraktikast välismaalastega seotud erimenetluste osas, ei oma ohu eeldamine erilist tähtsust ning isikust tuleneva ohu olemasolu tuleb eraldi tõendada.

Millised asjaolud omavad tähtsust julgeoleku, avaliku korra ja turvalisuse tagamise aspektist ja millised mitte, sõltub nii avaliku korra ja riigi julgeoleku kui määratlemata õigusmõistete

sisustamisest, menetluse läbiviimise ajal olemasolevast ohuhinnangutest ja –prognoosidest kui ka konkreetsetest välismaalase isikuga seotud asjaoludest, mis menetluse käigus välja selgitatakse. Määratlemata õigusmõiste sisustamine ning ohuhinnangud ja –prognoosid on kontekst, milles hinnatakse välismaalasega seotud asjaolusid. Samas on need oma olemuselt ajas muutuvad, mistõttu võidakse välismaalasega seotud samadele asjaoludele anda igakordselt erinev hinnang.

Välismaalastega seotud erimenetlusi reguleerivad seadused näevad teatud juhtudel ette ka haldusorgani vähendatud tõendamiskoormuse. Nii VMS kui VSS sätetes on kasutatud sõnastust „on põhjendatud alust arvata“. Nimetatust võib järeldada, et normi rakendamine ja selles sätestatud õigusliku tagajärge saabumine ei eelda kõigis normis toodud faktiliste asjaolude kohta tõendite saamist ning tegemist on nn vähendatud tõendamiskoormusega.

Arvestades kasvavaid julgeolekuriske, võib vähendatud tõendamiskoormust võimaldavate normide rakendamine muutuda aktuaalseks. Kuna Eestis puudub haldus- ja kohtupraktika välismaalastega seotud erimenetlustes vähendatud tõendamiskoormuse rakendamiseks, oleks üheks võimaluseks lähtuda vähendatud tõendamiskoormuse sisustamisel sarnastes asjades Euroopa Inimõiguste Kohtu seisukohtadest.

Lisaks välismaalase ohtlikkusele tuleb välismaalastega seotud erimenetlustes hinnata ka välismaalase põhiõiguste võimaliku riive ulatust. Peamisteks asjassepuutuvateks põhiõigusteks on välismaalase õigus perekonnaelu austamisele ja eraelu austamisele, millest tulenevalt on tähtsust omavateks ja tõendamisele kuuluvateks asjaoludeks välismaalase perekonnaelu ning sidemed elukohariigis ja päritoluriigis.

Kuigi välismaalastega seotud erimenetlustes on välismaalase isiklike asjaolude osas tõendamiskoormus välismaalasel, peab haldusorgan lahendama taotlusi sisuliselt ega saa lähtuda menetlusosalise enda poolt esitatud formaalsetest tõenditest, mis võivad olla sisulise hinnanguga ja tegeliku olukorraga vastuolus. Haldusorganil on tõendamiskoormus välismaalase isiklike õiguste osas üksnes juhul, mil haldusorgan ei nõustu välismaalase seisukohaga tema isiklike õiguste olemasolu kohta.

Uurimispõhimõtte rakendamise käigus tuvastatud ja tõendatud tähtsust omavad asjaolud ning haldusorgani poolt nende põhjal tehtud järeldused nähtuvad üldjuhul haldusakti põhjendustest. Eriti juhtudel, kui tuginetakse määratlemata õigusmõistetele, peab haldusorgan esitama tavapärasest põhjalikuma sisulise motivatsiooni, mis võimaldaks haldusakti adressaadil mõista

akti sisu. Nimetatu järgimine välismaalastega seotud erimenetlustes on keeruline ja kohati objektiivselt võimatu.

Vähendatud tõendamiskoormus ja teatud osas haldusaktide motiveerimise võimatus võib kaasa tuua olukorra, kus haldusakti adressaat ei mõista, miks ja millisel alusel otsus tehti. See raskendab isiku poolt haldusakti seaduslikkuse hindamist ning võib raskendada tema õiguste efektiivset kaitset. Samuti võib problemaatiline olla sellise otsuse kohtulik kontroll. Õiguspäraselt rakendatud vähendatud tõendamiskoormus ei saa aga menetlust ega selle käigus antavaid haldusakte muuta õigusvastaseks või muul viisil luua välismaalasele täiendavaid õigusi või soodustusi.

Haldusmenetluse üldisest seaduslikkuse põhimõttest tuleneb nõue, et kui koormava haldusakti andmise aluseks olevad asjaolud või soodustava haldusakti andmisest keeldumise aluseks olevad asjaolud ei ole piisavalt tõendatud, tuleb vastavalt koormav haldusakt jätta andmata või anda soodustav haldusakt. Nimetatust lähtumine välismaalastega seotud erimenetlustes viiks ebamõistliku tulemuseni, kus välismaalasel oleks õigus soodustava haldusakti andmisele või tema osas jäetaks koormav haldusakt andmata ainuüksi põhjusel, et menetluse käigus ei ole tuvastatud või tõsikindlalt tõendatud kõik haldusakti aluseks olevad faktilised asjaolud või seos faktiliste asjaolude ja nende põhjal antava hinnangu vahel ei ole vahetu.

Välismaalastega seotud erimenetlustes esineb olukordi, kus tähtsust omavate asjaolude kohta tõendite kogumine ja haldusakti põhjendamine ei ole täies ulatuses võimalik või kooskõlas avalike huvidega. Selleks, et jätta haldusakt kas osaliselt või täielikult põhjendamata, peab haldusorganil olema selleks seaduses sõnaselge alus. Haldusakti motiveerimisest loobumise korral omandab suurema tähtsuse läbiviidava haldusmenetluse haldusesisene dokumenteerimine. Põhjendused, mis üldjuhul nähtuksid haldusaktist endast, peavad olema vähemalt halduse siseselt kontrollitavad ja taasesitatavad.

Samas tuleb haldusakti andmisel hinnata välismaalase kaitsmist väärivaid isiklikke huve ja eelkõige välismaalase vajadust viibida oma õiguste realiseerimiseks riigi territooriumil. Juhul, kui välismaalase subjektiivne õigus on ülekaalukas ja välismaalasest lähtuv oht ei ole otsene ja tõsine, ei saa õigustatuks lugeda välismaalaste põhiõiguste piiramist pelga üldise ohuprognoosiga. Nimetatu eeldab välismaalase põhiõiguste olemasolu tuvastamist ja vastavalt haldusakti põhjendamist.

Eeltoodu omab erilise tähenduse neis menetlustes, kus menetluse käigus ei tuvastata ammendavalt välismaalase põhiõigusi, mida haldusakt riivab, vaid lähtutakse ainult neist, mis on haldusorganile teada. Sellised on eelkõige haldusorgani poolt algatatud menetlused, näiteks sissesõidukeelu kohaldamine, kus välismaalasele, kes ei ole Eesti elanik, ei ole seadusega tagatud ka ärakuulamisõigust. See suurendab omakorda veelgi riski, et haldusaktiga võidakse riivata isiku subjektiivseid õigusi.

Arvestades eeltoodut on sellistesse menetlusse sisse programmeeritud küllaltki arvestatav töönaosus, et isikut menetlusse kaasamata antakse isiku õigusi põhjendamatult piirav haldusakt. Sellist olukorda saab õigustada ainult ülekaaluka avaliku huvi olemasolu.

