



Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 139

Tallinn, Toompea

Teisipäev, 09. detsember 2025

Algus 14.00, lõpp 15.30

Juhataja: Ando Kiviberg (esimees)

Protokollija: Markus Veia (konsultant)

Võtsid osa:

Komisjoni liikmed: Ants Frosch, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Eerik-Niiles Kross (Pipi-Liis Siemann asendusliige), Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Evelin Poolamets, Timo Suslov

Komisjoni ametnikud: Erle Enneveer (nõunik-sekretariaadijuhataja), Helin Leichter (nõunik), Karin Tuulik (nõunik)

Puudusid: Lauri Läänemets, Helir-Valdor Seeder ja Jaak Valge

Kutsutud: algataja esindaja Varro Vooglaid; Riigikantselei sümboolikanõunik Gert Uiboaed; Justiits- ja Digiministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Signe Teiv (1. päevakorrapunkt); pöördujate kontaktisikud Aleksandr Hallik ja Boris Gorobec; Siseministeeriumi nõunik Eva Lillemäe (2. päevakorrapunkt)

Päevakord:

1. Varro Vooglaiu, Anti Poolametsa, Mart Helme, Helle-Moonika Helme, Martin Helme, Rene Koka, Rain Epleri, Evelin Poolametsa algatatud eesti lipu seaduse täiendamise seaduse eelnõu (747 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
2. Kollektiivne pöördumine „Välismaalaste seaduse muudatus: Eesti kodanike abikaasadele ja pereliikmetele leebemad tingimused elamisloa saamiseks ja pikendamiseks“

1. Varro Vooglaiu, Anti Poolametsa, Mart Helme, Helle-Moonika Helme, Martin Helme, Rene Koka, Rain Epleri, Evelin Poolametsa algatatud eesti lipu seaduse täiendamise seaduse eelnõu (747 SE) esimese lugemise ettevalmistamine

Ando Kiviberg tutvustas külalisi ning andis sõna eelnõu tutvustamiseks Varro Vooglaiule.

Varro Vooglaid selgitas eelnõu eesmärgi ja sisu, rõhutades, et see on lühike ja arusaadav. Eelnõu eesmärk on tõsta esile Eesti lipu eristaatus riigi ja avaliku sektori hoonetel ning vältida nende hoonete muutumist päevapoliitiliste ja ideoloogiliste sõnumite edastamise vahendiks. Eelnõu näeb ette Eesti lipu seaduse täiendamise kahe lõikega: esiteks lubatakse teiste riikide või rahvusvaheliste organisatsioonide lippe heisata riigilipuga koos üksnes ajutiselt protokollilistel eesmärkidel, näiteks välisriikide esindajate ametlikel visiitidel. Teiseks keelatakse ideoloogilist sõnumit kandvate lippude, sealhulgas vikerkaarelippude ja poliitiliste parteide lippude, eksponeerimine avaliku sektori hoonetel, sealhulgas riigiasutuste, kohalike

omavalitsuste, haridusasutuste ja diplomaatiliste välisesinduste hoonetel. Ta rõhutas, et riik peab hoidma ideoloogilist neutraalsust, vältides olukorda, kus võimul olevad poliitilised jõud kasutavad avalikke hooned oma sõnumite võimendamiseks. Eelnõu ei reguleeri eraisikute käitumist ega ole vastuolus Euroopa Liidu (EL) õigusega ega põhiseadusega. Seaduse rakendamine ei too kaasa lisakulusid ega vaja täiendavaid rakendusakte. Eelnõu toetab Eesti Vabariigi alusväärtuste ja sümbolite austamist ning tagab ühtsed reeglid kõigile. Ta lõpetas rõhutusega, et teema vajab terviklikku käsitlust ning sinimustvalge lipp peab lehvima nii sümboolselt olulistes kohtades, nagu Pika Hermannini torn, parlamendihoone ja Stenbocki maja, kui ka avalik-õiguslikes ülikoolides ja muudes avalik-õiguslike juriidiliste isikute hoonetes.

Ando Kiviberg tänas eelnõud tutvustajat ning andis sõna Justiits- ja Digiministeeriumi esindaja Signe Teivile.

Signe Teiv teatas, et Vabariigi Valitsus arutas eelnõu 20. novembri 2025 istungil ja otsustas seda mitte toetada. Valitsuse seisukoht on, et riigilipu heiskamine koos rahvusvaheliste organisatsioonide lippudega, nagu EL või NATO lipud, kinnitab riigi kuulumist nendes organisatsioonidesse ning on rahvusvaheliselt levinud praktika. Samuti on tavaks eksponeerida rahvuslipu kõrval toetus- ja sümbollippe, et väljendada solidaarsust ja hoiakuid. Selliste lippude kasutamine ei ole kohustus, vaid ametlikult toetatud solidaarsusavaldus. Ta lisas, et riigisekretär on esitanud justiits- ja digiministrile oma selgitused eelnõu kohta, mille täpsemat sisu avab Riigikantselei esindaja.

