

Perekonna taasühinemise õiguse
kuritarvitamine:
fiktiivabielud ja põlvnemise kohta
valeandmete esitamine
Euroopa Liidus ja Eestis

Euroopa rändevõrgustik (ERV) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja rahaliselt toetatud võrgustik. Euroopa Nõukogu otsusega 2008/381/EÜ on ERV eesmärgiks pakkuda ühenduse institutsioonidele ning liikmesriikide ametiasutustele ja organisatsioonidele rände- ja varjupaigalaast ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ja võrreldavat teavet, eesmärgiga toetada Euroopa Liidu poliitikakujundust kõnealustes valdkondades. Samuti jagada kõnealuste küsimuste kohta teavet laiemale üldsusele. Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti poolt koostatud dokumendid põhinevad avalikul ja kättesaadaval teabel ning ei pruugi kajastada alati Eesti riiklikku seisukohta. Eesti riiklik kontaktpunkt Euroopa Komisjoniga suhtlemisel on Sisekaitseakadeemia Migratsiooniuringute keskus.

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkti aadress:

Sisekaitseakadeemia

Kase 61, Tallinn 12012

Tel: +372 696 5559

e-post: emn@list.sisekaitse.ee

koduleht: <http://www.sisekaitse.ee/erv/>

Euroopa rändevõrgustiku koduleht:

<http://www.emn.europa.eu>

Autorid: Veronika Kaska, Eva-Maria Asari

Vastutav toimetaja: Kert Valdaru

Tõlkimine: Kaidi Talsen

Keeleline toimetamine: Kadri Liimal

Küljendus ja kujundus: Brand Manual / Kalle Toompere

Trükitud: Lemon Print OÜ, Kopli 35B Tallinn

Kirjastanud:

Sisekaitseakadeemia

Kase 61, 12012, Tallinn

Lahtiütlus

Uuringu koostaja on Euroopa rändevõrgustik (ERV), mis hõlmab Euroopa Komisjoni, selle teenusepakkujat (ICF GHK-COWI) ja ERV riiklike kontaktpunkte ning Norrat. Käesolev uuring ei pruugi peegeldada Euroopa Komisjoni, ERV teenusepakkuja (ICF GHK-COWI) või riiklike kontaktpunktide arvamusi ja vaateid ning käesolevas dokumendis toodud järeldused ei ole nende jaoks siduvad. Samuti ei ole Euroopa Komisjon, ICF GHK-COWI ja riiklikud kontaktpunktid vastutavad selle eest, kuidas aruandes toodud informatsiooni kasutatakse.

Autoriõigused

Taasesitamine on lubatud, välja arvatud äriilistel eesmärkidel tingimusel, et allikale viidatakse järgmiselt: käesoleva uuringu on läbiviinud Euroopa rändevõrgustik (ERV). Euroopa Komisjon ja riiklikud kontaktpunktid ei vastuta selle eest, kuidas aruandes toodud informatsiooni kasutatakse.

ISBN 978-9985-67-203-7

SISUKORD

I Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamine. Euroopa Liidu koondaruanne

Selgitavad märkused	6
Kommenteeritud kokkuvõte	7
1. Sissejuhatus	11
1.1 Mõisted	11
1.2 Uuringu ulatus	12
1.3 Poliitikakontekst	13
1.4 Varasemad uuringud	14
2. Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise ennetamise siseriiklik õiguslik raamistik	16
2.1 Viimased ja tulevikuks planeeritud perekonna taasühinemise ja kuritarvitamise ennetamisega seotud muudatused seadusandluses	17
3. Olukord (liikmes)riikides	20
3.1 Väärkasutamise eeldatav ulatus	20
3.1.1 Fiktiivabielud	20
3.1.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	22
3.1.3 Muud kuritarvitamise vormid	24
3.2 Tuvastatud põhjused ja motivaatorid	25
3.2.1 Fiktiivabielud	25
3.2.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	27
3.3 Kuritarvitamise tõkestamiseks kasutuselevõetavad siseriiklikud meetmed	27
3.3.1 Fiktiivabielud	27
3.3.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	29
3.4 Kuritarvitamise avastamise eest vastutavad riiklikud ametkonnad	30
3.4.1 Fiktiivabielud	30
3.4.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	32
3.5 Asjaolud, mille põhjal algatatakse juurdlus	32
3.5.1 Fiktiivabielud	33
3.5.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	35
3.6 Kuritarvitamise uurimise meetodid	36
3.6.1 Fiktiivabielud	36
3.6.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	37
3.7 Abielu/põlvnemise avalduse ebatõesuse tuvastamiseks vajalikud tõendid	38
3.7.1 Fiktiivabielud	38
3.7.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	39
3.8 Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise eest määratavad karistused ja nende mõju	40
3.8.1 Fiktiivabielud	40
3.8.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	42
3.9 Edasikaebamisõigus	42
3.9.1 Fiktiivabielud	42
3.9.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	43
4. Euroopa koostöö	44
5. Fiktiivabielusid ning põlvnemise kohta valeandmete esitamist puudutav statistika	46
5.1 Pererände alusel välja antud elamisload	47
5.2 Fiktiivabielude tõttu elamisloa andmisest keeldumised/tühistatud elamisload	49
5.3 „Avastatud“ fiktiivabielude näitajad	50
5.4 Indikaatorid, mis viitavad fiktiivabielu „kahtlusele“	54
5.5 Kolmandate riikide kodanike ning kolmandate riikide ja ELi kodanike vaheliste fiktiivabieludega seotud näitajad	57
5.6 Põlvnemise kohta valeandmete esitamist puudutav statistika	59

6. Kokkuvõte	61
Lisa 1: Bibliograafia	62

II Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamine. Eesti aruanne

1. Sissejuhatus	65
1.1 Mõisted	65
2. Siseriiklik õiguslik raamistik	67
2.1 Perekondade taasühinemist puudutavad siseriiklikud õigusaktid	67
2.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine	69
3. Teema ulatus	70
3.1 Väärkasutamise siseriiklik tõkestamine	70
3.2 Fiktiivabieliu tõendamiseks nõutavad tõendid	72
3.3 Väärkasutamise tõkestamiseks kavandatud siseriiklikud tegevused	73
4. Statistika	75
5. Kokkuvõte ja järeldused	78

I Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamine. Euroopa Liidu koondaruanne

Selgitavad märkused

Koondaruanne on koostatud ERV 24 riikliku kontaktpunkti (**Austria, Belgia, Bulgaaria, Küprose, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburgi, Malta, Hollandi, Poola, Portugali, Slovakkia, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriigi ja Norra**) aruannete põhjal vastavalt ERV poolt välja töötatud ühtsele mallile¹, mida ERV riiklikud kontaktpunktid kohustuvad järgima, et tagada andmete võimalikult laialdane võrreldavus. Aruanne on koos kontaktpunktide aruannetega saadaval aadressil www.emn.europa.eu rubriigis „EMN Studies“.

Riiklike kontaktpunktide aruanded põhinevad olemasoleva seadusandluse ja poliitikadokumentide ning aruannete (ka varasemate ERV aruannete), teaduskirjanduse, poliitiliste debattide, meedias avaldatud artiklite, internetiallikate ning riiklike ametiasutuste (ministeeriumid, piirivalve ja muud õiguskaitseorganid), valitsusväliste organisatsioonide ja rahvusvaheliste organisatsioonide (nt IOM) analüüsidel (*desk analysis*). Statistilised andmed on saadud Eurostatist, riiklikelt ametiasutustelt ja muudest (riiklikest) andmebaasidest.

Oluline on märkida, et käesoleva aruande kommentaarid puudutavad olukorda ülalmainitud (liikmes)riikides kuni aastani 2011 (k.a), eriti aga vastavate liikmesriikide riiklike kontaktpunktide sisendinfot. Täpsem informatsioon käesolevas dokumendis toodud teemade kohta on saadaval riiklike kontaktpunktide koostatud aruannetes ning nende dokumentidega tutvumine on soovitatav.

Ülalloetletud (liikmes)riigid on aruandes toodud rasvases kirjas ning mõistet „(liikmes)riik“ kasutatakse, kui mõeldakse osalevate Euroopa Liidu liikmesriikide ja Norra sisendinfot.

Teiste liikmesriikide ERV riiklikud kontaktpunktid ei ole erinevatel põhjustel käesoleva uuringu koostamisest osa võtnud, kuid nad on osalenud teistes ERV tegevustes ja aruannetes.

Lisainformatsiooni käesoleva ja teiste ERV dokumentide kohta saab kirjutades e-postiaadressile HOME-EMN@ec.europa.eu ja ERV Eesti kontaktpunkti dokumentide kohta e-posti aadressile emn@list.sisekaitse.ee.

¹ Koos teiste riiklike kontaktpunktide aruannetega saadaval aadressil <http://www.emn.europa.eu> rubriigis „EMN Studies“

Kommenteeritud kokkuvõte

Käesolev ERV temaatiline aruanne tuleneb üha kasvavast murest, eriti poliitikakujundajate seas ja meedias, et perekonna taasühinemise õigust võidakse kuritarvitada eesmärgiga asuda elama Euroopa Liitu. Samuti on antud uuringu eesmärk luua sisendinfot Rohelisele Raamatule perekonna taasühinemise õiguse kohta (direktiiv 2003/86/EÜ).