Tulenevalt haldusakti põhjendamise eesmärkidest tuleb ka välismaalastega seotud erimenetlustes näidata haldusakti põhjenduses ära tähtsust omavad asjaolud ja nende tõendamiseks kogutud tõendid, samuti hinnangud ja järeldused, millistele haldusorgan nende põhjal jõudis, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Samas kanduvad välismaalastega seotud erimenetlustes tähtsust omavate asjaolude tuvastamise ja tõendamisega seotud probleemid üle ka välismaalastega seotud menetlustes antavate haldusaktide põhjendamisele. Välismaalastega seotud erimenetluse eesmärkidest ning tähtsust omavate asjaolude olemusest ja tõendite kogumise erisustest tulenevalt ei ole võimalik iga kord haldusakti põhjenduses ära näidata tuvastatud asjaolusid. Võimaldamaks isikul veenduda antud haldusakti seaduslikkuses ning tagamaks isiku õiguste paremat kaitset ning haldusakti õiguspärasuse kohtulikku kontrolli tuleks ka välismaalastega seotud erimenetlustes haldusakte üldjuhul põhjendada võimalikult ulatuslikult, jättes põhjendused esitamata üksnes seadusega sätestatud alustel, kui see on vältimatult vajalik riigi julgeoleku, avaliku korra või turvalisuse tagamiseks.

Käesoleva töö eesmärgiks oli uurida haldusorgani tõendamiskoormuse ulatust välismaalastega seotud erimenetlustes, käsitledes tõendamiskoormuse jagunemist haldusorgani ja menetlusosalise vahel ning menetluses tähtsust omavate faktiliste ja hinnanguliste asjaolude väljaselgitamist ja tõendamist. Uurimispõhimõtte rakendamisel välismaalastega seotud erimenetlustes on üheks põhiprobleemiks, et menetluses tähtsust omavad asjaolud ei ole tõsikindlalt tõendatavad, vaid põhinevad sageli prognoosil ja menetleja hinnangul. Samas võivad välismaalastega seotud erimenetlused riivata oluliselt välismaalase põhiõigusi. Intensiivse põhiõigustesse sekkumise korral on haldusorgan kohustatud välismaalastega seotud erimenetluste läbiviimisel tuvastama ja tõendama asjas tähtsust omavad asjaolud piisava kindlusega, mis võimaldaks haldusakti hilisemat kontrollimist.

Résumé

The principle of investigation in administrative procedure: the extent of the burden of an administrative authority to provide evidence in the special procedures concerning aliens

The thesis focuses on the application of the principle of investigation in the special administrative procedures – procedures of entry and stay of aliens in the territory of a state and special aspects of those procedures. The thesis analyzes mainly the problems of providing evidence considering the facts that are important in a procedure and giving reasoning of an administrative act. The aim of the thesis is to find an answer to the question: to what extent can the factual basis of an administrative act be considered proven.

Special administrative procedures concerning aliens are preventive by nature – an administration mainly focuses on foreseeing and prevention of possible danger that an alien can cause to public order and national security. This also causes the problems of providing evidence and evaluating circumstances. Administration represents public interest during the procedure and it has to focus on granting lawful administrative acts.

The special nature of administrative procedure concerning aliens causes the effect that one cannot be sure whether the consequences that are prevented by administrative acts would have appeared or not. The administrative acts are based on prognoses.

According to the principle of investigation an administrative authority is, during proceedings in a matter, required to establish the facts relevant to the matter and, if necessary, collect evidence on its own initiative for such purpose. A participant in proceedings is required to present evidence to an administrative authority and notify it of facts which are known to him or her and are relevant to the proceedings. Upon failure by a participant in proceedings to perform this duty, the administrative authority may refuse to review the application upon issue of an alleviating administrative act. In administrative proceedings, an administrative authority has the right to require participants in proceedings and other persons to provide evidence and information which is known to them and on the basis of which the administrative authority establishes the facts relevant for adjudication of the matter.

The thesis analyzes how the burden of providing evidence is divided between the administration and an individual in the special procedures concerning aliens entry and stay in the territory of a state.

The conditions of entry and stay of aliens are provided by law. On one hand the conditions that have to be fulfilled are provided and on the other hand circumstances that can cause prohibition to enter the state.

What circumstances are considered important and how they are proven in special procedures concerning aliens' entry and stay are very much determined by the discretion of the administration.

Undetermined legal terms important in the procedures concerning aliens like public order or state security are to be filled in by an administrative authority during the procedure. The Aliens Act also provides large discretion to the administration to consider whether the conditions are fulfilled -- for example whether an application is well-founded or not.

The problems of providing evidence and evaluating the circumstances are transferred to reasoning of administrative acts. According to the aims of reasoning of administrative acts the factual and legal basis of the act are to be provided. As administrative acts issued in special procedures concerning aliens are based on prognoses an administrative authority has large evaluation space what circumstances are important and what evidence is needed to prove them and whether the terms are met or not.

As the facts, evaluation of them and conclusions an administrative body draws from them are not directly linked, administrative acts can be reasoned only up to certain extent. This makes it harder for an individual whose interests the administrative act concerns to understand why the act was issued and to decide whether to appeal to protect his or her rights or not.

The special procedures concerning aliens' entry and stay in the territory of a state can restrict an alien's human rights and basic freedoms. As the intervention to the person's rights can be intensive an administrative authority has an obligation to establish the important circumstances of the case to the certainty that the lawfulness of the act can be examined afterwards.

Kasutatud allikad

Kasutatud kirjandus

1. Aedmaa, Anno jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli kirjastus. Tartu 2004.
2. Aedmaa, Anno. Haldusakti põhjendamise kohustus. Juridica nr 8 2001.
3. Aedmaa, Anno. Kommunikatsioon haldusmenetluses. Juridica nr 2 2005.
4. Alexy, Robert. Kollisioon ja kaalumine kui põhiõiguste dogmaatika põhiprobleemid. Juridica nr 1 2001.
5. Algieri, Franco. In need of a Comprehensive Approach: the European Union and the Possible External Security Challenges. Managing Security in Europe. The European Union and the challenge of enlargement. Eds Algieri, Franco, Janning, Josef; Rumberg, Dirk. Bertelsmann Foundation Publishers. Gütersloh 1996.
6. Allott, Philip. Epilogue: Europe and the dream of reason. European Constitutionalism beyond the state. Edited by J.H.H Weiler and Marlene Wind. Cambridge University Press 2003.
7. Annus, Taavi. Riigiõigus. Kirjastus Juura. Tallinn 2006.
8. Anvelt, Andres. Organiseeritud kuritegevus kui reaalne negatiivne võim tänapäeva Eesti ühiskonnas. Juridica nr 5 2000.
9. Azoulay, Loic. The Court of Justice and the Community's Administrative Governance. European Law Journal. Dec 2001, Vol. 7 Issue 4.
10. Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. The politics of Immigration: Introduction. The politics of Immigration in Western Europe. Ed. Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. Frank Cass 1994, p 7.
11. Bauböck, Rainer. Transnational Citizenship. Membership and Rights in International Migration. Edward Elgar 1994.
12. Bigo, Didier. Criminalisation of „Migrants!": The side effect of the will to control the frontiers and the sovereign illusion. Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives. Martinus Nijhoff publishers. Leiden/Boston 2004
13. Brooks, Risa A. The military and homeland security. Policy and Management Review. 2002, Vol. 2 Issue 2.
14. Bull, Ray; Corran, Eleanor. Interviewing child witnesses: Past and Future. International Journal of Police Science and Management. Vol 4 No 4 2002.

