

Vabariigi Valitsuse korralduse „Venemaa Föderatsiooni kodanike riigipiiri ületamise ajutine piiramine“ seletuskiri

1. Sissejuhatus

Eelnõu eesmärk on kehtestada piirang Venemaa Föderatsiooni kodanikele, kes soovivad Eesti või teise Schengeni konventsiooni osalisriigi antud lühiajalise viisaga ületada välispiiri Eestisse sisenemise eesmärgil.

Riigipiiri seaduse § 17 lõike 1 punkti 1 kohaselt on Vabariigi Valitsusel õigus riigi julgeoleku huvides, avaliku korra tagamiseks, rahva tervist ohustada võiva olukorra ennetamiseks või lahendamiseks, samuti välisriigi palvel ajutiselt piirata riigipiiri ületamist või see peatada.

Korralduse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeriumi ja Välisministeriumi ametnikud.

2. Korralduse sisu

Venemaa Föderatsiooni 24. veebruaril 2022. a alustatud provotseerimata ja põhjendamatu sõjaline agressioon Ukraina territoriaalse terviklikkuse ja suveräänsuse vastu mõjutab negatiivselt nii Eesti Vabariigi kui ka Euroopa Liidu julgeolekut. Lühiajaliste viisadega Venemaa Föderatsiooni kodanike Eestisse sisenemise piiramisel on positiivne mõju Eesti julgeolekule.

Avalike allikate kohaselt toetab valdav osa Venemaa Föderatsiooni elanikest Venemaa Föderatsiooni võimude alustatud sõda ja selle laiendamist. Seetõttu tuleb praeguses julgeolekuolukorras arvestada Venemaa kodanike puhul Venemaa Föderatsiooni konstitutsiooni § 59 lõiget 1, mille kohaselt on isamaa kaitse iga Venemaa Föderatsiooni kodaniku kohus ja kohustus. Samuti tuleb arvestada Venemaa mõjutustegevust, kus desinformatsioon ja propaganda on üks instrumente välispoliitiliste eesmärkide saavutamisel. Seetõttu on mõjutustegevus muutunud oluliselt aktiivsemaks ka väljaspool Venemaa Föderatsiooni, sealhulgas Eestis. Ühtlasi peab arvestama võimalusega, et Venemaa Föderatsiooni valitsev režiim võib kasutada ära enda kodanikest eraisikuid, et pääseda mööda Venemaa Föderatsioonile kehtestatud sanktsioonidest, ja/või muude tegude toimepanemiseks, mis kahjustaksid oluliselt Eesti rahvusvahelist mainet ning majandust. Venemaa Föderatsiooni jätkuva sõjategevuse tõttu Ukrainas tuleb ennetavalt maandada Venemaa Föderatsiooni kodanike sisserändega kaasnevaid ohte Eesti ning teiste Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni ja Euroopa Liidu liikmesriikide julgeolekule, sest Venemaa Föderatsioonist lähtuv potentsiaalne sõjaline ja mittesõjaline oht mõjuks realiseerumisel väga kahjustavalt Eesti Vabariigi kultuurile ja majandusele ning riigi rahvusvahelisele mainele.

Korralduse väljatöötamisel on tuginetud rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttele, mille kohaselt on igal riigil suveräänne õigus kontrollida nende isikute, kes ei ole selle riigi kodanikud, riiki saabumist, riigis viibimist ja riigist lahkumist, arvestades endale võetud rahvusvahelisi kohustusi. Isikul, kes ei ole selle riigi kodanik, puudub inimõigus

mittekodakondsusjärgsesse riiki saabuda ja seal viibida. Eeltoodud põhimõtet on korduvalt kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites.

Euroopa Liidu liikmesriikide vaheliste sisepiiride ja Euroopa Liidu välispiiride ületamisele kohaldatakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju¹ (edaspidi *Schengeni piirieskirjad*). Schengeni piirieskirjade I lisas on loetletud dokumendid, millega tõendatakse riiki sisenemise tingimuste täitmist. Riiki sisenemise keeldu rakendatakse sõltumata sellest, et isikul on kehtiv lühiajaline viisa ja ta täidab muud Schengeni piirieskirjadega kehtestatud riiki sisenemise tingimused. Schengeni piirieskirjade kohaselt ei tohi kolmandate riikide kodanikud ohustada ühegi liikmesriigi sisejulgeolekut või rahvusvahelisi suhteid. Vabariigi Valitsus kehtestab riiki sisenemise keelu riigi julgeoleku huvides. Samuti arvestab Vabariigi Valitsus, et piirang kehtestatakse samal ajal Läti Vabariigi, Leedu Vabariigi ja Poola Vabariigiga.