Uuringu eesmärk on teha kindlaks, milline on antud valdkonnas ilmneva kahe kuritarvitamise liigi – fiktiivabielude ja põlvnemise kohta valeandmete esitamise ulatus, ning saada kindlaid, neid kuritarvitamise liike tõendavaid andmeid (sh statistilisi) ja pakkuda välja võimalusi, mida nende suhtes ette võtta. Uuringuga võetakse kokku kõikides (liikmes)riikides hetkel probleemiks oleva kuritarvitamise avastamiseks ja takistamiseks kasutatavad põhimõtted, kuigi informatsioon selle nähtuse ulatuse kohta on piiratud. Fiktiivabielusid peetakse neist kahest ilmingust kõige problemaatilisemaks.

Kuigi kõikidel (liikmes)riikidel on kuritarvitamist puudutav (siseriiklik) seadusandlus olemas või selle muutmise protsess on käimas (peatükk 2), on arusaam selle ulatusest riigiti väga erinev (peatükk 3.1). Mõnes riigis on see ebaselge, teistes minimaalne või marginaalne ning kolmandates prioriteetne. Mõnes (liikmes)riigis tekitavad eriti suurt muret fiktiivabielud, mille on sõlminud vastavate riikide kodanikud (sageli naised) teistes liikmesriikides. Samuti on olemas tõendid selle kohta, et fiktiivabielude sõlmimisega on seotud organiseeritud kuritegevuse grupeeringud.

Peaaegu kõikides (liikmes)riikides on põhjused (peatükk 3.2), miks kutsujad osalevad fiktiivabieludes, peamiselt majanduslikud, samuti on olemas tõendeid selle kohta, et organiseeritud kuritegevuse grupeeringud maksavad kutsujale, abielu sõlmitakse sunniviisiliselt või sõlmitakse nn „hall abielu,“ kus kutsuja astub abiellu teadmata, et taotleja eesmärk on üksnes saada legaalne elamisõigus. Abielusid sõlmitakse ka sõbra või tuttava aitamiseks, kaastundest, humanitaarsetel põhjustel või idealismist, kui kutsuja ei ole ametivõimude või immigratsioonieskirjadega samal arvamusel, saamaks riigis viibimiseks seaduslik alus või vältimaks sissesõidukeeldu. Samuti kasutatakse fiktiivabielu selleks, et nooremad kolmanda riigi kodanikud saaksid tegutseda vanema kutsuja hooldajana. Taotleja perspektiivist vaadatuna, on peamisteks motivaatoriteks elamisõiguse ning sellega seotud hüvede saamine või (liikmes)riiki jäämine.

Põlvnemise kohta valeandmete esitamisel (peatükk 3.2) on nii kutsujate kui ka taotlejate motivaatorid ebaselgemad ja ei ole nii hästi dokumenteeritud. Peamiselt on tegemist majanduslike põhjustega, mille eesmärk on hoida ära rahvusvahelise kaitse taotluse suhtes tehtav negatiivne otsus või muuta ebaseaduslik riigis asumine seaduslikuks.

Fiktiivabielude vältimiseks kasutatavad siseriiklikud meetmed (peatükk 3.3) hõlmavad nii päritoluriigi saatkondade poolt rakendatavaid meetmeid, faktide kogumist ja vestlusi, peresidemete kontrolli; infot elustiili, rahvuslike ja usuliste traditsioonide kohta, aga ka intervjuusid nii kutsujate kui taotlejatega. Politsei poolt kasutatavate meetmete hulgas on registreeritud elukohatade, töökohtade ja koolide kontrollimine, konsulteerimine kohalike omavalitsusüksustega ning andmete riskikontroll politsei infosüsteemidega. Mõnel juhul mängivad kuritarvitamise juhtude tõkestamisel olulist rolli ka valitsusvälised organisatsioonid.

Põlvnemise kohta valeandmete esitamise puhul (peatükk 3.3) on probleemiks see, et ametivõimudel on kuritarvitamise vastu võitlemisel piiratud vahendid, kui kuritarvitamise kahtlusega isikud täidavad tunnustamise tingimusi (vanema, lapse või seadusliku esindaja nõusolek) ja ametlikke tunnustamise tingimusi (perekonnaseisu, rahvuse, identiteedi ning sünniga seotud dokumendid). Kui perekond ei esita dokumente, mis tõestaksid vanema(te) ja lapse vahelist suhet, siis võidakse mõnes (liikmes)riigis kasutada DNA testimist.

Fiktiivabielude uurimise eest vastutavad ametkonnad (peatükk 3.4) on reeglina õiguskaitseorganid, nt politsei ja prokuratuur, kes teevad koostööd mitmete siseriiklike või piirkondlike/kohalike ametkondadega, nt perekonnaseisumetite ja institutsioonidega, kes vastutavad rände, piiri ja elamislubadega seotud küsimuste eest. Teatud olukordades võidakse kaasata ka konsulaarametnikke, samuti on kuritarvitamisi avastanud ametnikud, kelle ülesanne on tuvastada hüvedega seotud pettusi. Registripidajad mängivad eriti olulist rolli kahtlustest teatamisel. Põlvnemise kohta valeandmete esitamise puhul kaasatakse samu ametnikke, neile lisanduvad veel konkreetse juhtumiga tegelevad ametnikud.

Ametnikel on õigus algatada juurdlus (peatükk 3.5), kui kutsuja on ka varem olnud seotud perekonna taasühinemisega – nt kui abikaasa on olnud varem fiktiivabielus, kui on tõendeid varasemate lühiajaliste abielude kohta või kui ametnikeni on jõudnud teade kahtlase abielu kohta (nt registripidajatelt, vaimulikelt või avalikkuselt). Siis kasutatakse uurimiseks (peatükk 3.6), sageli kombineerituna ning sõltuvalt antud juhtumi üksikasjadest, vestluseid kutsuja ja taotlejaga, taustakontrolli, kodukülastusi, kolmandatel isikutel ja kogukonnal põhinevaid kontrole, mille eesmärk on teha kindlaks, kas paar elab koos. Selleks kontrollitakse ka kommunaal- ja avalike teenuste osutajate andmeid, dokumente ning mõnel juhul palutakse paaril iseseisvalt küsimustik täita, mille vastuseid hiljem omavahel võrreldakse.

Peamised fiktiivabielude tuvastamisel ja uurimisel esinevad probleemid (peatükk 3.6) seisnevad selles, et nii kutsuja kui ka taotleja on intervjuudeks hästi ettevalmistunud, intervjuud on nii ajakui ka ressursimahukad, puuduvad meetoodilised juhendid, samuti tuleb pidada kinni nii ELi kui ka siseriiklikust seadusandlusest tulenevatest õigustest. Põlvnemise kohta valeandmete esitamise puhul ei ole juurdluse algatamist kaasa toovad asjaolud nii hästi väljatöötatud, seda osaliselt seetõttu, et (liikmes)riikidel on selles valdkonnas vähe kogemusi. Sellisteks asjaoludeks võivad muuhulgas olla suhte tugevuse hindamine, ebatavaline vanusevahe või rahvuse erinevus, erinevatel aadressidel elavad vanemad, juhtumiga tegeleva ametniku mure ning kui lapsele on antud ema neiupõlvenimi, mitte isa perekonnanimi.

Ülaltoodud asjaolude alusel abielu fiktiivsuse tõendamisel (peatükk 3.7) lähtuvad (liikmes)riigid juhtumipõhisest käsitusviisist ning kontrollivad erinevaid andmeid, mis võivad tõendada või lükata ümber väite, et abielu on fiktiivne. Samas lasub enamikul juhtudest tõendamiskohustus siiski (liikmes)riigil, välja arvatud juhul, kui juhtum on osa kriminaalmenetlusest. Sarnast lähenemist kasutatakse põlvnemise kohta valeandmete esitamise juhtumite puhul, kus teatud (liikmes)riigid kasutavad lisaks ka DNA teste. Ka sellisel juhul lasub tõestamiskohustus peamiselt (liikmes)riigi ametnikel, kuigi siin esineb ka teatud erandeid, kus osa tõendamiskohustusest lasub taotlejal.

Fiktiivabielu avastamisel võidakse kutsujale karistusena (peatükk 3.8) määrata vangistus, rahaträhv või mõlemad. Nende kestus ja summa erinevad (liikmes)riigiti – vangistus võidakse määrata kestusega kuni 5 aastat ning rahaträhv summas kuni 15 000 eurot. Taotlejale võidakse (lisaks) karistusena määrata elamisloa andmisest keeldumine või kui elamisloa on juba väljastatud, selle tühistamine või tagasivõtmine. Sarnaseid karistusi kohaldatakse ka põlvnemise kohta valeandmete esitamise suhtes, kuid siin võib vangistus olla kuni 10 aastat ning trahv kuni 750 000 eurot. Kõikide juhtumite suhtes kohaldub ka edasikaebamisõigus (peatükk 3.9).

Euroopa tasandil toimub koostöö (peatükk 4) mitmel kujul - mitteametlike, sihtotstarbeliste või ametlike lepete kaudu. Näiteks võib tuua Belgia ja Hollandi vahel sõlmitud nn „Euroopa tee“ (*Europe Route*) lepingu, Lirimaa ja Läti vahel sõlmitud lepingu, mis tuleneb arvukatest kolmandate riikide kodanike ja Läti kodanike vahel lirimaal sõlmitud abieludest; sisserände kontaktametnikud (ILOd) ning Hollandi ja Ühendkuningriigi koostöös läbiviidavad ühisoperatsioonid, mis on seotud Hollandi Antillide elanike huviga saada Ühendkuningriigi isikutunnistus ning seejärel seal abielluda.