15. Buzan, Barry; Waver, Ole; de Wilde, Jaap. *Security. A New Framework for Analysis*. Lynne Rienner Publishers, Boulder, London 1998.
16. Cananea, Giacinto della. *Beyond the State: the Europeanization and Globalization of Procedural Administrative Law*. *European Public Law*. Dec 2003, Vol. 9 Issue 4.
17. Coleman, Nils. *Non-refoulment revised. Renewed Review of the Status of the Principle of Non-Refoulment as Customary International Law*. *European Journal of Migration and Law*. 2003 No 1 Vol 5.
18. Cornelius, Wayne A. *Japan: The illusion of Immigration Control. Controlling Immigration*,
19. Cornelius, Wayne A; Martin, Philip L. Martin; Hollifield, James F. *Introduction: The Ambivalent Quest for Immigration Control. Controlling Immigration. A global Perspective*. Ed. Cornelius, Wayne A; Martin, Philip L. Martin; Hollifield, James F. Stanford University Press, Stanford, California 1994.
20. Cox, Steven M.; Fitzgerald, Jack D. *Police in Community relations. Critical Issues*. Brown and Benchmark Publishers 1992.
21. Craig, Paul; De Burca, Grainne. *EU Law. Texts, Cases and Materials*. 3th ed Oxford University Press 2003.
22. Crisp, Jeffrey. *Security aspects of forced migration. International Migration Development & Integration. Conference report*. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, 1999.
23. D'Oliveira, Hans Ulrich Jessurun. *Union Citizenship: Pie in the Sky. A Citizen's Europe. In search of a new order*. Eds. Rosas, Allan; Antola, Esko. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi 1995.
24. Davies, Gareth. *Nationality Discrimination in the European Internal Market. European Monographs*. Kluwer Law International. The Hague/London/New York 2003.
25. Dwyer, Deirdre. *The duties of expert witnesses of fact and opinion: R v Clark (Sally)*. *The International Journal of Evidence and Proof* 2003, No 7.
26. Eesti Vabariigi põhiseadus. *Kommenteeritud väljaanne*. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 2002
27. Fortsakis, Theodore. *Principles Governing Good Administration*. *European Public Law*. June 2005, Vol. 11 Issue 2.
28. Garcia, Soledad. *European Union Identity and Citizenship. European Citizenship and Social Exclusion*. Ed. Roche, Maurice; Van Berkel, Rik. Ashgate Publishing Company. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sidney 1997.

29. Garson, Jean-Pierre. Regional Integration, migration and development: the terms of a new partnership. *International Migration, Development and Integration*. Ed. Tamas, Kristof; Hansson, Malin. Norstedts Tryckeri AB 1999.
30. Geddes, Andrew. International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe. *International Migration*. 2001, Vol. 39 Issue 6.
31. Gudjonsson, Gisli H. Unreliable confessions and miscarriages of justice in Britain. *International Journal of Police Science and Management*. Vol 4 No 4 2002.
32. Guild, Elspeth. Citizenship, social change and the EU constitution. *Dialogue between peoples and cultures: actors in the dialogue*. Office for the Publications of the European Communities, Luxembourg 2005.
33. Guild, Elspeth. The legal Framework of Citizenship of the European Union. *Citizenship, Nationality and Migration in Europe*. Eds. Cesarani, David; Fulbrook, Mary. Routledge London and New York 1996.
34. Guild, Elspeth. The Variable Subject of the EU Constitution, Civil Liberties and Human Rights. *European Journal of Migration and Law* 2004 No 4 Vol 6.
35. Hailbronner, Kay. Third-country nationals and EC law. A citizens's Europe. In search of a new order. Eds. Rosas, Allan; Antola, Esko. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, New Dehli 1995.
36. Hammar, Tomas. Going or staying? Causes and alternatives to international migration. *International Migration Development & Integration*. Conference Report. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, 1999.
37. Harlow, Carol. Codification of EC Administrative Procedures? Fitting the Foot to the Shoe or the Shoe to the Foot. *European Law Journal*. Mar 1996, Vol. 2, Issue 1.
38. Hattenhauer, Hans. Euroopa õigusajalugu. Kirjastus Juura 2007.
39. Hattenhauer, Hans. Euroopa õigusajalugu. Kirjastus Juura 2007.
40. Holzmann, Robert; Münz, Rainer. Challenges and Opportunities of International Migration of the EU, Its Member States, Neighboring Countries and Regions: A Policy Note. Institute for Futures Studies. Intellecta Stralins 2004.
41. Jackson, Paul; Leopold, Patricia. O. Hood Phillips and Jackson: Constitutional and Administrative Law. 8th edition.
42. Jacobson, David. Rights across borders. Immigration and decline of citizenship. The John Hopkins University Press. Balitimore and London 1996.
43. Jopp, Mathias. Developing a European Security and Defence Identity: the specific Input of Present and future new members. *Managing security in Europe*. The European Union

- and the challenge of enlargement. Eds Algieri, Franco, Janning, Josef; Rumberg, Dirk. Bertelsmann Foundation Publishers. Gütersloh 1996.
44. Kanska, Klara. Towards Administrative Human Rights in the EU. Impact of the Charter of Fundamental Rights. *European Law Journal*. May 2004, Vol. 10 Issue 3.
 45. Kergandberg, Eerik, Sillaots, Meris. *Kriminaalmenetlus. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn 2006.
 46. Kerikmäe, Tanel. *Euroopa Liit ja õigus*. Tln: Õiguskirjastus, 2000.
 47. Kliimann, Artur-Tõeleid. *Administratiivakti teooria. Akadeemilise koostöö kirjasutus*. Tartu 1932.
 48. Laffranque, Julia. *Euroopa Liidu õigussüsteem ja Eesti õiguse koht selles*. Kirjastus Juura. Tallinn 2006
 49. Lavenex, Sandra. Migration and the EU's new eastern border: between realism and liberalism. *Journal of European Public Policy*. Mar 2001, Vol. 8 Issue 1.
 50. Lehis, Lasse. Maksumaksja õiguste kaitse maksumenetluses. *Juridica* 3 1997.
 51. Lehis, Lasse. Maksuõiguse üldpõhimõtted. *Juridica* 1999 nr 5.
 52. Levit, Kenneth J. The CIA and the Torture Controversy: Interrogation Authorities and Practices in the War on Terror. *Journal of National Security Law & Policy*. Vol 1 2005 No 2.
 53. Lodge, Juliet. EU homeland security: citizens or suspects? *Journal of European Integratipon* Sep 2004, Vol 26 Issue 3.
 54. Lõhmus, Uno. *Eessõna. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas*. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2003.
 55. Lõhmus, Uno. *Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele. Inimõigused ja nende kaitse Euroopas*. Tartu: Sihtasutus Iuridicum, 2003.
 56. Maduro, Miguel Poiras. Europe and the constitution: What if this is as good as it gets? *European Constitutionalism beyond the state*. Edited by J.H.H Weiler and Marlene Wind. Cambridge University Press 2003.
 57. Maduro, Miguel Poiras. Europe and the constitution: What if this is as good as it gets? *European Constitutionalism beyond the state*. Edited by J.H.H Weiler and Marlene Wind. Cambridge University Press 2003.
 58. Maniscalco, Paul M; Christen, Hank T. *Understanding Terrorism and Managing the Consequences*. Upper Saddle River: Prentice Hall. 2001.
 59. Maruste, Rait. *Põhiseadus ja selle järelevalve*. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, 1997.
 60. Maruste, Rait. Põhiõiguste harta Euroopa põhiseaduslikus lepingus, *Juridica* 2004 nr10
 61. Maurer, Hartmut. *Haldusõigus. Üldosa*. Juura. Tallinn 2004.