Ando Kiviberg tänas eelkõnelejat ning andis sõna Riigikantselei sümboolikanõunikule Gert Uiboale.

Gert Uibo selgitas, et riigisekretär tõi välja eelnõu põhimõttelise vastuolu Eesti lipu seaduse aluspõhimõttega, mis kehtestati 2004. aastal. Seaduse eesmärk oli määrata miinimumregulatsioon riigilipu kasutamiseks, jättes asutustele võimaluse lippe laiemalt kasutada eneseregulatsiooni korras. Senine praktika on olnud mõistlik, näiteks ministeeriumide lipurivis on Eesti lipp auväärses positsioonis koos EL ja NATO lippudega ning sageli on heisatud Ukraina toetuslippe. Alates 2005. aastast ei ole täheldatud lippude heiskamise ülekasutamist. Eelnõu piirangud muudavad senise lähenemise vastupidiseks ja tekitavad tõlgendamisprobleeme, mis võivad põhjustada ebaselgust rakendamisel. Ta tõi esile, et ideoloogilist sõnumit kandvate lippude keeld on sisuliselt rakendamatu, kuna kõik lipud kannavad ideoloogilist sõnumit. Näitena tõi ta EL lipu heiskamise välisesindustes, mis on vajalik liikmesriikide kokkuleppe alusel, et tagada kodanikele abi. Kui Eesti loobuks sellest ja oleks ainus liikmesriik, kes kokkulepet ei rakenda, kahjustaks see Eesti huve ja tekitaks praktilisi takistusi. Eelnõu sätteid on keeruline rakendada ning need on vastuolus seaduse senise loogikaga.

Ando Kiviberg tänas selgituste eest ning küsis, kas eelnõus kavandatud keeld peaks laienema lisaks kohalikele omavalitsustele ja avalik-õiguslikele ülikoolidele ka rahvusringhäälingule ja teistele avalik-õiguslikele institutsioonidele. Ta tõstatas küsimuse, kas sellise keelu rakendamine ei tähendaks liigset riiklikku sekkumist kohalike omavalitsuste enesekorraldusõigusesse ja ülikoolide autonoomiasse, kellel peaks olema õigus ise otsustada, milliseid lippe nad lisaks Eesti lipule oma hoonetel eksponeerivad.

Varro Vooglaid märkis, et küsimus riigi liigse sekkumise kohta on hinnanguline ja vajab analüüsi. Riik on juba kehtestanud kohalikele omavalitsustele mitmeid kohustusi ja piiranguid ning ta ei näe, et kavandatav piirang oleks ebaproportsionaalne. Ta tõi esile, et autonoomia säilitamine võiks viia olukorrani, kus mõni omavalitsus, näiteks Ida-Virumaal, otsustab heisata Venemaa Föderatsiooni lipu, väljendades oma poliitilist hoiakut. Tema hinnangul ei ole selline praktika kohane, kuna see puudutab riigi üldist väärikust, poliitilist positsiooni ja enesekuvandit. Kohalikud omavalitsused peaksid olema autonoomsed kohalike asjade korraldamisel, kuid mitte riigi sümboolikat ja hoiakut puudutavates küsimustes. Ta lisas, et kavandatav piirang ei erine üldisest mustrist, kus riik reguleerib selliseid küsimusi.

Ando Kiviberg lisas, et paljudel kohalikel omavalitsustel on sõprusomavalitsused teistes riikides, sealhulgas Ukrainas, ning nad kasutavad rõõmuga võimalust visuaalselt toetada oma sõpruskogukondi, näiteks heisates Ukraina lippe.

Kalle Laanet küsis, kas praegune praktika lubab olukorda, kus ministeeriumi hoones heisatakse koos Eesti Vabariigi lipuga ka mõne MTÜ lipp, kui ministeeriumis on selle MTÜ tugevaid toetajaid.

Gert Uihoaed vastas, et praktikat, kus ministeerium heiskaks mõne MTÜ lipu pikaajaliselt, ei ole ette tulnud. Kui asutus peab mingil hetkel toetusavalduse tegemist proportsionaalseks, võiks tal tema hinnangul olla õigus lippu heisata, eeldusel, et keskasutus suudab seda avalikkusele selgitada. Pelgalt keelu kehtestamine ei muuda ühiskonda mõistvamaks selles küsimuses.

Eerik-Niiles Kross küsis praktilise rakenduse kohta, tuues näiteks piiripunktid. Euroopa Liidu piiril, näiteks Narvas, on tavaks heisata nii riigilipp kui ka EL lipp. Ta uuris, kas eelnõu kohaselt tuleks sellised lipud piiripunktides eemaldada.