Korraldus on kooskõlas rahvusvahelise õigusega, Euroopa Liidu õigusega ning Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi *põhiseadus*).

Samal ajal korralduse andmisega tuleb muuta ka Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2022. a määrust nr 42 „Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestamine seoses Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi agressiooniga Ukrainas“. Nimetatud määruse muutmine on vajalik, sest Eestisse sisenemise piirangud kehtestatakse käesoleva korraldusega.

Punktiga 1 sätestatakse piirang Venemaa Föderatsiooni kodanikele, kellel on kehtiv Schengeni konventsiooni osalisriigi antud lühiajaline viisa ja kes soovivad ületada välispiiri Eestisse sisenemise eesmärgil. Lühiajalist viisat antakse Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), alusel. Välispiiri ületamise piirang rakendub kõikidele Venemaa Föderatsiooni kodanikele, kes soovivad Eestisse siseneda, sõltumata sisenemise eesmärgist või reisi sihtriigist. Piirangut rakendab Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*), kes ei anna piirangu subjektile luba Eestisse sisenemise eesmärgil välispiiri ületada, välja arvatud korralduse punktis 2 toodud eranditel. Piirang ei mõjuta elamisloa või pikaajalise viisa omajaid.

Punktiga 2 sätestatakse erandid ka Eestisse sisenemisel. Riigipiiri on lubatud Eestisse sisenemise eesmärgil ületada Venemaa Föderatsiooni kodanikul:

- 1) kes külastab Eestis elavat Eesti kodanikust või Eesti pikaajalist elamisluba omavast isikust otsejoones alanejat või ülenejat sugulast või abikaasat;
- 2) kes külastab Eestis elavat Eesti kodanikku või Eesti pikaajalist elamisluba omavat isikut, kellega kasvatatakse ühist alaealist last;
- 3) kes on Euroopa Liidus, Euroopa Majanduspiirkonnas või Šveitsi Konföderatsioonis asuva diplomaatilise esinduse või konsulaarasutuse töötaja või tema pereliige;
- 4) kes külastab lühiajaliselt Euroopa Liidus, Euroopa Majanduspiirkonnas või Šveitsi Konföderatsioonis asuvat diplomaatilist esindust või konsulaarasutust tehnilise või ametialase toe osutamiseks;

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad). – [ELT L 77, 23.3.2016, lk 1–52](#).

- 5) kes on vahetult seotud rahvusvahelise kauba- ja reisijateveoga, sealhulgas rahvusvahelist transpordivahendit teenindav meeskonna- või laevapereliige ja transpordivahendil remondi-, garantii- või hooldustöid tegev isik;
- 6) kes on Euroopa Liidu õiguse alusel vaba liikumise õigust omav isik;
- 7) kes on transiidil Eesti territooriumi viivitamata läbimiseks oma elukohariiki jõudmiseks;
- 8) kellel on kehtiv Eesti antud lühiajaline viisa ja kelle lühiajaline töötamine on registreeritud;
- 9) kellel on kehtiv Eesti antud lühiajaline viisa õppimise eesmärgil või
- 10) kelle Eestisse saabumine on vajalik humaansetel kaalutlustel.

Alapunktides 1, 2 ja 6 sätestatakse pereliikmetega seotud erisused. Perekonna- ja eraelu puutumatus kaitseala laieneb põhiseaduse § 9 kohaselt nii Eesti kodanikele kui ka Eestis viibivate välisriikide kodanikele. Põhiseaduse alusel on perekonnaelu kaitstud nii § 26 kui ka § 27 järgi ning seega ei sätestata pereliikmete külastamise piiranguid nendele Venemaa Föderatsiooni kodanikele, kelle otsene pereliige on Eesti alaline elanik. Samuti võimaldatakse külastada Eesti kodanikku või Eesti alalisest elanikust isikut, kes ei ole Venemaa Föderatsiooni kodaniku otsejoones alaneja või üleneja sugulane või abikaasa, kuid kellega on Venemaa Föderatsiooni kodanikul ühine alaealine laps. Samuti peame oluliseks tagada vaba liikumise õiguse teostamise võimalus Euroopa Liidus. Tegemist on inimestega, kes elavad alaliselt Eestis või kes teostavad oma vaba liikumise õigust Euroopa Liidus (Euroopa Liidu kodanik ja tema pereliige). Peame oluliseks, et Eesti kodanikule ning Eesti alalisele elanikule ja tema vahetule pereliikmele ei kehtestata täiendavaid piiriületuse nõudeid.