62. McKenzie, Ian K. Eyewitness evidence: Will the United States Guide for Law Enforcement make any difference? *The International Journal of Evidence and Proof* 2003, No 7.
63. Meehan, Elisabeth. *Citizenship and the European Community*. SAGE Publications. London, Thousand Oaks, New Delhi 1993.
64. Merusk, Kalle. *Administratsiooni diskretsioon ja selle kohtulik kontroll*. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 1997.
65. Merusk, Kalle. Riigihalduse õiguslik regulatsioon. *Juridica* nr 4 1998.
66. *Migration Acquis Handbook*. Ed. Van Krieken, P. J. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2001.
67. Mikiver, Monika; Tikk, Eneken. Informatsioonilise enesemääramise õiguse tagamise diskretsiooniotsused haldusmenetluses. *Juridica* nr 4 2005.
68. Miller, Mark J. Towards Understanding State Capacity to Prevent Unwanted migration: Employer Sanctions Enforcement in France, 1975-1990. . *The politics of Immigration in Western Europe*. Ed. Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. Frank Cass 1994.
69. Narits, Raul. *Õiguse entsüklopeedia*. Juura, Õigusteabe AS. Tallinn 2002.
70. Nehl, Hanns Peter. *Principle of Administrative Procedure in EC Law*. Hart Publishing. Oxford 1999.
71. Niemivuo, Matti; Keravuori, Marietta. Hallintolaki. WSOY Lakitieto. Porvoo 2003.
72. Niessen, Jan. Overlapping Interests and Conflicting Agendas: The Knocking into Shape of EU Immigration Policies. *European Journal of Migration and Law*. Vol 3 2001.
73. Noll, Gregor, Vedsted-Hansen, Jens. *Non-communitarians: Refugee and Asylum Policies. The EU and Human Rights*. Ed. Philip Alston, Somerset: Oxford University Press, 1999.
74. Nowak, Manfred. Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. *Rahvusvahelised inimõigused ja nende kaitse*. Toim. Hanski, R, Suksi, M. Åbo Akademi Ülikooli inimõiguste instituut, 2001.
75. Parrest, Nele. Hea halduse põhimõte Euroopa Liidu põhiõiguste hartas. *Juridica* nr 1 2006.
76. Paulus, Christoph G. Tsiviilprotsessiõigus. Kohtuotsuse tegemise menetlus ja sundtäitmine. Kirjastus Juura Õigusteabe AS. Tallinn 2002.
77. Peers, Steve. Immigration, Asylum and the European Union Charter of Fundamental Rights. *European Journal of Migration and Law*. 2001 No 2 Vol 3.
78. Peterson, John. Security Cooperation with the United States: Establishing a True Transatlantic Partnership. *Managing Security in Europe. The European Union and the Challenge of Enlargement*. Eds. Algieri, Franco; Janning, Joseph; Rumberg, Dirk. Bertelsmann Foundation Publishers Gütersloh 1996.

79. Philip, Alan Butt. European Immigration Policy: Phantom, Fantasy or Fact? The Politics of immigration in Western Europe. Eds Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. Frank Cass.
80. Pilving, Ivo. Riigikohtu 2001.a praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica nr 2 2002.
81. Pilving, Ivo. Riigikohtu 2001.aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica nr 3 2002.
82. Pixley, Jocelyn. Employment and Social Identity. Theoretical issues. European Citizenship and Social Exclusion. Eds Roche, Maurice and van Berkel, Rik. Ashgate. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sidney 1997S. Joseph; J. Schultz; M. Castan. The International Covenant of civil and Political Rights. Oxford University Press. New York 2004.
83. Ponce, Juli. Good Administration and Administrative Procedure. Indiana Journal of Global legal Studies. Summer 2005, Vol. 12 Issue 2.
84. Potemkina, Olga. Some Ramifications of Enlargement on the EU-Russia Relations and the Schengen Regime. European Journal of Migration and Law. Apr 2003, Vol. 5 Issue 2.
85. Principles of Good Administration in the Member States of the European Union. 2005:4 Statskontoret.
86. Põhiseadus ja põhiseaduse assamblee. Juura Õigusteabe AS. Tallinn 1997.
87. Quille, Gerrard. The European Security Strategy: a framework for EU security interests?. International Peacekeeping (Frank Cass). Autumn 2004, Vol. 11 Issue 3.
88. Ronczkowski, Michael R. Terrorism and organized hate crime: intelligence gathering, analysis and investigations. Boca Raton: CRC Press, 2004.
89. Rosentau, Mario. Tõendamise teadmise standardmudelid. Juridica nr 3 2001.
90. Saar, Jüri; Markina, Anna. Cross-Border Crime and Estonia's Accession to the European Union. Juridica International 2004.
91. Samuels, Alec. Illegally obtained evidence: In or Out? The Journal of Criminal Law Vol 67 No 5 2003.
92. Sarv, Juhan. Mõningate haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. Juridica nr 5 2005.
93. Schnapper, Dominique. The Debate on Immigration and the Crisis of National Identity. The politics of Immigration in Western Europe. Ed. Baldwin-Edwards, Martin; Schain, Martin A. Frank Cass 1994.
94. Schonberg, Soren J. Legitimate expectations in Administrative Law. Oxford University Press 2003.

95. Schröder. Administrative law in Germany. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis. Eds. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Intersentia Metro. Antwerpen – Groningen 2002
96. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Comparative remarks. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis. Eds. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Intersentia Metro. Antwerpen – Groningen 2002, Administrative Law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis. Eds. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Intersentia Metro. Antwerpen – Groningen 2002.
97. Shaw, Malcolm N. International Law. 4th edition. A Grotius Publication. Cambridge University Press 1997.
98. Sim, Disa. Burden of proof in undue influence: Common law and codes on collision course. The International Journal of Evidence and Proof 2003, No 7.
99. Slot, Piet Jan, Bulterman Mielle. Harmonization of legislation on migration of EU citizens and third country nationals: Towards a uniform evaluation framework. Fordham International Law Journal. April 2006.
100. Starmer, Keir. European Human Rights Law. Legal Action Group Education and Service Trust Ltd. London, 1999.
101. Storbeck, Jürgen; Toussaint, Mascia. Outline of a Balanced and Effective Internal Security Strategy for the European Union. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice. Feb 2004, Vol. 12 Issue 1.
102. Straubhaar, Thomas. Free Movement of individuals in the nordic labour market and in the EU. International Migration, Development and Integration. Ed. Tamas, Kristof; Hansson, Malin. Norstedts Tryckeri AB 1999.
103. Tiburcio, Carmen. The Human Rights of Aliens under International and Comparative Law. Kluwer Law International. Martinus Nijhoff Publishers. The Hague/Boston/London 2001.
104. Toomla, Raul. Võitleja ja sõjavangi staatus tänapäeva relvakonfliktides. Juridica nr 10 2004.
105. Townsley, Mike; Pease, Ken. How efficiently can we target prolific offenders? International Journal of Police Science and Management. Vol 4 No 4 2002.
106. Türk, Kulno, Siimon Aino. Juhtimine. Tartu Ülikooli Kirjastus 2004.
107. Uibopuu, Henn-Jüri. Inimõiguste rahvusvaheline kaitse. Juura, Õigusteabe AS. Salzburg ja Tallinn 2000.

108. Wadensjö, Eskil. Immigration, employment and the public sector in Denmark. International Migration Development & Integration. Conference report. Stockholm: Norstedts Tryckeri AB, 1999.
109. Widdershoven, Rob. European administrative law. Administrative Law of the European Union, its member states and the United States. A comparative analysis. Eds. Seerden, Rene; Stroink, Frits. Intersentia Metro. Antwerpen – Groningen 2002.
110. Viljanen, Jukka. The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law. A Study of the limitation Clauses of the European convention of Human Rights. Acta Universitatis Tamperensis 965. Tampere University Press. Tampere 2003.

Kasutatud õigusaktid

111. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349; RT I 2003, 64, 429
112. Inimõiguste ülddeklaratsioon. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/english/law/index.htm>.
113. Välismaalaste seadus. RT I 1993, 44, 637; 2006, 26, 191.
114. ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste pakt RT II 1993, 10-11, 11.
115. Fakultatiivne protokoll kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti juurde RT II 1993, 10-11, 12.
116. Konsulaarsuhete Viini konventsioon. RT II 1993/23/53.
117. Diplomaatiliste suhete Viini konventsioon. RT II 93/24/56.
118. Riigipiiri seadus RT I 1994, 54, 902; 2007, 3, 14.
119. Kodakondsuse seadus RT I 1995, 12, 122; 2006, 29, 224.
120. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. RT II 1996, 11, 34.
121. Lapse õiguste konventsioon RT II 1996, 16, 56.
122. Pagulasseisundi konventsioon RT II 1997, 6, 26.
123. Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus. RT I 1998, 98/99, 1575; 2007, 9, 44.
124. Isikut tõendavate dokumentide seadus RT I 1999, 25, 365; 2006; 29, 221.
125. Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354; 2007, 15, 76.