Varro Vooglaid vastas, et piiripunktides EL lipu eemaldamine ei oleks mõistlik, kuna see täidab funktsionaalset eesmärki ja sümboliseerib sisenemist Euroopa Liidu ja Schengeni ruumi. Ta lisas, et vajaks täpsustamist, kas piiripunkti hoone kuulub eelnõus kirjeldatud hoonete hulka, ning märkis, et regulatsioon võiks erandina piiripunkte mitte hõlmata. V. Vooglaid tõi esile ka teise võimaliku erandi, sõjaväeosad, kus viibivad liitlasriikide üksused, näiteks Ämaris või Tapal, ning kus võib olla kohane heisata vastava riigi lipp. Ta järeldas, et erandite kaalumine on vajalik.

Gert Uihoaed selgitas, et piiripunktide regulatsioon on praegu sätestatud eraldi seaduses ning piiripunkt ei kuulu eelnõus kirjeldatud riigiasutuste alla.

Evelin Poolamets küsis, kas miinimumnõuete rakendamise korral võib tekkida olukord, kus Eesti lippu ei eksponeerita, vaid avalikus kohas on näiteks kohaliku omavalitsuse lipp ja Ukraina lipp. Ta tõi näitena Rakvere keskväljaku, kus puuduvad nii Eesti kui ka EL lipud, kuid on omavalitsuse lipp ja Ukraina lipp, ning uuris, kas selline olukord vastab kehtestatud miinimumnõuetele.

Gert Uihoaed vastas, et selline olukord ei vasta miinimumnõuetele. Eesti lipu seadus sätestab põhimõtte, et kui heisatakse mõni teine lipp, olgu see siseriiklik, rahvusvahelise organisatsiooni või teise riigi lipp, peab alati olema heisatud ka Eesti lipp Eesti territooriumil.

Ants Frosch selgitas, et mõistab eelnõu eesmärki, kuna varasemalt on Eestis esinenud olukordi, kus avalikus ruumis ei olnud selgelt arusaadav, millise riigiga tegemist on. Ta tõi näite Otepää vallamajast, kus alates Eesti lipu päevast ei ole enam Ukraina lippu, vaid heisatud on Eesti, Otepää ja EL lipud. Ta rõhutas diplomaatilist tava, mille kohaselt EL lipp lehvib Eesti lipu kõrval saatkondades, ning tõi näite oma kogemusest Rumeenias, kus lisaks Eesti ja EL lipule oli heisatud NATO lipp. Suursaadiku autonoomia ja kohaliku konteksti arvestamine on olulisem kui ühtsed käsud, tuues näiteks juhised vikerkaarelippude heiskamiseks, mis oleksid mõnes riigis tekitanud tugevat vastuseisu. Ta meenutas, et 2019. aastal andis välisminister Urmas Reinsalu korralduse mitte osaleda pride'idel ega heisata vikerkaarelippu. Ta rõhutas ratsionaalse mõistuse olulisust ja leidis, et eelnõu suund on mõistlik, kuna Eesti lipp peab olema esikohal. Lipukasutus peaks olema piiratud ja tasakaalukas: NATO ja EL lipud ning külastajate lipud on kohased, kuid Eesti linnade ja asulate visuaalne pilt ei tohiks muutuda liigselt kirjuks. Eelnõu saab tema hinnangul kohendada ja sellega edasi minna.

Varro Vooglaid täpsustas, et eelnõu eeldab Eesti lipu kohustuslikku heiskamist, kuna sõnastus näeb ette, et teiste lippude heiskamine on lubatud ainult koos Eesti lipuga. Ta rõhutas, et diplomaatilised esindused ei kuulu esimese lõike alla, mis reguleerib teiste riikide lippude kasutamist, vaid on käsitletud teises lõikes ideoloogiliste sümbolite osas. Välisesindused on riigi, mitte valitsuse esindused, mistõttu ei tohiks neid kasutada valitsuse ideoloogiliste eelistuste võimendamiseks. Ta kinnitas, et eelnõu ei ole vastuolus lipuseaduse miinimumstandardiga, vaid lisab sellele täiendavad sätted, mis piiravad teiste lippude alalist heiskamist avaliku sektori hoonetel. Ta tõi näite Pika Hermannini tornist, kus Eesti lipu eristaatus ei võimalda teiste lippude lisamist, ning leidis, et sama põhimõte peaks kehtima ka mujal. Ta kritiseeris olukorda, kus Ukraina lipp on alaliselt heisatud riigiasutuste hoonetel, märkides, et algne emotsionaalne reaktsioon sõja puhkemisel ei saa kujuneda püsivaks praktikaks. Ta rõhutas, et toetuse väljendamine peab toimuma viisil, mis ei riiva Eesti rahvuslikku ja riiklikku väärikust, ning leidis, et kahe riigi lippude alaline lehvimine avaliku sektori hoonetel on kohatu. EL lipu heiskamine Eesti sees ei ole vajalik, kuna kuulumine liitu on niigi üldteada.