Fiktiivabielude ja põlvnemise osas valeandmete esitamise kohta on olemas statistika (peatükk 5), kuigi paljudel juhtudel ei ole see riikide lõikes võrreldav. 2010. aastal anti EL-27 riikides perekondlikel eesmärkidel välja kokku 747 785 elamisloa, millest ca 510 305 (ehk 68,2% koguarvust) anti kolmandate riikide kodanikele, kes taasühinesid kolmandate riikide kodanikega. 2011. aastal ulatus (liikmes)riikide poolt elamisloa andmisest keeldumiste või elamisloa tühistamiste arv seoses tuvastatud fiktiivabielude juhtumitega viiest 990ni (2010. aastal oli vahemik 5 - 1360), kusjuures antud statistikas ei tehta vahet fiktiivabieludel, mis on sõlmitud kolmandate riikide kodanike vahel ja kolmandate riikide kodanike ja ELi kodanike vahel. Muul viisil (liikmes)riigi poolt *avastatud* fiktiivabielude osas varieerus see näitaja 2011. aastal vahemikus 5 - 130 ning aastal 2010 taas vahemikus 5 - 425. (Liikmes)riigis *kahtlustatud* fiktiivabielude arv varieerus 2011. aastal vahemikus 1740 - 35. Seega toetab olemasolev statistika arvamust, et fiktiivabielusid esineb, kuid hetkel ei ole võimalik seda kõikide (liikmes)riikide ulatuses täielikult, eriti aga võrreldaval viisil kvantifitseerida. Põlvnemise kohta valeandmete esitamise kohta on olemas väga vähe statistilisi andmeid, mis võib viidata asjaolule, et see kuritarvitamise liik on harvaesinev. Samas võib see olla tunnistuseks asjaolule, et probleemi ei ole piisavalt jälgitud.

Kokkuvõtvates märkustes (peatükk 6) on uuringu tulemuste põhjal sõnastatud konkreetsed probleemid, millele poliitikakujundajad soovivad tulevastes aruteludes pöörata erilist tähelepanu, eriti perekonna taasühinemise direktiivi Rohelise Raamatuga seotud järeltegevuste osas. Mitmed (liikmes)riigid on töötamas välja või muutmas oma seadusandlust, et (paremini) tegeleda kuritarvitamisega seotud probleemidega. Kuigi (liikmes)riigid kasutavad erinevate juhtumite puhul mitmeid erinevaid lähenemisi, seisavad nad fiktiivabielude eristamisel pärisabieludest kõik silmitsi paljude sarnaste probleemidega. See on oluline teema nii inimeste põhiõiguste kaitsmise vaatepunktist, sest (liikmes)riigid on täielikult pühendunud selle küsimusega seotud rahvusvaheliste kohustuste täitmisele kui ka seetõttu, et juurdused on sageli aja- ja ressursimahukad ning tõendamiskohustus lasub enamasti (liikmes)riigi ametkondadel. Protsessi takistav asjaolu on ka selgete meetodiliste juhiste puudumine. Kuigi (liikmes)riigid vahetavad teatud määral omavahel informatsiooni (ja kogemusi), oleks seda temaatilise foorumi kaudu võimalik veelgi tõhusamaks muuta, sest seeläbi oleks (liikmes)riikidel parem ülevaade ning ajakohane

info olukorrast ja praktikatest kõikjal Euroopa Liidus ja Norras. Erinevate lähenemiste kasutamine on tinginud tervikliku statistika puudumise, mis omakorda muudab (liikmes)riikide vahelise võrreldava informatsiooni vahetamise keeruliseks. Parem infovahetus saavutataks juhul, kui (liikmes)riigid jõuaksid statistika kogumisel ühisele arusaamisele.

1. Sissejuhatus

Koondaruandes on toodud ERV esimese temaatilise uuringu peamised tulemused, mis tõstavad esile (liikmes)riikide seas kasvavat muret, et perekonna taasühinemise õigust võidakse kuritarvitada eesmärgiga asuda elama Euroopa Liitu. Uuringu eesmärk on teha kindlaks, milline on antud valdkonnas ilmneva kahe kuritarvitamise liigi – fiktiivabelude ja põlvnemise kohta valeandmete esitamise ulatus, ning saada kindlaid, neid kuritarvitamise liike tõendavaid andmeid (sh statistilisi) ja pakkuda välja võimalusi, mida nende suhtes ette võtta. Uuringuga võetakse kokku (liikmes)riikides hetkel kuritarvitamise avastamiseks ja takistamiseks kasutatavad põhimõtted.

1.1 Mõisted

Käesolevas uuringus kasutatakse mõistet „*perekonna taasühinemine*“ ERV sõnastiku² definitsiooni kohaselt, st

peresuhte loomine, mis on, kas

(a) *liikmesriigis legaalselt elava kolmanda riigi kodaniku³ („kutsuja“) pereliikmete nõukogu direktiivi 2003/86/EÜ mõistes sisenemine ja elama asumine liikmesriiki, eesmärgiga säilitada perekonna terviklikkus, sõltumata sellest, kas peresuhe tekkis enne või pärast kutsuja liikmesriiki sisenemist või*

(b) *peresuhe, mis on tekkinud Euroopa Liidu kodaniku ja kolmanda riigi kodaniku vahel väljaspool Euroopa Liitu, kusjuures hiljem sisenetakse Euroopa Liitu.*

Allikas: Punkti (a) osas Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ ja punkti (b) osas ERV sõnastiku definitsioon.

Antud laiemat definitsiooni on uuringus kasutatud selleks, et hõlmata ka kõik need juhtumid, mis ei ole käsitletavad direktiivi 2003/86/EÜ alusel, (**lirimaa, Ühendkuningriik ja Norra**), aga ka selleks, et selgitada paremini (liikmes)riikides kasutatavaid praktikaid, mis sageli ei erista Euroopa Liidu õigustikul põhinevat definitsiooni, seda eriti statistilistes andmetes.

„*Fiktiivabelu*“ on

abelu, mis on sõlmitud üksnes selleks, et asjaomane isik saaks (liikmes)riigi territooriumile siseneda ja seal elada.

Allikas: Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ [Artikkel 16(2b)]

Ning „*põlvnemise kohta valeandmete esitamine*“ on olukord, kus:

(a) *kolmanda riigi kodanik väidab end olevat Euroopa Liidu kodaniku või seal elama asunud kolmanda riigi kodaniku vanem (isa või ema), olles ise teadlik, et see ei ole tõsi, eesmärgiga saada elamisluba vastavas Euroopa Liidu liikmesriigis või legaliseerida selles liikmesriigis elamine või*

² Saadaval aadressil <http://www.emn.europa.eu> rubriigis „EMN Glossary“

³ NB! ERV sõnastik sätestab, et „kolmanda riigi kodanik“ on „mistahes isik, kes ei ole Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20(1) kohaselt Euroopa Liidu kodanik ning kes ei ole Schengeni piirieskirjade artikli 2(5) kohaselt isik, kes naudib Euroopa Liidu õigust liikumisvabadusele.“ See definitsioon tähendab, et Norra, Islandi, Lichtensteini ja Šveitsi kodanikke ei peeta kolmanda riigi kodanikeks. Eestis käsitletakse määratlemata kodakondsusega isikuid samuti kolmanda riigi kodanikena.

(b) Euroopa Liidu kodanik või seal elama asunud kolmanda riigi kodanik väidab end olevat kolmanda riigi kodanikule sündinud lapse vanem, eesmärgiga saada lapsele (ja tõenäoliselt ka teisele vanemale) Euroopa Liidu/Norra elamisluba või legaliseerida tema selles riigis elamine.

Allikas: Tuletatud direktiivi 2004/38/EÜ (COM (2009)313 lõplik) parema ülevõtmise ja rakendamise juhiste paragrahvist 4.2.

1.2 Uuringu ulatus

Stsenaariume, mille raames on võimalik perekonna taasühinemine ülalmainitud tähenduses, on mitmeid. Need on suhted järgmiste isikute vahel:

- (a) liikmesriigis seaduslikult viibiva kolmanda riigi kodaniku taasühinemine kolmanda riigi kodanikuga, kes taotleb vastavasse liikmesriiki sisenemist/elama asumist eesmärgiga säilitada perekonna terviklikkus. Kõikides Euroopa Liidu liikmesriikides reguleerib seda direktiiv 2003/86/EÜ („Perekonna taasühinemine“)⁴, välja arvatud **Taanis, lirimaal ja Ühendkuningriigis ning Norras**, kus antud tüüpi perekonna taasühinemise reguleerimine on siseriiklikus pädevuses. Direktiivi 2003/86/EÜ artiklis 16(4) sätestatakse võimalus viia läbi konkreetseid kontrolle ja ülevaatusi, kui on alust kahtlustada, et abielu on fiktiivne või muid kuritarvitamise ilminguid.
- (b) mobiilse Euroopa Liidu kodaniku, st Euroopa Liidu kodaniku, kes kasutab oma õigust liikumisvabadusele, taasühinemine kolmanda riigi kodanikuga direktiivi 2004/38/EÜ („Liikumisvabadus“) alusel, mis on kohaldatav kõigis Euroopa Liidu liikmesriikides ning Norras.⁵ Antud direktiiv reguleerib kolmanda riigi kodanikust pereliikmete õigust siseneda ja elada riigis eesmärgiga ühineda või olla saatjaks Euroopa Liidu kodanikule, kes kasutab oma liikumisvabaduse õigust.⁶
- (c) mittemobiilse Euroopa Liidu kodaniku, st Euroopa Liidu kodaniku, kes asub oma kodakondsusjärgses (liikmes)riigis, taasühinemine kolmanda riigi kodanikuga, kui Euroopa Liidu kodakondsus võib kolmanda riigi kodaniku pereliikmele kohtupraktika (kinnitatud Euroopa Kohtu praktikaga – nt Zambrano⁷/Derec⁸/McCarthy⁹) alusel anda õiguse asuda vastavasse riiki elama. Sellisel juhul võib tekkida Euroopa Liidu õigus Lissaboni lepingu alusel.