126. Vabariigi Valitsuse 26. novembri 2002. a määrus nr 364 „Tähtajalise elamisloa ja tööloa taotlemise, andmise, pikendamise ning kehtetuks tunnistamise kord ja välismaalase Eestist eemalviibimise registreerimise kord“ RT I 2002, 98, 574; 2006, 57, 436.
127. Rahvusvahelise sõjalise koostöö seadus RT I 2003, 123, 38; 2006, 50, 375.
128. Vabariigi Valitsuse 27. aprilli 2004. a määrusega nr 150 ”Viisa andmise, viisakutse kinnitamise ja viibimisaja pikendamise taotlemisel esitatavate dokumentide ja andmete loetelu ning viisa andmise ja andmisest keeldumise, viisakutse kinnitamise ja kinnitamisest keeldumise, viibimisaja pikendamise ja pikendamisest keeldumise ning viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ja viisa kehtetuks tunnistamise tähtajad ning piisavate rahaliste vahendite määra ja tervisekindlustuslepingu kindlustussumma määra kehtestamine” RT I 2004, 35, 244; 2005, 6; 30.
129. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus RT I 2006, 2, 3; 2007, 24, 217.
130. Euroopa Liidu kodaniku seadus RT I 2006, 26, 191.

Euroopa Liidu õigusaktid

131. Nõukogu direktiiv 25. veebruarist 1964 välisriigi kodanike liikumise ja elukohaga seonduvate avaliku korra, julgeoleku või tervishoiu seisukohalt õigustatud erimeetmete kooskõlastamise kohta EÜT 56, 4.4.1964, lk 850—857.
132. Amsterdami leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud akte. OJ C 340 10.11.1997.
133. Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juulist 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel EÜT L 212, 7.8.2001, lk 12-23.
134. Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, 27. jaanuarist 2003, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded ELT L 31, 6.2.2003, lk 18-25.
135. Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ, 22. septembrist 2003 perekonna taasühinemise õiguse kohta ELT L 251, 3.10.2003, lk 12-18.
136. Euroopa Liidu Nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta. ELT L 016, 23.01.2004, lk 44—53.

137. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende perekonnaliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜ EMPs kohaldatav tekst ELT L 158, 30.04.2004, lk 77–123.
138. Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatust, ja antava kaitse sisu kohta ELT L 3004, 30.9.2004, lk 12-23.
139. Nõukogu direktiiv 2004/81/EÜ elamisloa väljaandmise kohta pädevate asutustega koostööd tegevatele kolmandate riikide kodanikele, kes on inimkaubanduse ohvrid või kelle ebaseaduslikule sissetulekule on kaasa aidanud (ELT L 261, 06.08.2004, lk 19–23).
140. Nõukogu direktiiv 2004/114/EÜ, 13. detsembrist 2004, kolmandate riikide kodanike riiki lubamise kohta õpingute, õpilasvahetuse, tasustamata praktika või vabatahtliku teenistuse eesmärgil. ELT L 375, 23.12.2004, lk 12-18.
141. Nõukogu direktiiv 2005/71/EÜ, 12. oktoobrist 2005, kolmandate riikide kodanike teadusuuringute eesmärgil riiki lubamise erimenetluse kohta. ELT L 289, 3.11.2005, lk 15-22.
142. Euroopa Liidu põhiseaduse leping RT II, 16.06.2006, 13, 35

Välisriikide õigusaktid

143. Saksamaa Liitvabariik. Verwaltungsverfahrensgesetz (haldusmenetluse seadus) BGB I 1976.
144. Soome Vabariik. Hallintolaki (haldusmenetluse seadus). 6.6.2003/434.

Kasutatud kohtulahendid

Kasutatud Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendid

145. European Court of Human Rights 28.05.1985 judgment in Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom.

146. European Court of Human Rights 30.08.1990 judgment in Case of Fox, Campell and Hartley v. the United Kingdom.
147. European Court of Human Rights 18.02.1991 judgment in Case of Moustaquim v Belgium.
148. European Court of Human Rights 26.03.1992 judgment in Case of Beldjoudi v. France.
149. European Court of Human Rights 13.07.1995 judgment in Case of Nasri v. France.
150. European Court of Human Rights 08.02.1996 judgment in Case of Murray v. the United Kingdom.
151. European Court of Human Rights 24.04.1996 judgment in Case of Boughanemi v France.
152. European Court of Human Rights 07.08.1996 judgment in Case of C. v Belgium
153. European Court of Human Rights 15.11.1996 judgment in Case of Chahal v. United Kingdom.
154. European Court of Human Rights 29.01.1997 judgment in Case of Bouchelkia v. France.
155. European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment in Case of Mehemi v France.
156. European Court of Human Rights 26.09.1997 judgment in Case of El Boujaïdi v. France.
157. European Court of Human Rights 21.10.1997 judgment in Case of Boujlifa v France.
158. European Court of Human Rights 19.02.1998 judgment in Case of Dalia v France.
159. European Court of Human Rights 30.11.1999 judgment in Case of Baghli v France.
160. European Court of Human Rights 02.08.2001 judgment in Case of Boultif v Switzerland.
161. European Court of Human Rights 11.07.2002 judgment in Case of Amrollahi v Denmark.
162. European Court of Human Rights 06.05.2003 judgment in Case of Jakupovic v Austria.
163. European Court of Human Rights 22.07.2004 judgment in Case of Radovanovic v Austria.
164. European Court of Human Rights 16.06.2005 judgment in Case of Sisojeva and others v Latvia.
165. European Court of Human Rights 27.10.2005 judgment in Case of Keles v Germany.
166. European Court of Human Rights 31.01.2006 judgment in Case of Sezen v. the Netherlands.
167. European Court of Human Rights 18.10.2006 judgment in Case of Üner v the Netherlands.

Kasutatud Euroopa Kohtu lahendid

168. Judgment of the Court of 26 February 1975 in case 67/74 Bonsignore v Germany.

169. Judgment of the court of 28 October 1975 in case 36-75 Rutili v France.
170. Judgment of the Court of 8 April 1976 in case 48-75 Royer v Belgium.
171. Judgment of the Court of 27 October 1977 in case 30-77 The United Kingdom v Bouchereau.
172. Judgment of the Court of 3 July 1980 in case 157/79 The United Kingdom v Pieck.
173. Judgment of the Court of 18 May 1982 in joined cases 115 and 116/81 Adoui v Belgium and Cornuaille v Belgium.
174. Judgment of the Court of 19 January 1999 in case C-348/96 Calfa v Greece.
175. Judgment of the Court 11 July 2002 in case C-60/00 Carpenter v the United Kingdom.
176. Judgment of the Court 23 September 2003 in case C-109/01 the United Kingdom v Akrich.
177. Judgment of the Court 29 April 2004 in joined cases C-482/01 and C-493/01 Orfanopoulos and Others v Germany and Oliveri v Germany.
178. Judgment of the Court (Grand Chamber) 31 January 2006 in case C-503/03 Commission of the European Communities v Kingdom of Spain.
179. Judgment of the Court (Grand Chamber) 27 June 2006 in case C-540/03 European Parliament v Council of the European Union.

Kasutatud Riigikohtu lahendid

180. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 30.09.1994. aasta otsus asjas III-4/A-5/94.
181. Riigikohtu halduskolleegiumi 06.06.1997. aasta määrus nr 3-3-1-16-97 Sergei Lotkovi kassatsioonkaebuse läbivaatamine välismaalaste seaduse rikkumise asjas.
182. Riigikohtu halduskolleegiumi 22.06.1999. aasta määrus nr 3-3-1-27-99 Juri Lahtikovi kassatsioonkaebuse läbivaatamine elamisloa andmisest keeldumise asjas.
183. Riigikohtu halduskolleegiumi 18.05.2000 otsus nr 3-3-1-11-00 Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 3. veebruari 2000. a. otsuse peale haldusasjas nr. II-3/50/00 Valentina Ušakova kaebuses Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti otsuste täielikult seadusevastaseks tunnistamiseks.

184. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2000. aasta otsus nr 3-3-1-16-00 Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti kassatsiooni kaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 22. veebruari 2000. a. otsuse peale Oleg Lõssenko kaebuses Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti 13. septembri 1999. a. otsuse nr. 21V970009 ettekirjutuse tegemiseks Eesti Vabariigist lahkumiseks peale.
185. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 05.03.2001 otsus nr 3-4-1-2-01 Tallinna Halduskohtu taotlus Välismaalaste seaduse § 12 lg 5 ja 6 Põhiseadusele vastavuse kontrollimiseks.
186. Riigikohtu halduskolleegiumi 23.10.2001 otsus nr 3-3-1-49-01 AS Valga Liha- ja Konservitööstus kassatsiooni kaebus Tartu Ringkonnakohtu 28. juuni 2001. a. otsuse peale haldusasjas nr. 2-3-99/2001 AS Valga Liha- ja Konservitööstus kaebuses Valga Maakonna Maksuameti 29. novembri 1999. a. ettekirjutuse nr. 40-12 1/44-3/2253 tühistamiseks.
187. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.03.2002 otsus nr 3-3-1-13-02 Jüri Käosaare ja Sirje Ruubeli kassatsiooni kaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 2. novembri 2001. a. otsuse peale haldusasjas nr II-3/325/01 J. Käosaare ja S. Ruubeli kaebuses Tallinna Halduskohtu 25. aprilli 2001. a. otsusele Tallinna Linnavalitsuse korralduste peale.
188. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.05.2002 otsus nr 3-3-1-18-02 Vladimir Beljajevi kassatsiooni kaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 17. detsembri 2001. a. otsuse peale haldusasjas nr II-3/436/2001 V. Beljajevi kaebuses Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti otsusele alalise elamisloa andmisest keeldumise kohta.
189. Riigikohtu halduskolleegiumi 19.06.2002 otsus nr 3-3-1-26-02 Svetlana Mastovitši kassatsiooni kaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 31. detsembri 2001. a. otsuse peale haldusasjas nr II-3/424/2001 S. Mastovitši kaebuses Tallinna Füüsiliste Isikute Maksuameti ettekirjutuse ja otsuse tühistamiseks haldusasjas nr 3-877/2001.
190. Riigikohtu halduskolleegiumi 08.10.2002 otsus asjas nr 3-3-1-56-02 Martin Tederi erikaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 28. juuni 2002. a. määruse peale haldusasjas nr 2-3/508/02 M. Tederi kaebuses Tallinna Halduskohtu määruse peale haldusasjas nr 3-698/02 menetluse lõpetamises M. Tederi kaebuses Tallinna Linnavalitsuse Säästva Arengu ja Planeerimise Ameti poolt välja antud ehitusloa tühistamiseks.
191. Riigikohtu üldkogu 28.10.2002 otsus nr 3-4-1-5-02 Tallinna Halduskohtu taotlus ORAS §7 lg 3 põhiseadusele vastavuse selgitamiseks.

192. Riigikohtu halduskolleegiumi 11.11.2002 otsus nr 3-3-1-49-02 Siseministeeriumi kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 2. mai 2002. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3/137/02 Gennadi Zaitsevi kaebuses siseministri käskkirja tühistamiseks ja siseministrile ettekirjutuse tegemiseks.
193. Riigikohtu halduskolleegiumi 11.11.2002 otsus nr 3-3-1-52-02 Siseministeeriumi kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 10. mai 2002. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3/185/02 Valeri Bolboka kaebuses siseministri käskkirja tühistamise ja siseministrile ettekirjutuse tegemise nõudes.
194. Riigikohtu halduskolleegiumi 16.01.2003 määrus nr 3-3-1-2-03 Sandmani Grupi AS erikaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 6. septembri 2002. a määruse peale haldusasjas nr 2-3/558/02 Tallinna Juriidiliste Isikute Maksuameti erikaebuses Tallinna Halduskohtu menetluse peatamise määruse peale haldusasjas nr 3-233/2002 Sandman Grupp AS kaebuses Maksuameti ettekirjutuse tühistamiseks.
195. Riigikohtu halduskolleegiumi 27.01.2003 määrus nr 3-3-1-6-03 Priiten Tamme erikaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 3. oktoobri 2002. a määruse peale haldusasjas nr 2-3/611/2002 P. Tamme taotluses menetluse peatamiseks.
196. Riigikohtu üldkogu 17.02.2003 otsus nr 3-4-1-1-03 Vabariigi Valitsuse 06.11.1996 määrusega nr 268 kinnitatud "Maa enampakkumisega erastamise korra" p 47 vastavuse kontrollimiseks Põhiseaduse §-ga 11. RT III 2003, 5, 48.
197. Riigikohtu halduskolleegiumi 04.04.2003 otsus asjas nr 3-3-1-32-03 Pärnu Vangla erikaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 3. jaanuari 2003. a määruse peale haldusasjas 2-3/215/2003 kaebuse esitamise tähtaja arvutamise asjas.
198. Riigikohtu halduskolleegiumi 14.10.2003 otsus asjas nr 3-3-1-54-03 Pärsti Vallavolikogu kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 21. veebruari 2003. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3-47/03 Eesti Looduskaitse Seltsi, Tiina Timpmani, Henri Väre, Ülle Kuldkepi ja Aavo Pärnsalu kaebustes Pärsti Vallavolikogu otsuse peale.
199. Riigikohtu halduskolleegiumi 14.01.2004 otsus asjas nr 3-3-1-82-03 Aime Ploomi kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 8. septembri 2003. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3/222/03 A. Ploomi kaebuses ÕVVTK Tallinna linnakomisjoni otsuse peale.
200. Riigikohtu halduskolleegiumi 18.11.2004 otsus asjas nr 3-3-1-33-04 Siiri Miti, Tiit Tüve, Olev Tüve ja Ülo Tüve kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu halduskolleegiumi 30. märtsi 2004. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3/41/04 Siiri Miti, Tiit Tüve, Olev Tüve ja Ülo Tüve kaebuses Jõelähtme Küla RSN otsuse, Harju Maakonna Valitsuse määruse, maa looduses eraldamise akti, Vabariigi Valitsuse istungi protokollilise otsuse, Harju