Evelin Poolamets märkis, et Ukraina lipp on muutunud sümboolseks ning tõstatas küsimuse, mis saab siis, kui tulevikus puhkeb veel mõni sõda – kas kõik probleemsete piirkondade lipud mahuvad Eesti lipu kõrvale. Ta viitas Gert Uiboale seisukohale, et kõik lipud on ideoloogilised, ning Ants Froschi tähelepanekule, kui tundlik teema see on. Ta tõi välja, et ministriumide hinnangul on rahvusvaheline tava ideoloogiat toetada ja seda lipu kaudu näidata, ning küsis, kas on riike, kes ei käitu sarnaselt ega heiska oma riigilipu kõrvale ideoloogilisi lippe.

Signe Teiv ei osanud antud küsimusele vastata.

Ants Frosch märkis, et Eesti liitumisel EL-iga võeti eeskujult Skandinaavia riikidelt ning tõstatas küsimuse, kas näiteks Stockholmi või Helsingi ministriumide hoonetel lehvivad EL lipud. Ta rõhutas, et see on pigem tava ja tunnetuse küsimus, kuna kuulumine EL-i ja NATOsse on üldteada, ning palus selgust, kas selline praktika on ühtne ja põhjendatud.

Gert Uihoaed kommenteeris EL lipu kasutamise praktikat, märkides, et ei nõustu seisukohaga, et lipud heisatakse vaid Eesti inimestele. Eesti on avatud piiridega riik, kuhu saabub palju turiste ja kolmandate riikide kodanikke, kelle jaoks on oluline markeerida Euroopa Liidu ala algust. Samuti on tema hinnangul vajalik Eesti inimestele visuaalselt kinnitada kuulumist Euroopa kultuuri- ja väärtusruumi. Eesti lipuseaduse koostamisel 2004. aastal võeti eeskujuks Skandinaavia riigid, eriti Taani ja Soome, kus oli kehtestatud EL lipu kasutamise miinimumregulatsioon. Belgia ja Prantsusmaa mudel nägi ette kohustuse heisata EL lipp riigi institutsiooni lipu kõrvale, väljendades ideoloogilist põhimõtet, et need riigid on Euroopast lahutamatud. Kolmas variant on, et riik ei ole EL lipu kasutamist reguleerinud. Eesti valis keskteel põhineva lahenduse: seadus näeb ette kohustuslikud kuupäevad EL lipu heiskamiseks, näiteks Euroopa päev ja Euroopa Parlamendi valimispäev, kuid lubab asutustel oma otsustusvabaduse piires lippe sagedamini kasutada. Ta tõi näite, et Eesti Euroopa Nõukogu eesistumise ajal tegi riigisekretär ettepaneku ministeeriumidele heisata EL lipp alaliselt ja ministeeriumid järgisid seda üleskutset. Otsustusvabadus on proportsionaalne, kuid seaduses nimetatud asutused peavad lipu heiskama ettenähtud kuupäevadel.

Varro Vooglaid märkis, et rahvusvaheliste organisatsioonide, nagu EL ja NATO, lippude heiskamine on praeguses praktikas kõige vähem problemaatiline, kuna need sümboliseerivad kuulumist organisatsioonidesse. Probleem seisneb aga selles, et Eesti lipu eristaatus ei tule selgelt esile, kui ta on kõrvuti teiste lippudega. Eristus oleks ilmne vaid siis, kui Eesti lipp lehviks üksinda. Ta tõi esile sügavama identiteediküsimuse: Eesti lipp on lahutamatu osa rahvuslikust identiteedist, samas kui EL-i või NATO lipp ei ole sama kaaluga sümbol, sest Eesti eksistents on mõeldav ka ilma nende organisatsioonideta. Oluliselt problemaatilisemad on teiste riikide lipud ja ideoloogilised lipud, mis ei sümboliseeri kuulumist, vaid poliitilisi hoiakuid, mida paljud kodanikud ei jaga. Ideoloogiliste sümbolite kasutamine välisesindustes on eriti problemaatiline, kuna see võib tunduda asukohariikidele sekkumisena nende siseasjadesse. Ta leidis, et välisesindustes peaks piirduma Eesti lipu, EL-i lipu ja vajadusel NATO lipuga, vältides sümboleid, mida võõrustajariigid võiksid tõlgendada poliitilise sekkumisena.