Otsejoones sugulased on sätestatud perekonnaseaduse § 80 lõikes 1: kui üks isik põlvneb teisest, on nad otsejoones sugulased. Otsejoones sugulased on ülenejad ja alanejad. Ülenejad sugulased on vanemad ja nende eellased, alanejad sugulased on lapsed ja nende järglased.

Alapunktides 3 ja 4 on käsitletud erisusi diplomaatidele ja välisesinduste töötajatele. Punktis 3 on silmas peetud välisesinduse töötajaid, kes on pikaajalises lähetuses, ja tema pereliikmeid. Punktis 4 on silmas peetud lühiajalises lähetuses käivaid kullereid ja ametiasutuste töötajaid.

Alapunkti 5 eesmärk on vähendada negatiivset mõju kauba- ja reisijateveoga seotud Eesti ja Euroopa Liidu ettevõtetele toimepidevusele ja sellega seonduvalt Eesti elanikele. Sii kategooriasse kuuluvad näiteks rahvusvaheliste kaubavedudega tegelevad autojuhid, raudteetöötajad vagunite ja kauba vastuvõtmiseks ja üleandmiseks ning munsterrolli kantud laevapere liikmete meeskonna vahetus. Üldjuhul ei ole kauba- ja reisijateveo puhul tegu Eestisse saabumisega ärireisi eesmärgil ja seeläbi ei ole nimetatud isikute Eestisse saabumine piiratud. Siiski võib esineda erandeid, kus transpordivahendil remondi-, garantii- või hooldustöid tegev isik peab Eestis pikemalt viibima, mille tõttu tema Eestis viibimine loetakse Eestis töötamiseks, ja seega sätestatakse sõnaselge erand ka Eestisse sisenemisel.

Alapunktiga 7 sätestatakse erand olukordadeks, kus Venemaa Föderatsiooni kodanik siseneb Eestisse, et naasta Venemaale. Tegemist on eelkõige juhtudega, kus välispiiri ületatakse lennujaama piiripunktis, ning sellisel juhul tohib Venemaa Föderatsiooni kodanik Eestisse siseneda ja naasta koju.

Alapunktide 8 ja 9 kohaselt ei mõjuta Eestisse sisenemise piirang neid Venemaa Föderatsiooni kodanikke, kellel on kehtiv lühiajaline Eestis töötamise registreering ning Eesti antud lühiajaline viisa. Nemad saavad viisa kehtivusaja lõpuni Eestis töötada ja Eestisse siseneda. Samuti ei mõjuta piirang neid õppureid, kellel on kehtiv Eesti antud lühiajaline viisa. Ka nemad saavad oma viisa kehtivusaja lõpuni Eestisse siseneda.

Lisaks on alapunktis 10 sätestatud PPA-le võimalus arvestada humaanseid põhjuseid (raske haigus ja Eestisse reisimine ravi eesmärgil, olulised perekondlikud sündmused), mida hinnatakse igal üksikul juhul eraldi.

3. Korralduse mõjud

Sihtrühm: 7. septembri 2022. a seisuga on Venemaa Föderatsiooni kodanikel 49 804 kehtivat Eesti antud viisat, neist 47 998 on lühiajalised ja 1805 pikaajalised viisad. Reisi eesmärk on 19 285 juhul turism ja 20 389 juhul sugulaste ja sõprade külastamine. Teised liikmesriigid väljastavad aastas üle kolme miljoni Schengeni viisa (kehtivusaeg kuni viis aastat) mitmekordseks sisenemiseks Schengeni alale. Hinnanguliselt on vähemalt kümnel miljonil Venemaa Föderatsiooni kodanikul kehtiv lühiajaline Schengeni viisa.

Tabel 1. Venemaa Föderatsiooni kodanike Eestisse sisenemine lühi- ja pikaajalise viisa alusel 01.–17.08.2022

Viisa väljastaja	C-viisa	D-viisa	Kokku	Keskmiselt päevas
Eesti antud viisa	10 672	412	11 084	652
Teise Schengeni riigi viisa	10 505	922	11 427	672

Allikas: PPA

Tabel 2. Venemaa Föderatsiooni kodanike Eestisse sisenemine lühi- ja pikaajalise viisa alusel 18.–31.08.2022

Viisa väljastaja	C-viisa	D-viisa	Kokku	Keskmiselt päevas	Muutus pärast sisenemiskiirangut
Eesti antud viisa	1737	167	1904	136	-79%
Teise Schengeni riigi viisa	5522	652	6174	441	-34%

Allikas: PPA

Eesti antud viisadega sisenemiste arv on vähenenud 79%. Teiste Schengeni konventsiooni osalisriigi viisadega sisenemiste arv on vähenenud 34%. Ajavahemikul 01.–17.08.2022 saadeti piirilt tagasi 77 Venemaa Föderatsiooni kodanikku, s.o keskmiselt 4–5 inimest ööpäevas.