- Maakonna Valitsuse Arhitektuuriametis ehitusloa, Vabariigi Valitsuse korralduse, Jõelähtme Vallavalitsuse korralduse ja Harju maavanema korralduse õigusvastasuse kindlakstegemise ja õigusvastaste haldusaktidega tekitatud kahju väljamõistmise nõudes.
201. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 13.06.2005 otsus asjas nr 3-4-1-5-05 Õiguskantsleri taotlus Kuressaare Linnavolikogu 27.05.2004. a määruse nr 17 punkti 1 kehtetuks tunnistamiseks.
202. Riigikohtu halduskolleegiumi 15.02.2006 määrus 3-3-1-80-05 J. P. erikaebus Tallinna Ringkonnakohtu 26. oktoobri 2005. a määruse peale haldusasjas nr 2-3/1020/2005 esialgse õiguskaitse kohaldamata jätmises J. P. kaebuses Justiitsministri tegevuse õigusvastasuse kindlakstegemiseks, väljaandmata jäetud haldusakti väljaandmiseks kohustamiseks ja moraalse kahju summas 210 000 krooni hüvitamiseks.
203. Riigikohtu halduskolleegiumi 22.03.2006 otsus nr 3-3-1-2-06 V. L. kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 10. novembri 2005. a otsuse peale haldusasjas nr 2-3-280/05 V. L. kaebuses Tartu Vangla tekitatud kahju hüvitamiseks.
204. Riigikohtu halduskolleegiumi 04.10.2006 otsus asjas nr 3-3-1-58-06 XXXXX XXXXXXXX AS kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 10. mai 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-05-49 XXXXX XXXXXXXX AS kaebuses Kaitseministeeriumi kohustamiseks tagastama riigihanke raames antud tagatis.
205. Riigikohtu halduskolleegiumi 16.10.2006 otsus nr 3-3-1-53-06 Siseministeeriumi kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 12. aprilli 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-04-205 A. A. kaebuses siseministri käskkirja tühistamiseks ja asja uuesti läbivaatamiseks kohustamiseks.
206. Riigikohtu halduskolleegiumi 23.10.2006 otsus nr 3-3-1-52-06 Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 13. aprilli 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-04-157 O. I. kaebuses Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti otsuse tühistamiseks.
207. Riigikohtu kriminaalkolleegiumi 25.10.2006 otsus nr 3-1-1-68-06 Otto Niine kaitsja vandeadvokaat Leelo Viili kassatsioon Tallinna Ringkonnakohtu 20. veebruari 2006. a otsuse peale Otto Niine süüdistusasjas KarS § 113; § 25 lg 2- 199 lg 2 p 4 ja § 266 lg 1 järgi.
208. Riigikohtu halduskolleegiumi 13.11.2006 otsus 3-3-1-51-06 Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 13. aprilli 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-04-158 E. G. kaebuses Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti otsuse ning Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti vaideotsuse tühistamiseks.

209. Riigikohtu halduskolleegiumi 27.11.2006 otsus nr 3-3-1-59-06 A. K. kassatsioonkaebus Tallinna Ringkonnakohtu 19. mai 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-04-198 tema kaebuses Lääne maavanema korralduse tühistamise nõudes.
210. Riigikohtu halduskolleegiumi 16.01.2007 otsus asjas nr 3-3-1-91-06 J. K. kassatsioonkaebus Tartu Ringkonnakohtu 15. septembri 2006. a otsuse peale haldusasjas nr 3-06-663 J. K. kaebuses Tartu Vangla toimingutele seoses kaebaja kinnipidamisega eelvangistusalluste eluhoones.

Kasutatud Tallinna Ringkonnakohtu lahendid

211. Tallinna Ringkonnakohtu 17.02.2006 otsus asjas nr 3-04-174 Nasir Alijevi kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 16. juuni 2004. a otsuse nr 20041204 tühistamiseks ja asja uuesti läbivaatamiseks kohustamiseks.
212. Tallinna Ringkonnakohtu 31.03.2006 otsus nr 3-04-300 A.C kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 05.10.2004 otsuse nr 20041341 tühistamise nõudes.
213. Tallinna Ringkonnakohtu 25.05.2006 otsus nr 3-05-98 O.Gi kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 19.11.2004 kirjas nr 15.3-09/366371 sisalduva otsuse ja Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 27.01.2005 vaideotsuse nr 6.05 tühistamiseks.
214. Tallinna Ringkonnakohtu 26.05.2006 otsus nr 3-05-158 V.P kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 04.03.2005 otsuse nr 20051059 tühistamise nõudes.
215. Tallinna Ringkonnakohtu 26.05.2006 otsus nr 3-05-1375 A.S kaebus siseministri 21.03.2005 käskkirja nr 98 peale.
216. Tallinna Ringkonnakohtu 28.06.2006 otsus nr 3-04-19 V.T kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 18. detsembri 2003 otsuse nr 2010524804/TEP tühistamiseks ning ettekirjutuse tegemiseks.
217. Tallinna Ringkonnakohtu Tallinna Ringkonnakohtu 26.09.2006 otsus nr 3-05-317 A.J kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti Läänemaa regionaalosakonna Pärnu migratsioonibüroo 04.05.2005 ettekirjutuse nr 1008480566 tühistamiseks.
218. Tallinna Ringkonnakohtu 24.10.2006 otsus nr 3-06-1672 Kodakondsus- ja Migratsiooniameti taotlus A.G väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamiseks
219. Tallinna Ringkonnakohtu 31.10.2006 määrus 3-06-1702 Kodakondsus- ja Migratsiooniameti taotlus R.Vi väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamiseks.
220. Tallinna Ringkonnakohtu 9.11.2006 otsus 3-05-165 E.P kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooniameti 28. jaanuari 2005. a otsuse nr 20051023 tühistamiseks.

- 221.Tallinna Ringkonnakohtu 29.11.2006 otsus nr 3-05-194 V.T ja G.T kaebused Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti 16.03.2005 ettekirjutuse nr 1008025880 ja 16.03.2005 ettekirjutuse nr 1008025811 tühistamiseks.
- 222.Tallinna Ringkonnakohtu 13.12.2006 otsus nr 3-05-484 R.M kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti 16.06.2005 ettekirjutuse Eestist lahkumiseks nr 1008879988 tühistamiseks.
- 223.Tallinna Ringkonnakohtu 18.01.2007 määrus nr 3-06-2274 Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti taotlus K.B paigutamiseks väljasaatmiskeskusesse.
- 224.Tallinna Ringkonnakohtu 18.01.2007 määrus 3-06-2316 Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti taotlus T.D väljasaatmiskeskuses kinnipidamise tähtaja pikendamiseks
- 225.Tallinna Ringkonnakohtu 5.02.2007 otsus nr 3-05-740 O.T kaebus Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti 09.08.2005 otsuse nr 20051237 tühistamiseks.
- 226.Tallinna Ringkonnakohtu 28.02.2007 määrus nr 3-07-285 Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti taotlus S.B paigutamiseks väljasaatmiskeskusesse.

Kasutatud muud allikad

- 227.Conference on security and co-operation in Europe. Final Act. Helsinki 1 August 1975. kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.hri.org/docs/Helsinki75.html>.
- 228.Euroopa rahvastiku konverents. Soovitused. Genf, Shveits. Märts 1993. New York ja Genf: Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, 1994.
- 229.„A Secure Europe in a Better World“ European Security strategy. Vastu võetud Euroopa Liidu Ülemkogu poolt Brüssels, 12.12.2003. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf>.
- 230.EU network of independant experts in fundamental rights (CFR-CDF). The balance between freedom and security in the response by the European Union and its member states to the terrorist threats. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2003.
- 231.Haagi programm: vabaduse, turvalisuse ja õiguse tugevdamine Euroopa Liidus. OJ C 053, 03/03/2005 p 0001-0014.
- 232.Euroopa Ühenduste Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa parlamendile. Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti. Euroopa vabaduse, turvalisuse ja