V. Vooglaid täpsustas ideoloogiliste lippude mõistet, viidates eelnõu seletuskirja punktile, kus on selgitatud, et mõiste ideoloogilist sõnumit kandvad lipud hõlmab lippe, mis esindavad kindlaid poliitilisi, sotsiaalseid või ideoloogilisi liikumisi, näiteks vikerkaarelipp ja selle variandid. Ta möönis, et kõik lipud kannavad mingit ideoloogilist tähendust, kuid rõhutas, et asutuste lippe, nagu Tartu Ülikooli lipp, ei käsitleta ideoloogiliste lippudena. Ta leidis, et selguse huvides võiks seaduses või seletuskirjas täpsustada, mida ideoloogiliste lippudena ei käsitleta. Ta kommenteeris ka teiste riikide praktikat, märkides, et Põhjamaades ja Kesk-Euroopas ei ole tavaks heisata teiste riikide lippe parlamendihoonetel või sümboolsetel riiklikel hoonetel. Näitena tõi ta Austria, kus ta ei näinud Ukraina lippe avaliku sektori hoonetel, ning järeldas, et paljud riigid peavad sellist praktikat vastuolus olevaks oma rahvusliku ja riikliku väärikusega. Tema hinnangul peaks Eesti järgima sama põhimõtet.

Ando Kiviberg väljendas oma isiklikku seisukohta, rõhutades, et Eestis on vabadused kõrgelt hinnatud ning vabadus heisata lisaks riigilipule ka teisi südamelähedasi lippe ei tohiks tema hinnangul olla piiratud. Ta leidis, et keeldude kehtestamine ei ole põhjendatud, kuna kehtiv lipuseadus tagab Eesti lipu väärika positsiooni, samas lubades teisi lippe lisada. Ta ütles, et võib küll eksida, kuid tema mälu järgi nägi ta hiljuti Helsingist läbi sõites parlamendihoone ees Ukraina lippe. Ukraina lipu eksponeerimine riigiasutuste ja omavalitsuste hoonetel

väljendab solidaarsust ja kaastunnet Ukraina suhtes ning selle keelamine annaks visuaalse signaali, et toetus on lõppenud. Ta avaldas lootust, et sõda Ukrainas lõpeb peagi, mistõttu ei ole põhjust karta, et Ukraina lipp jääks alaliselt Eesti lipu kõrvale lehvima.

Varro Vooglaid esitas kolm kommentaari. Esiteks, ta vaidlustas väite, et vabadused on Eestis kõrgelt hinnatud, viidates koroonaperioodi piirangutele, mis tema hinnangul kahjustasid põhiseaduslikke õigusi ja usaldust riigi vastu. Teiseks rõhutas ta, et vabadused tuleb tagada kodanikele, mitte riigile või riigiasutustele, mille tegevus peab olema täpselt reguleeritud. Kolmandaks tõi ta välja, et Eesti pikaajaline praktika oli alaliselt heisata riigiasutuste hoonetel ainult Eesti lipp, kuid see muutus 2022. aasta veebruaris ilma seadusemuudatuse või poliitilise aruteluta. Ta leidis, et selle praktika juurde tuleks naasta. Eelnõu ei keela Ukraina lipu eksponeerimist, vaid sätestab põhimõtte, et alaliselt heisatakse ainult Eesti lipp. Ajutine lipu kasutamine solidaarsuse väljendamiseks on tema hinnangul aktsepteeritav, kuid alalisus on probleemne.

Ando Kiviberg tänas külalisi ning tegi ettepaneku teha menetlusotsused.

Otsustati:

1.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda 17.12.2025 (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Eerik-Niiles Kross, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Evelin Poolamets, Timo Suslov).

1.2. Teha ettepanek eelnõu tagasi lükata (poolt 4: Ando Kiviberg, Eerik-Niiles Kross, Katrin Kuusemäe, Timo Suslov; vastu 2: Ants Frosch, Evelin Poolamets; erapooletuid 0; ei hääletanud: Kalle Laanet).

1.3. Määrata juhtivkomisjoni esindajaks põhiseaduskomisjoni liige Ants Frosch (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Eerik-Niiles Kross, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Evelin Poolamets, Timo Suslov).

2. Kollektiivne pöördumine „Välismaalaste seaduse muudatus: Eesti kodanike abikaasadele ja pereliikmetele leebemad tingimused elamisloa saamiseks ja pikendamiseks“

Ando Kiviberg tutvustas külalisi ning andis sõna kollektiivse pöördumise tutvustamiseks pöördujate kontaktisikutele.