⁴ ERV tegi antud direktiivi kohta 2008. aastal uuringu, vt <http://www.emn.europa.eu> rubriigis „EMN Studies“.

⁵ See võib hõlmata nii ELi kodanikke, kes kasutavad oma liikumisvabaduse õigust ning elavad liikmesriigis, mis ei ole nende koduriik ja neid, kes on mingil hetkel kasutanud oma direktiivist 2004/38/EÜ tulenevat liikumisvabaduse õigust, kuid, kes on nüüd naasnud elama oma koduriiki. Vt Euroopa Kohtu otsus 7. juulist 1992 juhtumis C-370/90 Singh, ja 11. detsembrist 2007 juhtumis C-291/05 Eind.

⁶ Antud direktiivi artikkel 35 võimaldab liikmesriikidel võtta kasutusele tõhusaid ja vajalikke meetmeid võitlemaks nt fiktiivabieludega seotud kuritarvitamiste vastu, nt keeldudes direktiiviga kehtestatud õiguste andmisest või tühistades/võttes sellised õigused tagasi. Direktiiv sisaldab ka fiktiivabielude definitsiooni, mille kohaselt on fiktiivabielud abielud, mis on sõlmitud üksnes eesmärgiga kasutada ära direktiivist tulenevat liikumisvabaduse ja elamisõigust, mida isikul muidu ei oleks (viide 28). 2009. aastal avaldas komisjon juhised direktiivi 2004/38/EÜ (KOM(2009) 313 lõplik) paremaks ülevõtmiseks ja kohaldamiseks – kättesaadav aadressil <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0313:FIN:EN:PDF>. Nende juhiste kuritarvitamist ja pettust puudutav paragrahv 4 sätestab Euroopa Kohtu asjaomased juhtumid ning täpsustab muuhulgas süstemaatilisi kontrolle ja tõendamiskohustust puudutavat ELi seadusandlust keelu tähenduse osas ning kehtestab indikaativsed kriteeriumid, mida tuleb kaaluda võimalike üksikjuhtumite algatamise motivaatoritena; ning defineerib ka kuritarvitamise tõenäosuse.

⁷ Otsus juhtumis C-34/09, saadaval aadressil: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009C0034:EN:HTML>

⁸ Otsus juhtumis C-256/11, kättesaadav aadressil: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0256:EN:NOT>

⁹ Otsus juhtumis C-434/09, kättesaadav aadressil: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009C0434:EN:HTML>

(d) mittemobiilse Euroopa Liidu kodaniku taasühinemine kolmanda riigi kodanikuga. Antud stsenaariumi regulatsioon on täielikult (liikmes)riikide siseriikliku seaduse ja praktika pädevuses.

Uuringus keskendutakse võimalikult palju esimese stsenaariumi (a) olulistele tulemustele, järgides seega uuringu peamist eesmärki - saada informatsiooni eelpoolmainitud perekonna taasühinemise direktiivi 2003/86/EÜ Rohelise Raamatu tarvis. Kuigi kuritarvitamine võib esineda mitmel kujul, keskendutakse käesolevas uuringus *fiktiivabieludele* ja *põlvnemise kohta valedandmete esitamisele* (peatükk 1.1 määratluse kohaselt).

1.3 Poliitikakontekst

Perekonna taasühinemise õigus on tagatud rahvusvaheliste inimõigusi puudutavate lepingutega, millega kõik (liikmes)riigid on liitunud. Kolmanda riigi kodanike ränne Euroopa Liidu liikmesriikidesse perekondlikel põhjustel on märkimisväärselt ulatuslik ilming. Näiteks oli 2010. aastal 30,2% (ehk 747 785)¹⁰ kõigist peaaegu 2,5 miljonist Euroopa Liidu liikmesriikide poolt kolmandate riikide kodanikele antud elamislubadest perekondlikel põhjustel väljastatud elamisload,¹¹ millest omakorda 68,2% ehk 510 305 elamisluba anti kolmandate riikide kodanikele, kes taasühinesid kolmandate riikide kodanikega. Võrdlusena moodustasid kõigist väljastatud elamislubadest 32,5% tasustatud tegevuseks väljastatud elamisload, 20,6% õppimiseks väljastatud elamisload ning 17% mitmetel teistel alustel väljastatud elamisload (sh kaitsega seotud alused, elamisõigus töötamise õiguseta jms). Seega moodustab perekonna taasühinemine olulise osa rändest ning on poliitilises mõttes üha kasvava tähtsusega.

Kuigi perekonna taasühinemine aitab soodustada sotsiaal-kultuurilist stabiilsust, aidates kaasa kolmandate riikide kodanike integreerimisele (liikmes)riikides ning soodustades majanduslikku ja sotsiaalset ühtekuuluvust, tuntakse üha enam muret perekonna taasühinemise õiguse võimaliku kuritarvitamise pärast, sest see on üks võimalustest siseneda (liikmes)riiki ning asuda sinna elama.

2011. aasta novembris avaldas Komisjon direktiivis 2003/86/EÜ sätestatud perekonna taasühinemist puudutava Rohelise Raamatu ning algatas avalikud konsultatsioonid antud ELi instrumendi tuleviku osas.¹² Kuritarvitamist ja pettusi silmas pidades on konsultatsioonide eesmärk saada selged tõendid (sh statistika) kolmandate riikide kodanike vahel Euroopa Liidus sõlmitud fiktiivabielude probleemi ulatusest ning uurida, kuidas oleks direktiivis [artiklis 16(4)] sätestatud kontrollid võimalik tõhusamalt kohaldada. Ava-

¹⁰ Eurostati statistika – „esmane elamisluba“ on elamisluba, mis on väljastatud kolmanda riigi kodanikule esmakordselt – see võib hõlmata kolmanda riigi kodanikke, kes on varem mõne teise elamisloa (nt teistsugusel alusel antud elamisloa alusel – NB! See ei hõlma elamislubade uuendusi) alusel Euroopa Liidus asunud.

¹¹ Hõlmab nii kolmanda riigi kodaniku laste, abikaasade ja muude pereliikmete taasühinemist legaalselt riigis elava kolmanda riigi kodanikuga ning selliste pereliikmete taasühinemist Euroopa Liidu kodanikuga (mobiilse või mittemobiilse). Norras on vastav näitaja 9670, millest 9570 olid kolmanda riigi kodanikud, kes taasühinesid kolmanda riigi kodanikuga.

¹² Vt http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0023_en.htm, kus on toodud ka saadetud sisendinfo.

likud konsultatsioonid lõppesid 1. märtsil 2012 ning 31. maist 1. juunini 2012 toimus avalik arutelu¹³.

1.4 Varasemad uuringud¹⁴

Praeguse seisuga on uuringuid, mille eesmärk on olnud fiktiivabielude kaudu perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise olemuse ja ulatuse kindlakstegemine, avaldatud üsna vähe. Põlvnemise kohta valeandmete esitamisest on uuringuid veelgi vähem.

2008. aastal algatatud Euroopa Liidu rahastatava projekti ARGO¹⁵ eesmärk oli kokku võtta fiktiivabielude kuritarvitamise ulatuse „ühtne analüüs“ 11 liikmesriigi lõikes¹⁶ ning pakkuda välja sellest tulenevaid soovitusi „ühtseteks ennetusmeetmeteks“. Uuringu keskmes olid kolmandate riikide kodanike ja (mobiilsete) ELi kodanike vahel mõne teise ELi liikmesriigi elamisloa saamiseks sõlmitud abielud, kuid uuriti ka kolmandate riikide kodanike vahel sõlmitud abielusid. Kuigi uuringu tegemist piirasid meetodilised probleemid, statistika puudumine ja süsteemide võrreldamatus, selgus siiski, et fiktiivabielud, kuigi nende sagedus on erinev, esinevad kõikides liikmesriikides. Samuti leiti uuringus, et kuigi enamiku fiktiivabieludest korraldavad asjaspepuutuvad isikud, on mõned neist siiski sõlmitud ka kriminaalse taustaga grupeeringute korraldusel ja vahendusel.

2010. aastal tellis Norra Immigratsiooniamet viie Euroopa riigi fiktiivabielusid võrdleva uuringu.¹⁷ Uuringus leiti, et fiktiivabielu definitsioon erines uurimiselaste riikide lõikes ja et iga riik on kehtestanud erinevaid nõudeid taasühineda soovivatele kutsujatele ja taotlejatele, nt keeleoskuse, kutsuja majandusliku olukorra, riigiga seotuse jms osas. Samuti leiti erinevusi tegevustes, mille abil fiktiivabielusid tuvastatakse. Uuringus toodi esile ka riikide erinevused avastatud kuritarvitamise juhtumitele reageerimises ning süüdistatavate paaride edasikaebamisõigusega seotud regulatsioonides.