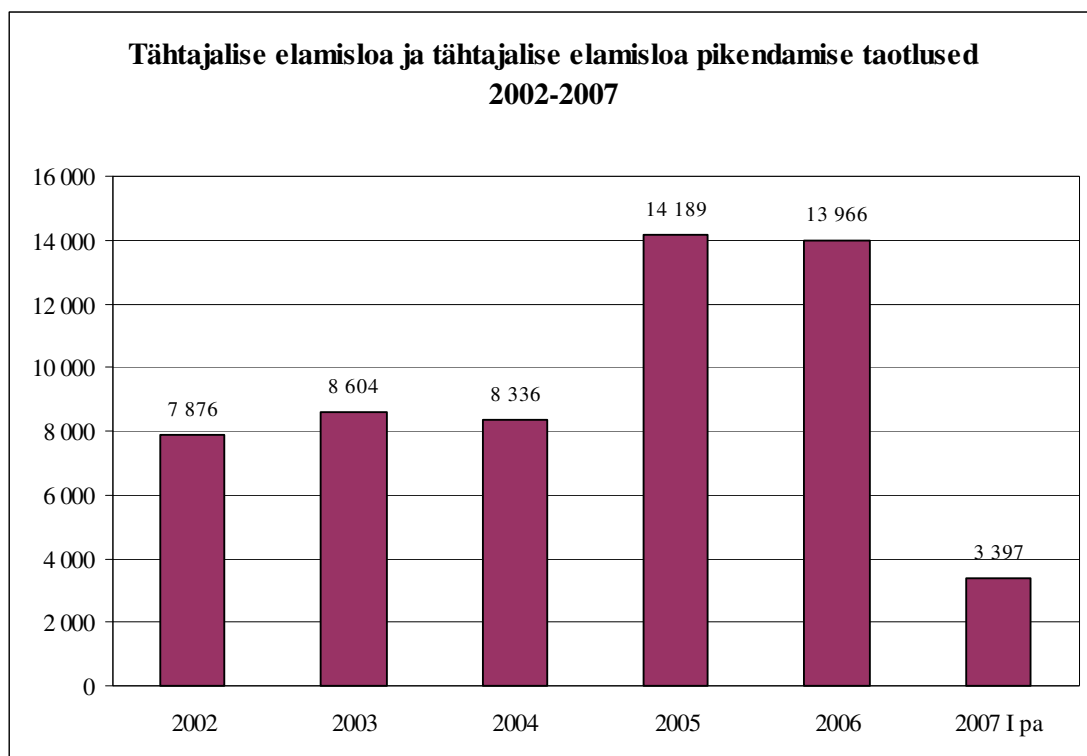
õiguse uuenemispartnerlus KOM(2005) 184 lõplik. Kättesaadav arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/com/2005/com2005_0184et01.pdf.

233. Komisjoni teatis. Poliitikakava seadusliku rände kohta. KOM(2005) 669 lõplik. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005SC1680:EN:HTML>.

234. Euroopa parlamendi ja Nõukogu määruse, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (KOM/2006/0403 lõplik) eelnõu. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=430755:cs&lang=en&list=430333:cs,430755:cs,&pos=2&page=1&nbl=2&pgs=10&hwords=COM/2006/0403~>.

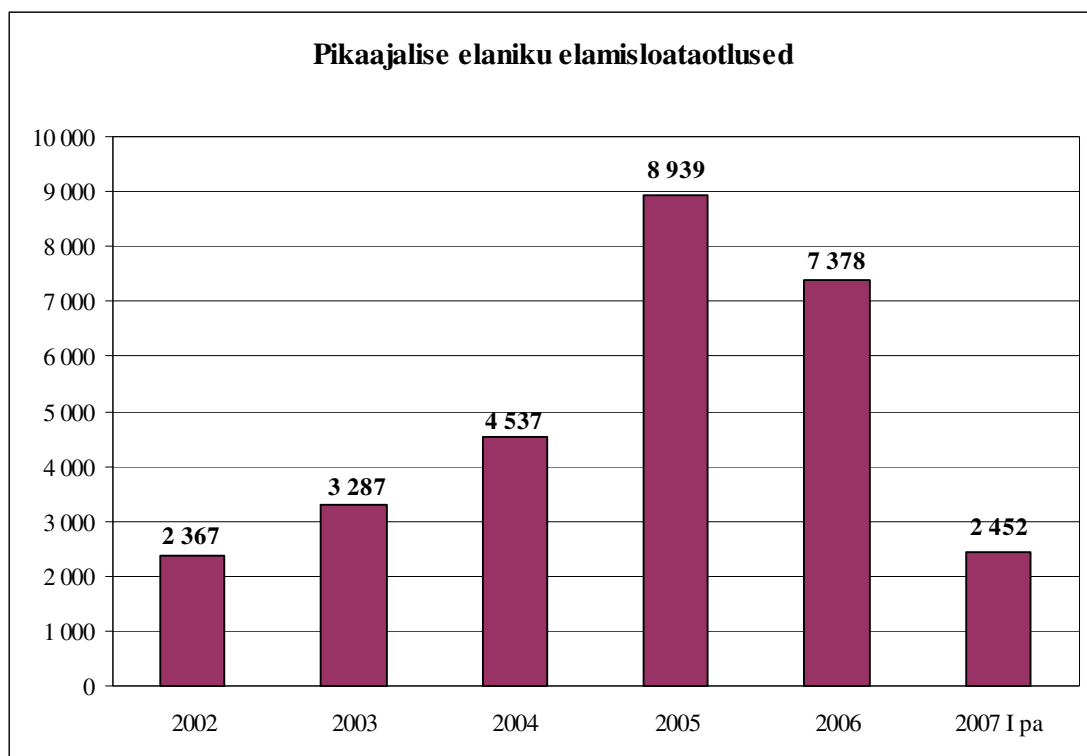
235. Euroopa Ühenduste Komisjoni teatis kolmandate riikide kodanike ebaseadusliku sisserände vastase võitluse poliitiliste prioriteetide kohta. KOM(2006) 402 lõplik. Kättesaadav arvutivõrgus: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/et/com/2006/com2006_0402et01.pdf.

236. Kuritegevust mõjutavad sotsiaalmajanduslikud ja demograafilised tegurid. Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika uuringud 3. Tallinn 2005.

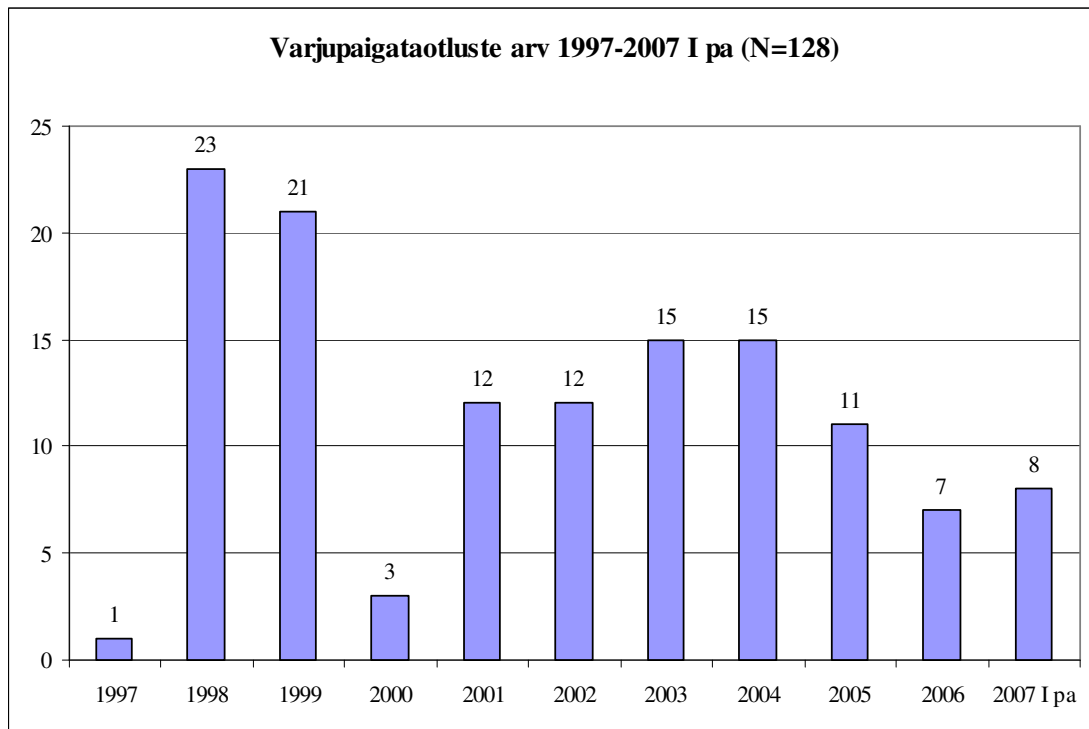


Allikas: Kodakondsus- ja Migratsiooniamet

Lisa 2



Allikas: Kodakondsus- ja Migratsiooniamet



Allikas: Kodakondsus- ja Migratsiooniamet