Boris Gorobec tutvustas kollektiivset pöördumist, mis puudutab välismaalaste seaduse rakendamist Eesti kodanike abikaasade või pereliikmete suhtes. Praegune halduspraktika käsitleb Eesti kodanike välismaalasest abikaasasid kui tavalisi välismaalasi, nõudes neilt sissetuleku vastavust kehtestatud määrale. See on viinud elamislubade andmisest keeldumiseni, perede lahutamiseni ning Eesti kodanikest alaealiste vanemate Eestist lahkumise ettekirjutusteni, rikkudes laste õigusi ja põhiseaduse §-de 12, 26 ja 27 põhimõtteid. B. Gorobec rõhutas, et sissetulekunõuded peaksid olema mõeldud üldise rände reguleerimiseks, mitte Eesti kodanike pereliikmete suhtes, sest põhiseaduslik kaitse on ülimuslik. Probleemi süvendas siseministri määrus „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“, mille § 53 kehtestab seaduses ettenägemata täiendavad sissetuleku kriteeriumid, tekitades õiguslikku ebakindlust ja ebaproportsionaalset sekkumist perekonnaellu. Tegemist on süsteemse probleemiga, mida kinnitavad arvukad juhtumid, kus Eesti kodanike pereliikmetele on tehtud lahkumisettekirjutusi või kehtestatud

sissesõidukeelde. Lahendusena tegi ta ettepaneku täiendada välismaalaste seaduse §-i 3 sättega, mille kohaselt seaduse nõudeid ei kohaldata Eesti kodaniku abikaasale, lastele ja vanematele, kes elavad perekonnaelu koos Eesti kodanikuga. Muudatus kõrvaldaks õigusliku ebakindluse, viiks praktika kooskõlla põhiseadusega ja ei kahjustaks rändekontrolli. Ta palus komisjonil tunnistada probleem põhiseaduslikult oluliseks, võtta muudatus menetlusse, küsida õiguslikku hinnangut Justiits- ja Digiministeeriumilt ning teistelt pädevatelt institutsioonidelt ning tagada, et Eesti kodanike perekonnaelu ei sõltuks põhjendamatutest halduslikest tingimustest. Ta märkis, et algatuse eesmärk on seaduse kooskõla põhiseadusega ja perekondade kaitse, mitte rändepoliitika liberaliseerimine.

Ando Kiviberg tänas kollektiivse pöördumise tutvustajat ning andis sõna Siseministeeriumi nõunik Eva Lillemäele.

Eva Lillemäe selgitas menetluste praktilist tausta ja kehtiva regulatsiooni toimimist. Tema sõnul rakendatakse välismaalaste seadust Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) poolt kooskõlas põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusega ning iga elamisloa taotlus on kaalutlusotsus, mille puhul arvestatakse kõiki asjaolusid kogumis. Üldtingimuste hulgas on nõue omada piisavat legaalsset sissetulekut, mis peab olema täidetud kogu elamisloa kehtivuse aja jooksul. Kollektiivses pöördumises tõstatatud küsimus puudutab just selle nõude täitmist, kuid PPA praktika kohaselt ei nähta selles olulisi kitsaskohti. Vajaduse korral peab taotleja olema valmis sissetulekut tõendama. Nõude eesmärk on vältida olukorda, kus Eestisse elama asuv välismaalane jääks koormaks sotsiaalsüsteemile ning tagada taotleja suutlikkus siin toime tulla. Kokkuvõttes rõhutas ta, et PPA praktika on kooskõlas kehtiva seaduse ja põhiseadusega ning toetab rändepoliitika eesmärke.

Kalle Laanet küsis, kui paljusid inimesi võiks kollektiivne pöördumine praegu puudutada. Lisaks küsis ta, et kui näiteks vanem soovib tulla Eestisse oma lapse juurde, et aidata tema last hoida, kuid vanemal endal puudub piisav sissetulek, siis kuidas sellises olukorras praktikas seadust tõlgendatakse, kas lähtutakse taotleja enda sissetulekust, kuigi tema kohalolek võimaldab teisel pereliikmel töötada ja riigile maksutulu teenida. Ta palus selgitada, kuidas sellistes olukordades tasakaalukoht leitakse.

Eva Lillemäe märkis esmalt statistika kohta, et sel aastal on laekunud ligikaudu tuhat elamisloa taotlust elama asumiseks abikaasa juurde. Umbes pooled taotlustest puudutavad Eesti kodaniku abikaasasid. Eesti kodanike poolt kutsutud isikud on valdavalt Venemaa, Valgevene ja Ukraina kodanikud, kuid on ka teistest riikidest. Kui me vaatame keeldumiste või negatiivsete otsuste osakaalu, siis keeldumisi on sel aastal tehtud 56, kuid need on erinevatel põhjustel ning täpset statistikat sissetulekunõude tõttu keeldumiste kohta tuleb eraldi vaadata. Praktikas arvestatakse ka perekonnaliikme tagatud ülalpidamist ehk leibkonda vaadatakse koos ning tõendeid saab esitada ka pereliikme kohta. Menetlus on paindlik ja iga kaasus vaadatakse üksikasjalikult läbi arvestades kõiki asjaolusid.