2010. aastal avaldas Commission Internationale de l'Etat Civil uuringu osalevate riikide fiktiivabielude kohta.¹⁸ Uuring sisaldab informatsiooni siseriiklike õiguste kohta neljas valdkonnas:

- sisenemisõigus ning abikaasade elama asumise õigus;
- õigus kodakondsusele ning eriõigused kodanikega abielus olevatele isikutele;
- fiktiivabielude/sunnitud abielude tõkestamiseks kasutusele võetud ennetusmeetmed ning
- tõendatud juhtumite suhtes kohaldatavad tsiviil-, kriminaal- ja haldusõigusmeetmed.

¹³ Vaata ka <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-integration-forum-7>, also for the various presentations made.

¹⁴ Käesolevat uuringut puudutav bibliograafiline nimekiri on toodud Lisas I.

¹⁵ ARGO tegevuskava „Koostöö võitluses ELi halduseeskirjade kuritarvitamise ja väärkasutamise vastu“.

¹⁶ Austria, Belgia, Taani, Eesti, Läti, Holland, Portugal, Rumeenia, Sloveenia, Rootsi, Ühendkuningriik

¹⁷ Norra, Taani, Saksamaa, Holland ja Rootsi. Aruanne on kättesaadav aadressil http://www.udi.no/Global/upload/Publikasjoner/FOU/R-2010-053_SAA_Marriages_of_convenience.pdf.

¹⁸ „Võltsabielud: Fiktiivabielude uuring ICCS liikmesriikides“, kättesaadav aadressil <http://www.ciec1.org/Etudes/Fraude/MariagesSimules-ENG-sept2010.pdf>. Uuring hõlmas 12 ELi liikmesriiki (Belgia, Prantsusmaa, Saksamaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal, Hispaania, Ühendkuningriik), lisaks Horvaatiat, Šveitsi ja Türgit.

Euroopa Liidu Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fondist rahastatava Perekonna Taasühinemise Projekti¹⁹ (projekti periood sügis 2011 - kevad 2013) eesmärk on uurida, kuidas riiki lubamist puudutavad seadused ning erinevad rändemustrid integratsiooni mõjutavad ning propageerida riiki lubamise regulatsioone, mis soodustavad kolmandate riikide kodanike tõhusat integreerimist Euroopa Liidu liikmesriikidesse.

Perekonna taasühinemine (ja selle õiguse kuritarvitamine) on olnud teemaks mitmetes ERV sihtpäringutes²⁰, mille kaudu kogutud informatsiooni on kasutatud ka käesolevas koondaruandes.

¹⁹ Vt <http://familyreunification.eu/>. Projekt hõlmab organisatsioone seitsmest ELi liikmesriigist (Austria, Bulgaaria, Saksamaa, Iirimaa, Holland, Portugal ja Ühendkuningriik).

²⁰ Käesoleva teema osas tehtud sihtpäringute täielik nimekiri on toodud Lisas I. Need ja teised ERV poolt tehtud päringud on kättesaadavad aadressil <http://www.emn.europa.eu> rubriigis „ERV sihtpäringud“.

2. Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise ennetamise siseriiklik õiguslik raamistik

Käesolevas peatükis on toodud informatsioon kuritarvitamist puudutavate siseriiklike õigusaktide sätete kohta.²¹ Kõik (liikmes)riigid, väljaarvatud **Iirimaa**,²² on oma seadusandlustes kehtestanud sätted perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise kohta. Paljud perekonna taasühinemise õigust puudutavad sätted on mõeldud tagatisena perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise vältimiseks, nt taasühinemiseks kehtestatud maksimaalse ja minimaalse vanuse, tõendid kooselamise ja peresuhte kohta jms. **Itaalia** on märkinud ka seda, et vastavad sätted – nt sätted, mis puudutavad asjaolu, et isik võib taasühineda abikaasaga vaid siis, kui ta on vähemalt 18 aastat vana ning et abielus mitteolev laps võib taasühineda oma vanematega – aitavad takistada sunnitud abielude sõlmimist ja „aheltaasühinemisi.“

Soomes, Prantsusmaal, Ungaris, Hollandis, Hispaanias ja Norras on spetsiaalsete õigusaktide või poliitikadokumentidega sätestatud konkreetsete meetmed. Näiteks valitsuse määrus 240/2009 **Soomes**; määrus nr 2006-1376 14. novembrist 2006 abielude kehtimise kontrollimise kohta **Prantsusmaal**; fiktiivabielude (tõkestamise) seadus **Hollandis** ja justiits- ja julgeolekuministri juhised (GI 2010-001) **Norras**. Nendes õigusaktides sätestatakse ametivõimude sellistes olukordades töötamise õigused ja avastatud kuritarvitamise juhtudel kohaldatavad karistused ning ka mitmed tagatised kutsuja ja taotleja kooselule ja suhtele.

Ungaris võeti fiktiivsete peresuhete loomise põhimõtte elamisloa andmisest keeldumise ja selle tühistamise aluste hulka seaduse CXXXV 2010 artikliga 8(2), mis jõustus 24. detsembril 2010. Sarnaselt toimis ka **Poola**, kus sama põhimõtte võeti 13. juuni 2003 välismaalaste seadusesse. **Hispaanias** on Registrite- ja Notarite Peadirektoraat andnud välja kolm teemaga seotud juhist: 1995. aasta juhise puudutab abieluelseid toimikuid, kui üks tulevastest abikaasadest elab välismaal ning kaks 2006. aastal välja antud juhiseid puudutavad perekonnaseisu ja fiktiivabieludega seotud dokumentide võltsimise ennetamist.

Fiktiivabielu mõiste on määratletud **Belgia, Läti ja Hollandi** tsiviilõiguses ning **Eesti, Leedu, Slovakkia, Rootsi, Ühendkuningriigi ja Norra** rännet puudutavas seadusandluses. **Austrias** puudutavad mitmed rände- ja tsiviilõiguse sätted fiktiivabielusid ja/või perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamist. Teistes (liikmes)riikides on võimalik vastavaid põhimõtteid tuletada selliseid kuritarvitamise ilminguid puudutavatest sätetest. Üldiselt peetakse fiktiivabieluks abielu (või partnerlust/kooselu), mis sõlmitakse üksnes eemärgiga asuda legaalselt (liikmes)riiki elama. Ka **Prantsusmaa** viitab „hallidele abieludele“ – st abieludele, kus üks abikaasadest arvab, et abielu on tõeline, kuid teine abikaasa kasutab abielu eesmärgil, mis ei ole tervikliku perekonna loomine.

²¹ Üksikasjad siseriiklike sätete kohta, sealhulgas nende kohta, millega võetakse üle vastavad ELi õigusaktid, mis puudutavad perekonna taasühinemise muid aspekte, on leitavad vastavate riikide aruannetest ja/või varasematest uuringutest.

²² Iirimaa leiti 2011. aastal juhtumis, (*Izmailovic ja Anor versus An Garda Síochána komisjar*) et „fiktiivabielud“ ei ole Iirimaa seaduste kohaselt ebaseaduslikud ning Gardaí (Iiri politseil) ei ole volitusi nende pühitsemise takistamiseks.

Vähesed liikmesriigid on oma seadusandluses defineerinud põlvnemise kohta valeandmete esitamise – seda on teinud **Prantsusmaa, Leedu, Holland ja Rootsi**. Enamikus teistes (liikmes)riikides, nt **Soomes ja Saksamaal ning Portugalis**, kus karistusseadustik hõlmab üldisi perekonna-seisu võltsimist reguleerivaid sätteid, on võimalik teha seadusandluse põhjal järeldusi.

2.1. Viimased ja tulevikuks planeeritud perekonna taasühinemise ja kuritarvitamise ennetamisega seotud muudatused seadusandluses

Mitmed liikmesriigid on hiljuti kehtestanud või kavatsevad lähitulevikus kehtestada allpooltoodud sätteid, mille eesmärk on tõkestada perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamist.

Tšehhi Vabariik lisas oma seadusandlusesse uued sätteid, mis puudutavad kolmandate riikide kodanike riiki sisenemist ja seal elamist, millega täpsustatakse pereliikmete kategooriad ning tühistatakse Tšehhi kodanike perede, kellel oli seaduse jõustumise hetkeni õigus perekonna taasühinemise tulemusel saada tähtajatu elamisluba, „eeliskohtlemine.“ Nüüdsest on see võimalik alles pärast kahe aasta möödumist. Samuti kehtestati uut tüüpi kriminaalkuritegu, mis võimaldab esitada süüdistuse isikutele, kes aitavad välismaalastel fiktiivabelude ja põlvnemise kohta valeandmete esitamise kaudu saada ebaseaduslikku elamisõigust. **Soomes** muudeti välismaalaste seaduse perekonna taasühinemise õiguse rakendamise sätteid eesmärgiga tagada, et Soome saatkondadesse minevad taotlejad esitaksid oma taotlused isiklikult. Muudatused jõustusid 2012. aastal. **Prantsusmaal** jõustus hiljaegu (16. juuni 2011) seadus immigratsiooni, integratsiooni ja kodakondsuse kohta, mis muutis nn „hallid abielud“ kriminaalõiguse kohaselt karistatavateks.

Itaalias kehtestati 2009. aastal jõustunud seadusega nr 94 rangemad nõuded Itaalia kodanikuga abiellumise kaudu Itaalia kodakondsuse omandamisele. Samuti muudeti Itaalias tsiviilkoodeksit, sätestades, et taotleja peab registripidajale esitama kehtiva elamisloa. Kuid selle sätte tunnistas Itaalia põhiseaduskohus 2011. aasta juulis Euroopa inimõiguste konventsiooni alusel põhi-seadusega vastuolus olevaks.