Ajavahemikul 18.–31.08.2022 saadeti piirilt tagasi 128 Venemaa Föderatsiooni kodanikku, s.o keskmiselt 9 inimest ööpäevas

Ei ole võimalik täpselt prognoosida, kui mitut Venemaa Föderatsiooni kodanikku piirangud mõjutavad, sest teave sanktsiooni kehtestamise kohta mõjutab isikute soovi piiri ületada, ning ei ole täpselt teada nende isikute arv, kes vastavad mõne erandi kategooriale.

Venemaa Föderatsiooni jätkuva sõjategevuse tõttu Ukrainas tuleb ennetavalt maandada Venemaa Föderatsiooni kodanike sisserändega kaasnevaid ohte Eesti ning teiste Põhja-Atlandi Lepingu Organisatsiooni ja Euroopa Liidu liikmesriikide julgeolekule, sest Venemaa Föderatsioonist lähtuv potentsiaalne sõjaline ja mittesõjaline oht mõjuks realiseerumisel väga kahjustavalt Eesti Vabariigi kultuurile ja majandusele ning riigi rahvusvahelisele mainele.

Pärast lennuühenduste keelamist Venemaa Föderatsiooni ja Euroopa Liidu liikmesriikide vahel on Eesti maismaapiir Peterburi elanikele lähim võimalus Euroopa Liitu sisenemiseks. Eesti idapiiri kaudu siseneb iga päev 400–500 Schengeni viisat omavat Venemaa Föderatsiooni kodanikku. Eesti rahvastiku suurus ja praegust rahvusvahelist julgeolekuolukorda arvestades võib märkimisväärne arv sisenejaid Venemaa Föderatsioonist kujutada ohtu riigi julgeolekule. Viimase kuue kuuga on Euroopa Liitu sisenenud 1,1 miljonit Venemaa Föderatsiooni kodanikku ja neist ligi 128 000 on tulnud Eesti kaudu: neid kõiki peab PPA iga päev kontrollima. Suvekuudel suurenes piiriületajate hulk veelgi. Seega on Eesti ja teised Balti riigid ning Soome Euroopa Liidu sanktsioonide käigus Venemaaga lõpetatud lennuühenduse tõttu sattunud peamisteks riikideks, mille kaudu sisenetakse Euroopa Liitu. Schengeni piirieskirjade kohaselt ei tohi kolmandate riikide kodanikud ohustada ühegi liikmesriigi sisejulgeolekut. Avalike allikate kohaselt toetab valdav osa Venemaa Föderatsiooni elanikest Venemaa Föderatsiooni võimude alustatud sõda ja selle laiendamist. Seega eelduslikult toetab Venemaa Föderatsiooni alustatud sõda ja selle laiendamist ka enamik piiriületajatest. Vabariigi Valitsuse hinnangul võivad Venemaa sõda toetavad isikud kujutada ohtu riigi julgeolekule ning seda ohtu tuleb maandada. Seetõttu otsustab Vabariigi Valitsus kehtestada riigi julgeoleku huvides ja avaliku korra tagamiseks täiendavad piirangud riigipiiri ületamisele. Põhimõtteliselt on korralduse näol tegu mittehädavajaliku reisimise piiramisega ning piirangu subjektideks olevatel Venemaa Föderatsiooni kodanikel puudub inimõigus Eestisse saabuda ja siin viibida.

4. Korralduse jõustumine

Korraldus jõustub 19. septembril 2022. a.

Korraldust saab vaidlustada, esitades haldusmenetluse seaduses ette nähtud korras vaide Vabariigi Valitsusele 30 päeva jooksul arvates päevast, millal korraldusest teada saadi või oleks pidanud teada saama. Samuti saab korraldust vaidlustada, esitades halduskohtule kaebuse halduskohtumenetluse seadustikus ette nähtud korras 30 päeva jooksul arvates korralduse teatavaks tegemisest.