Ando Kiviberg viitas Eesti Ekspressi artiklile pealkirjaga „Täiesti pöörane! Eesti naine ei tohi Briti kodanikust abikaasaga kodumaal elada“ ning märkis, et on saanud selle kaasusega seondult pöördumisi ja kirju. Ta küsis, kuidas praktikas tõlgendatakse regulaarse sissetuleku nõuet, kui taotleja sissetulek ei ole igakuine, vaid näiteks kord aastas saadav honorar, mis on piisav, et ära elada terve aasta. Ta küsis, kas sellisel juhul arvestatakse ka sääste ja muid vahendeid ning kuidas terviklikult hinnatakse taotleja majanduslikku olukorda.

Eva Lillemäe selgitas, et iga kaasus on erinev ning viidatud Eesti Ekspressis kajastatud juhtumis oli aspekte rohkem kui legaalne sissetulek. Küsimus oli elamisloa omamise põhjendatuses tegelikult Eestis elamise või siin mitte elamise tõttu ning see kaasus läbis ka kohtumenetluse. Sissetuleku nõude täitmisel hinnatakse, kas see on piisav, stabiilne ja seaduslikult teenitud ning nõue peab olema täidetud kogu elamisloa kehtivuse aja jooksul, et vältida olukorda, kus loa saanud isik muutub sotsiaalsüsteemile koormavaks. Taotleja kinnitab taotluses, et tal on piisavad vahendid, kuid põhjendatud kahtluse korral võib PPA nõuda täiendavaid tõendeid, näiteks pangakonto väljavõtet. Taotluse menetlemisel lähtub PPA haldusmenetluse seaduse §-s 6 ette nähtud uurimispõhimõttest.

Ando Kiviberg märkis, et Euroopa Liidu kodanikuga abiellumisel ei teki probleemi ning probleem puudub ka Norra, Šveitsi ja Liechtensteini kodanike puhul, kuid Briti kodanikega tekkis probleem pärast Ühendkuningriigi lahkumist Euroopa Liidust. Ta küsis, millised on Eesti võimalused kujundada soodsamaid reegleid Briti, aga ka näiteks USA, Kanada, Austraalia jt riikide kodanike jaoks ning milliseid lahendusi sellistes olukordades nähakse.

Eva Lillemäe sõnas, et tavapärane soovitus sellistes olukordades on pidada igakülgset suhtlust menetlust läbi viiva haldusorganiga. Tema sõnul ei ole probleem reeglites ja normides, vaid pigem päriselu asjaolude selgitamises. PPA-d ei tasu karta, sest menetluses saab avada kõik elulised asjaolud. Täna arutelus mainitud juhtumid on leidnud lahenduse ja lõppenud positiivse tulemusega.

Eerik-Niiles Kross küsis, kas pöördumises esitatud väide vastab tõele, et Eestis on seaduslikult võimalik võtta Eesti kodanikust lapse emalt või isalt elamisluba ära näiteks sissetuleku puudumise või mõne muu aluse tõttu.

Eva Lillemäe lausus, et tingimused sõltuvad elamisloa taotluse alusest ja eesmärgist. Rahvusvahelise kaitse andmise reeglid erinevad välismaalaste seaduse regulatsioonist. Kollektiivne pöördumine puudutab pererände eesmärgil Eestisse tulevaid välismaalasi, kellele kehtivad ühtsed tingimused, mis ei ole praktikas saanud takistuseks.

Eerik-Niiles Kross märkis, et näeb olukorras põhiseaduse riivet, kuna igal Eesti kodanikul on õigus Eestis elada ning alaealisel on õigus vanemlikuks järelevalveks. Kui seaduse või määruse alusel piiratakse põhiseadusest tulenevaid õigusi, näiteks sissetuleku nõude tõttu, on tema hinnangul tegemist probleemiga.

Eva Lillemäe rõhutas, et välismaalaste seadus võimaldab kaalutletud otsuseid, arvestades põhiseadusest tulenevaid õiguseid ja põhimõtteid ning kõiki asjaolusid kogumis. Tema hinnangul vastuolu ei ole. Nagu ta varem märkis, siis soovib ta taotlejal olla ühenduses PPA-ga ja avada menetluses kõik asjaolud, mis võimaldavad teha õiguspärase kaalutletud otsuse.

Anastassia Kovalenko-Kõlvart märkis, et Eerik-Niiles Krossi küsimusele antud vastus oli kaudne, kuid sisuliselt tähendas see tema hinnangul seda, et selline olukord on võimalik. A. Kovalenko-Kõlvarti sõnul on kaalutlusruum lai, kuid põhimõtteliselt võib juhtuda, et kui laps on Eesti kodanik ja tema välismaalasest vanemal puudub näiteks nõutav sissetulek, siis elamisluba võetakse ära.