2008. ja 2011. aastal²³ karmistati **Hollandis**, vastusena teatud perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise juhtumitele (kolmanda riigi kodaniku pereliikmed, kellel on varjupaigaluba), avaldatud parlamendi dokumentidega taotlejate kohustust tõendada kahe kolmanda riigi kodaniku vahelise taasühinemise puhul, et nad olid enne kutsuja päritoluriigist lahkumist ühe perekonna liikmed. Samuti muudeti keerulisemaks kasulastele elamisloa andmine perekonna taasühinemise eesmärgil. **Hispaanias** võeti 2009. aasta lõpul välismaalaste seaduse reformiga kasutusele tõsiste kuritegude puhul uus lähenemine. Antud regulatsioon hõlmab nüüd abielu/suhete simuleerimist või enda alaealise esindajana esitlemist eesmärgiga omandada ebaseaduslikult elamisõigust.

Üheksal liikmesriigil (**Belgial, Küprosel, Iirimaa, Lätil, Leedul, Luksemburgil, Hollandil, Poolal, Ühendkuningriigil**) on plaanis muuta poliitikat või seadusandlust. **Belgia** andis 2012. aasta

²³ Parlamendi dokumendid II, 2008/09, 19637 nr 1261 (kiri kuupäevaga 3-4-2009) ja Parlamendi dokumendid II, 2010/11, 19637 nr 1408 (kiri kuupäevaga 31-3-2011).

jaanuari alguses uues varjupaiga-, migratsiooni- ning sotsiaalse integratsiooni ministri poliitika-dokumendis teada muudatustest seadusandluses ja praktikates. Eeldatavad muudatused hõlmavad andmebaasi loomist, kuhu kogutaks kokku oluline informatsioon fiktiivsete abielude/kooselude vastu võitlemisega tegelevatel ametkondadel:

- sätteid, mille alusel käsitletakse fiktiivseid kooselusi samamoodi nagu fiktiivabielusid;
- infovahetust, tihedamaid seoseid ja integratsiooni kriminaal-, tsiviil-, ja haldusprotsesside vahel ning
- kontrollide tugevdamist elamisloa andmisele järgneva kolmeaastase perioodi jooksul.

Küpros on koostamas seadust, millega kehtestatakse dokumentide esitamise nõue, volitatakse registripidajat viima läbi abiellumiseelseid vestlusi ning antakse siseministrile õigus karistada perekonnaseisuametnikke, kes sõlmivad seadusevastaseid abielusid. **Iirimaa** vastu võetud immigratsiooni-, elamisõiguse ja kaitse seadus (2010) sisaldab mitmeid fiktiivabielusid puudutavaid meetmeid, nt täpsustatakse seadusega neid indikaatoreid, mis võivad tuua kaasa juurd-luse, aga ka fiktiivabielu mõistet.

Lätis ei sätesta hetkel kehtivad seadused karistusi fiktiivabielu organiseerimise ja selles osale-mise eest (välja arvatud juhul, kui tegemist on inimkaubandusega). Kuid kriminaalõiguses on sätestatud karistus isikutele, kes on kuritarvitanud Lätis elamise legaalsel õigust. Samuti on väl-jatöötamisel Läti kriminaalõiguse muudatused, millega soovitakse kohaldada samu karistusi kuritegudele, mis ei ole sooritatud üksnes Lätis, vaid ka muudes Euroopa Liidu liikmesriikides, EMP riikides või Šveitsis. Ettepaneku kohaselt oleks selline tegu karistatav kuni aastase vangis-tuse, sunnitöö või rahatrahviga. Kui juhtumiga on seotud kaks või enam inimest või kui teo on pannud toime isikute grupp, võib karistuseks olla kuni kolme aasta pikkune vangistus, sunnitöö või rahatrahv. **Leedus** plaanitakse sisserännet puudutavatesse seadustesse teha muudatused, mille alusel oleks võimalik tühistada Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme elamisluba – het-kel võimaldab seadus tühistamist ainult juhul, kui elamisluba on antud legaalselt riigis elava kol-manda riigi kodaniku pereliikmele.

Luksemburgis on endiselt arutlusel 2008. aasta juulis esitatud sunnitud abielude ja fiktiivabi-elude seaduse eelnõu (eelnõu nr 5908/00). Eelnõuga tehakse ettepanek suurendada ametnike õigust takistada fiktiivabielusid, mida ei sõlmita üksnes perekonna taasühinemise eesmärgil, vaid ka maksude, sotsiaalsete hüvede ning ametialastel eesmärkidel, muutes fiktiivabielud kri-minaalõiguse kohaselt karistatavateks.

Hollandis on 2012. aasta veebruaris välja pakutud välismaalaste seaduse muudatused suunatud osaliselt perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise juhtude vähendamisele, pikendades perioodi, mille järel on võimalik pereliikmele anda iseseisev elamisõigus 3-5 aastaks. Arutlusel on ka muud seadusandlikud ettepanekud.

Poolas on oodata, et peagi jõustuv välismaalaste seadus kehtestab sätteid, mille kohaselt kohus-tuvad ametkonnad kindlaks tegema, kas peresuhe on loodud või eksisteerib eesmärgiga hoida kõrvale elamislubasid puudutava seadusandluse nõuetest. Praegu kehtiva seaduse kohaselt on piirkondlikul ametkonnal (vojevood) õigus teha kindlaks, kas abielu on sõlmitud eesmärgiga saada elamisluba ainult siis, kui juhtumi asjaolud viitavad võimalikule seaduserikkumisele.

Ühendkuningriigi valitsus tegi ettepaneku muudatusteks, mis mõjutaksid perekonna taasühinemist taotlevaid abikaasasid ja partnereid. Väljapakutud muudatustega defineeritaks selgelt, mis on tõeline ja püsiv abielu või partnerlus. Selle eesmärk on kaasa aidata fiktiivabielude paremale tuvastamisele. Samuti pikendatakse katseaega, mille järel abikaasad ja partnerid on õigustatud elamisluba taotlema, kahelt aastalt viiele aastale, kehtestatakse abielu edasilükkamise kohustus, kui kahtlustatakse, et abielu on fiktiivne ning kaalutakse võimalust piirata kutsutud abikaasa (või partneri) õigust teist abikaasat (või partnerit) viie aasta jooksul peale elamisloa saamist kutsuda.

3. Olukord (liikmes)riikides

Käesolevas peatükis antakse ülevaade olukorrast (liikmes)riikides, alustades kuritarvitamise ulatusest (peatükk 3.1), seejärel käsitletakse põhjuseid ja motivaatoreid (peatükk 3.2), ennetavaid meetmeid (peatükk 3.3), vastutavaid riiklikke ametkondi (peatükk 3.4), kuritarvitamise tuvastamist (peatükk 3.5) ja uurimist (peatükk 3.6), kuritarvitamise tõendamiseks nõutavaid tõendeid (peatükk 3.7), karistusi (peatükk 3.8) ja edasikaebamisõigust (peatükk 3.9).

Kõik peatükid on jagatud omakorda fiktiivabielusid ning põlvnemise kohta valeandmete esitamist puudutavateks osadeks, välja arvatud peatükis 3.1, kus on toodud ka lühiülevaade teistest kuritarvitamise liikidest (peatükk 3.1.3).

3.1 Väärkasutamise eeldatav ulatus

3.1.1 Fiktiivabielud

Fiktiivabielusid peavad probleemiks kõik (liikmes)riigid, seda eriti poliitilisest vaatepunktist ja meediakajastuse põhjal järeldades. Järgnevalt toome ära näited ilmingute kohta erinevates (liikmes)riikides.

Belgias on fiktiivabielude vastu võitlemise vajadus olnud poliitiliselt väga tähtis, mis viis 2011. aastal seadusemuudatusteni, mille eesmärk oli sellega tõhusamalt tegeleda (vt peatükk 2). **Küprosel** on fiktiivabielud range kontrolli all (2003. aastal asutati fiktiivabielude nõuandekomitee) ning alates 2005. aastast on täheldatud nende olulist kasvu. **Tšehhi Vabariigis** näitavad Riigi Piirivalve ja Migratsiooni Analüütilise Keskuse (Anacen) läbiviidud uuringud, et perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamine on üha kasvav trend (nii fiktiivabielude kui ka põlvnemise kohta valeandmete esitamisel), eriti peale liitumist Euroopa Liiduga ning pädevad riiklikud asutused arutavad, kuidas selle probleemiga paremini tegeleda. **Eestis** on probleemi ulatus ebaselge, kuigi meedia ja muud suhtluskanalid (nt Kaitsepolitsei veebileht) on hoiatanud Eesti naisi fiktiivabielude sõlmimise eest, olgu see siis raha pärast või tahtmatult (st neid on abielluma petetud). Probleemi ulatus on ebaselge ka **Ungaris, Leedus ja Maltal**, kuigi nagu **Küprose** ja **Tšehhi Vabariigi** puhulgi tundub, et probleemi ulatus on ka seal suurenenud just pärast Euroopa Liiduga liitumist.