Eva Lillemäe selgitas, et elamisloa andmise otsus on kaalutlusotsus, mille puhul hinnatakse ka proportsionaalsust ehk kas meede on sobiv, vajalik ja mõõdukas. Negatiivse otsuse juurde käib põhiseaduspärasuse analüüs. Tema sõnul tegutseb PPA kooskõlas kehtiva õigusega, arvestades põhiseaduse põhimõtteid.

Evelin Poolamets avaldas tunnustust PPA tegevusele ning märkis, et mujal riikides kasutatakse lapse kodakondsust sisserände vahendina. Ta küsis, kuidas Eestis hinnatakse sissetuleku suurust, kas see põhineb toimetuleku miinimumil või milline on nõutava legaalse sissetuleku täpne määr.

Eva Lillemäe kinnitas, et legaalse sissetuleku määrad on seotud Eestis kehtiva toimetulekupiiriga. Pererände puhul, näiteks abikaasa juurde elama asumiseks elamisloa taotlemisel on nõue kahekordne toimetulekupiir kuus.

Ando Kiviberg tõi paralleeli vabakutseliste kunstnike aruteluga, kus regulaarse sissetuleku puudumine takistas sotsiaalsete garantiide saamist, kuigi aastane sissetulek oli piisav. Praeguses arutelus kerkib sarnane probleem, kus hinnatakse igakuist sissetulekut, mis võib jätta eksliku mulje, et inimene ei tule toime, kuigi tema aastane sissetulek on küllaldane. Ta soovitas kaaluda laiemat ja tagasiulatuvat lähenemist.

Eva Lillemäe täpsustas, et regulaarsuse aspekt ei ole määrav. Oluline on, et sissetulek oleks piisav, seaduslikult teenitud ja stabiilne vältimaks olukorda, kus isik hakkab koormama Eesti sotsiaalsüsteemi toetusi. Eesmärk on hinnata stabiilsust ja legaalsust, mitte igakuist laekumist.

Ando Kiviberg tänas külalisi ja selgitas, et komisjonil on kollektiivse pöördumise kohta otsuse tegemisel mitmeid seadusest tulenevaid võimalusi: algatada eelnõu, algatada olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu, korraldada avalik istung, edastada ettepanek pädevale institutsioonile seisukoha võtmiseks, edastada ettepanek Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks ja pöördumisele vastamiseks, lükata ettepanek tagasi või lahendada probleem muul viisil.

A. Kiviberg tegi ettepaneku edastada pöördumine Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks ja pöördumisele vastamiseks, teavitades komisjoni kujundatud seisukohast. Otsuse ettepaneku selgituseks lisas ta, et kuigi PPA-l on kohustus hinnata iga taotleja konkreetset olukorda ning kohaldada välismaalaste seaduse sätteid arvestades seaduse eesmärki ja nii, et see ei viiks põhiseaduse ja EL õigusega vastuolus oleva tulemuseni, on põhjendatud analüüsida, kas kehtivas õiguses tuleks laiendada legaalse sissetuleku määratlust, arvestades, et tänapäevane maailm on kiiresti muutuv ja pakub erinevaid võimalusi äraelamiseks ja eeskätt olukorras, kus kaalukausil on põhiseadusest tulenev Eesti kodaniku õigus perekonnaelule. Kuivõrd legaalse sissetuleku määratlus on reguleeritud lisaks välismaalaste seadusele ka kodakondsuse seaduses ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses, siis on põhjendatud suunata küsimus laiemaks analüüsimiseks läbi Vabariigi Valitsuse Siseministeriumile.

Eerik-Niiles Kross märkis, et arutelu käigus tekkis tal mure, kas siin ei ole siiski võimalik, et on tegu põhiseaduslike õiguste riivega. Ta märkis, et valitsuse seisukohta me tegelikult juba kuulsime, kuigi võib ka valitsusele edastada, aga ta pakkus, et lisaks valitsusele võiks küsida

ka õiguskantsleri arvamust, kas ta näeb selles küsimuses probleemi.

Ando Kiviberg tegi ettepaneku suunata pöördumine seisukoha kujundamiseks ja pöördumisele vastamiseks Vabariigi Valitsusele ning küsida arvamust õiguskantslerilt. Tema sõnul on oluline saada kinnitust, et tegemist ei ole põhiseaduse riivega.

Otsustati:

2.1. Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 152¹³ punkti 4 alusel edastada ettepanek Vabariigi Valitsusele seisukoha kujundamiseks ja pöördumisele vastamiseks ning kujundatud seisukohast teavitada ka komisjoni (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Eerik-Niiles Kross, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Evelin Poolamets, Timo Suslov).

2.2. Edastada ettepanek õiguskantslerile arvamuse saamiseks (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Anastassia Kovalenko-Kõlvart, Eerik-Niiles Kross, Katrin Kuusemäe, Kalle Laanet, Evelin Poolamets, Timo Suslov).

(allkirjastatud digitaalselt)
Ando Kiviberg
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)
Markus Veia
protokollija