Antud teema on saanud **Soomes** meediatähelepanu, kuid selles küsimuses on jõustunud ka pretsedendiõigus (aastal 2011) ning Siseministerium tellis (samuti aastal 2011) projekti, millega vaadatakse üle perekonna taasühinemist puuduv regulatsioon. Soome Immigratsiooniteenistuse hinnangul on kahtlustatud fiktiivabielude alusel tehtavate negatiivsete elamislubade arv umbes 250 aastas. Samuti on **Soomes** (ja **Ungaris**) tõendeid selle kohta, et fiktiivabielusid sõlmivad isikud kohtuvad internetis – mõnel juhul ei pruugi üks asjassepuutuvatest isikutest olla teadlik, et teine pool ei sõlmi abielu perekondlikel põhjustel.

Prantsusmaal on fiktiivabielud olnud mitmeid kordi poliitiliste arutelude temaks ning 2009. ja 2010. aastal loodi sellega tegelemiseks kaks töögruppi. Fiktiivabielud ehk „paberabielud,“ nagu neid Prantsusmaal nimetatakse, on saanud ka üsna palju meediatähelepanu ning valitsusväline

organisatsioon *Non aux mariages et paternités de papier* on pühendunud perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise vastu võitlemisele. Mõned juhtumid puudutavad ka eelpoolmainitud „halle abielusid.“

Irimaa migratsiooni ja avalike registrite ametnikud on täheldanud fiktiivabielude arvu kasvu, seda eriti väljastpoolt Irimaad pärit Euroopa Liidu kodanike ja kolmandate riikide kodanike vahel sõlmitud abielude puhul, kuid esineb ka teistsuguseid stsenaariume (nt kolmandate riikide kodanike vahel või Irimaa kodanike ja kolmandate riikide kodanike vahel sõlmitud abielud). Viisasad väljastavad ametkonnad on saanud kriitika osaliseks, sest väidetavalt arvestavad nad taotluste menetlemisel suhete arengu „läänemeelse arusaamaga,“ kuigi puuduvad tõendid, et selline kohtlemine oleks viinud fiktiivabielu kahtluse korral süüdistuseni.

Fiktiivabielud said **Saksamaal** palju meediatähelepanu 1990. aastatel, kuid tänapäeval käivad arutelud peamiselt liidumaade parlamentides. Ka piirkondlikud „välismaalastega tegelevad ametkonnad“ on saanud kriitika osaliseks (nt mitmerahvuseliste perede ja partnerluste assotsiatsioonilt) seetõttu, et nad on mitmerahvuseliste abielude suhtes liiga kahtlustavad ning et nad ei ole võimelised järgima paaride õigust eraelu puutumatusel. Valitsusvälised organisatsioonid on väljendanud sarnast kriitikat ka **Austria** ametkondade suhtes, samas kui **Prantsusmaal** ja **Irimaal** on sisserändajaid toetavad organisatsioonid ja muud valitsusvälised organisatsioonid kritiseerinud fiktiivabielude takistamiseks kasutusele võetud piiravaid meetmeid (**Prantsusmaal**) ja meedias avaldatud informatsiooni (**Irimaa**).

Itaalias sõltub fiktiivabielude probleemi suurus sellest, kui palju meediatähelepanu antud teema saanud on. Meedias on spekulieritud, et fiktiivabielud moodustavad 1-2% kõigist abieludest, kuid seda arvu peetakse väga ülepaistatuks. Kontrastina on **Poola** meedias fiktiivabieludest väga vähe juttu olnud, kuigi nende esinemine riigis näitab kasvutendentsi.

Lätis on esinenud küll vaid üksikud fiktiivabielu juhtumid, kuid suurem probleem seisneb selles, et lätlased (enamasti naised), kes elavad teistes liikmesriikides ning kolmandates riikides, sõlmivad fiktiivabielusid. Läti politsei andmetel värvatakse keskmiselt üks naissoost Läti kodanik iga päev sõlmima abielu, mille eesmärk ei ole perekonna loomine. Sellega seotud informatsiooni annavad samuti Läti diplomaatilised ja konsulaaresindused välismaal. Ka **Slovakkias** on esinenud juhtumeid, kus Slovakkia naiskodanikud on sõlminud kolmandate riikide kodanikega fiktiivabielusid teistes Euroopa Liidu liikmesriikides, eesmärgiga saada majanduslikku kasu. Näiteks on nad Ühendkuningriigis sõlminud abielusid Pakistanist või Nigeeriast pärit meestega. Ka **Leedus** on olnud juhtumeid, kus naissoost kodanikud on abiellunud Pakistanist pärit meestega. **Luksemburgis** on fiktiivabielud marginaalne küsimus.²⁴ Samas nähakse uues perekonna taasühinemist puudutavas seadusandluses (vt peatükk 2.1) ohtu, et juhtumite arv võib kasvada. Sama regulatsiooniga nähakse ette ka rangemad tingimused.

Portugalis, Slovakkias ja Rootsis peetakse fiktiivabielusid samuti minimaalseks probleemiks ning seetõttu on see küsimus neis riikides vähe kajastust leidnud. **Rootsis** 2005. aastal tehtud

²⁴ Fiktiivabielusid puudutav seaduseelnõu (5908) sätestab, et fiktiivabielud on tavapärane nähtus, kuid kui teised liikmesriigid esitasid vastavasisulise arupärimise, ütles endine justiitsminister M. Luc Frieden, kes algselt eelnõu ka välja pakkus, et neil puudub statistika.

uuringuist selgus, et kuigi fiktiivabielud eksisteerivad, on avastatud juhtumeid väga vähe ning nende avastamiseks kulunud ressursid on oluliselt suuremad kui nende abil saadud tulem.

Hispaanias on prokuratuur täheldanud kasvu illegaalsete migrantide ja Hispaania kodakondsusega isikute või seaduslike residentide vaheliste partnerluste ja kanooniliste abielude arvus, mille seas on avastatud ka pettusi.

Fiktiivabielude tõkestamine on **Ühendkuningriigis** poliitikaprioriteet, sest sageli kasutatakse fiktiivabielusid selleks, et saada liikumisvabaduse õigus ning vältida karmimaid sisserände kontrole. Samuti tuntakse muret fiktiivabielude potentsiaalse mõju pärast riigi maksumaksjatele, sest nende kaudu saadakse juurdepääs Ühendkuningriigi teenustele ja sotsiaalsetele hüvedele. Ühendkuningriigi piiriteenistus on võtnud kasutusele mitmeid tegevusi, et tõkestada selliste abielude sõlmimist, nt tehes tihedat koostööd perekonnaseisuameti ning anglikaani kirikuga.

Mõnes liikmesriigis on tõendeid selle kohta, et isikliku kasusaamise eesmärgil tegutsevate isikute kõrval on fiktiivabielude korraldamisega seotud ka organiseeritud kuritegevuse grupeeringud (OKG). Vahemikus 2009-2011 tuvastati **Prantsusmaal** 16 organiseeritud kuritegelikku grupeeringut, kes korraldasid ebaseaduslikke rändevõrgustikke ning fiktiivabielusid. Perioodil 2009-2011 avastati ka Poolas vähemalt kaks OKGd, mis tegelesid fiktiivabielude korraldamisega. **Ühendkuningriik** on korraldanud fiktiivabielusid koordineerivate OKGdega seotud operatsioone ning vahistamisi. 2011. aastal kirjutas meedia ka selliste grupeeringute seotusest fiktiivabielude sõlmimisega mitmetes **Itaalia** linnades (Messina, Modica ja Verona).

3.1.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

Üldiselt peetakse põlvnemise kohta valeandmete esitamist Euroopa Liidus palju väiksemaks ja harvemesinevaks nähtuseks kui seda on fiktiivabielud, kuigi teemat näevad siiski probleemseks **Austria, Belgia, Tšehhi, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Holland, Poola ja Portugal**. **Norras** on tuvastatud põlvnemise kohta valeandmete esitamise juhtumeid ning **Maltal** on esinenud kahtluse juhtumeid.

Belgia peaprokuratuur edastas parlamentaarsele komiteele 2011. aastal aruande, milles viidatakse „üha suurenevale juhtumite arvule, kus ebaseaduslikult riigis viibivad mittebioloogilised isad tunnistavad isadust.“ 17. oktoobril 2011 esitati esindajatekojale isaduse kohta valetunnistuse andmise küsimust puudutav määruse eelnõu. Aruandes seisab, et „kahtlusetu on tavalised juhtumid, kus antakse valetunnistusi isadusest, nt selleks, et muuta partneri staatus seaduslikuks.“

Tšehhi Vabariigis kehtiva korra alusel saab laps Tšehhi kodakondsuse ning tema emal on õigus saada kodakondsus, kui Tšehhi kodanik (või ELi kodanik) tunnistab selle lapse isadust. Kui isa seejärel registreerib isadusest lahtiütlemise, jääb juba kodakondsuse saanud lapsele alles õigus Tšehhi Vabariigis elada. Sama kehtib tema ema suhtes, sest laps muutub siis „kutsujaks,“ kellele laieneb perekonna taasühinemise õigus.

Prantsusmaa kõige tähelepanuväärsem juhtum põlvnemise kohta valeandmete esitamisel leidis aset Prantsuse meretaguses departemangus Mayotte'is. Migrantidest naised sisenesid illegaalselt riigi territooriumile, et registreerida oma lapse sünd, lootuses oma riigis viibimine selle

aja jooksul seadustada. Pettus tuli ilmsiks, sest isaduse tunnistamiste arv kasvas ajavahemikul 2001-2005 pea kuuekordseks võrreldes sündide arvuga, mis kasvas ajavahemikul 2001-2004 115%. Need andmed lubasid arvata, et paljude selliste juhtumite puhul oli tegemist pettusega ning selle tulemusena lisati seadusesse säte, mille kohaselt on illegaalse immigrandi abikaasa kohustatud maksma emadusega kaasnevad kulud.

Saksamaal on vaid mõne üksiku isiku puhul tõendatud, et nad on esitanud põlvnemise kohta valeandmeid. Näiteks on Berliini immigratsiooniametile esitatud andmed 360 juhtumi kohta, mis puudutasid kahtlustusi valetunnistuste osas, nendest 148 juhul algatati menetlus isaduse vaidlustamiseks ning vaid kaks juhtumit lõppes eduka vaidlustamisega, st vähem kui 1% kahtlustatud juhtumitest leidis tõendamist. See võib osaliselt tuleneda ka asjaolust, et (v.a juhul, kui lapse heaolu on ohus) lapse perest lahutamine ei ole tavaks – see on lähenemine, mis on kooskõlas Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga. Samas võidakse antud konventsiooni teatud juhtudel pettuse teel elamisloa saamise eesmärgil kuritarvitada.

Ungaril puudub informatsioon probleemi ulatuse kohta, kuid riik kinnitab, et põlvnemise kohta valeandmete esitamisega on enamasti seotud Aasia päritolu (peamiselt Vietnami ja Hiina kodanikud) täiskasvanud, kes elavad Ungaris ebaseaduslikult ning väidavad, et on 6-8aastase Ungari lapse vanemad. Selle eesmärk on seadustada oma staatus pereliikmena.

Kuigi **Luksemburgil** puuduvad andmed, mis tõendaksid vanemaks olemise kohta valeandmete esitamist, on Riiginõukogu arvamuses eelnõu nr 5908 kohta toodud, et põlvnemise kohta valeandmete esitamist tuleks pidada kriminaalkuriteoks.

Aastatel 2008-2009 täheldati **Hollandis** mõningaid varjupaigamenetluse kuritarvitamise juhtumeid, millega rahvusvahelise kaitse all olevad kolmandate riikide kodanikud esitasid taotlusi taasühinemiseks kolmandate riikide kodanikega, kes ei olnud päritoluriigis nende pereliikmed. Mitmed teated kuritarvitamise kohta puudutasid perekonda võetud kasulapsi, keda tegelikult perekonda ei võetud.

Poolas kahtlustati ühe juhtumi puhul kuritarvitamist, kui seaduslikult riigis viibimise luba anti kolmanda riigi kodanikust lapsele, keda ei olnud dokumentide puudumise tõttu võimalik riigist välja saata. Pärast seda, kui lapsele väljastati elamisloa, esitas isik, kes väitis end olevat lapse isa, kellega lapse emal ei olnud väidetavalt varem kokkupuuteid olnud, kuid kellega ta oli abiellunud, taotluse elamisloa saamiseks.

Portugali ametivõimud, kes vastutavad viisade, elamislubade ja kodakondsuse andmise eest, on teatanud, et põlvnemise kohta valeandmete esitamise juhtumite arv on suurenenud. Samas ei pöörata teemale endiselt piisavalt poliitilist, teaduslikku ega meediatähelepanu.

Ühendkuningriigi registre ametid on tuvastanud juhtumeid, kus kahtlustatakse põlvnemise kohta valeandmete esitamist, nt selleks, et tagada mitte-EMP kodanikust meesisiku õiguslik staatus. Kuid kahtlusaluste juhtumite arv on väga väike ning väga keeruline on välja selgitada, milliste juhtumite puhul, kui üldse, on tegemist põlvnemise kohta valeandmete esitamisega.

Norras võib alla 18aastasele lapsele anda elamisloa, kui on tehtud kindlaks, et laps on „leibkonna liige“. Samas on sageli üsna keeruline või võimatu teha kindlaks, kas see ka nii on, mistõttu ei ole võimalik kuritarvitamist tuvastada.

3.1.3 Muud kuritarvitamise vormid

Kuigi see ei ole käesoleva uuringu peamine eesmärk, toodi aruannetes ära ka muid abikaasaga taasühinemise õiguse kuritarvitamise juhtumeid. Näiteks on **Hollandis** konsulaarabieliu sõlminud isikutel õigus perekonna taasühinemisele. Konsulaarabieliu on abieliu, mis on pühitsetud ühe abikaasa päritolumaal saatkonnas või konsulaadis olukorras, kus kummalgi abikaasast ei ole Hollandi kodakondsust. 2009. aastal täheldati tõestamiseks esitatud konsulaarabieliude arvu suurenemist. Peamiselt oli tegu abieludega egiptlaste ja Euroopa Liidu kodanike vahel. Nende juhtumite osas viidi läbi juurdlus ning 85% uuritud taotlustest (enam kui 200) lükati pettuse kahtluse põhjendusel tagasi. Sellest ajast alates on konsulaarabieliudega seotud taotluste arv vähenenud.

Tšehhi Vabariigis ja **Ungaris** on täheldatud, et pereliikmed, kes ei ole abikaasa või laps (nt õed, vennad, vanemad, abikaasa/pereliikme sugulased), kes on saanud õiguse asuda Euroopa Liitu elama, võivad samuti seda õigust kuritarvitada. Peamiselt kasutatakse seda selleks, et siseneda, asuda elama või korduvalt siseneda Euroopa Liitu, mitte niivõrd selleks, et perekonda säilitada. Tšehhis on tuvastatud juhtumeid, kus põlvnemise kohta on esitatud valeandmeid ning mille tulemuseks on hüljatud lapsed, kellel ei ole nende eest hoolitsevat eestkostjat. **Portugalis** on tuvastatud kuritarvitamise juhtumeid, kus perekonnaliige, kes on väidetavalt majanduslikult sõltuv, on tegelikult tegelenud tasustatud tööga, rikkudes seega ühte Portugalis perekonna taasühinemise õiguse andmisele kehtestatud tingimust. Sellise tegevusega on seotud ka perekonna taasühinemise õigust omavatest isikutest sõltuvate täiskasvanute praktika taotlema hiljem taasühinemist oma abikaasa või lastega.

Ühendkuningriigis on tõendatud juhtumeid, kus kolmandate riikide kodanikega on sõlmitud abieliu, mille eesmärk on tõendada peresidemete olemasolu varjupaiga taotlemise juhtumi tarvis. Selline abieliu ei anna õigust siseneda EMPsse, kuid näitab, et abieliu on võimalik kasutada ära ka isiku riigist väljasaatmise ohu vältimiseks. **Norras** on tuvastatud kuritarvitamise juhtumeid, kus kaks täiskasvanut, kes väidavad end olevat abikaasad, on tegelikult õde ja vend, kuritarvitades seega perekonna taasühinemise eeskirju. Mõnel juhul on sellistes olukordades kasutatud DNA teste.

Soome, Prantsusmaa, Itaalia ja Poola on andnud teada juhtumitest, kus on kuritarvitatud vanema õigust lapsega taasühineda. Näiteks ei võimalda **Prantsusmaa** seadused kolmanda riigi alaealisel kodanikul taasühineda isikuga, kes ei ole tema seaduslik isa või ema, isegi kui vanemad on eestkostjale vanemavolitused andnud. See säte tähendab, et moslemite lastel, kes olid *kafala* traditsiooni kohaselt pereliikme hoolde usaldatud, ei olnud õigust oma eestkostjaga taasühineda. Kuid hiljutine kohtuotsus tunnistas, et kui taasühinemine on lapse huvides, võib seda lubada. **Prantsusmaal** tuntakse muret, et antud uus perekonna taasühinemise kasutamise vorm võib tulevikus kujutada endast kuritarvitamise ohtu.

Itaalias on tuvastatud potentsiaalne kuritarvitamine inimeste kaudu, kes taotleavad perekonna taasühinemist alaealistena, kuigi nad on tegelikult täiskasvanud. Itaalia kassatsioonikohus otsustas, et Itaalia konsulaaresindustel on õigus võtta kasutusele selliste juhtumite uurimiseks

vajalikud meetmed, sh kasutada isiku vanuse tuvastamiseks luutiheduse testi. Samas sedastati Siseministeeriumi kirjas 9. juulist 2007, et kui uuringu puhul on võimalik „vea esinemine,“ siis eeldatakse lapse kaitsmiseks, et isik on alaealine, st prioriteediks on lapse heaolu. Vanuse võltsimine on probleemiks ka **Soomes ja Poolas**, kus on esinenud juhtumeid, mille puhul kolmandate riikide kodanikud on kasutanud rasedusega seotud võltsitud meditsiinidokumente (mida tegelikult olemas ei ole) selleks, et saada elamisluba lapse „isa“ kaudu.

Austria, Belgia ja Soome on esitanud andmeid kuritarvitamiste kohta, mis pannakse toime „fiktiivadopteerimiste“ kaudu, kuigi kõigi juhtumite puhul, välja arvatud Soomes, on tõendid selle kohta üsna piiratud. **Soome** kirjeldab olukorda, kus isikut esitletakse kasulapsena, kuid tegelikkuses on tegemist teise naise või koduabilisega – sellised juhtumid on inimkaubanduse iseloomuga. **Soomes** on täheldatud ka sellist kuritarvitamise vormi, mida kutsutakse „ankrulapse fenomeniks,“ kus saatjata alaealine saadetakse vastu tema tahtmist Soome, et saada talle elamisluba ning seejärel taotlema peresidemete alusel elamisluba ka perekonnaliikmetele. Sellise kuritarvitamise liigiga üritatakse hoiduda riiki sisenemise eeskirjadest, tegeleda laste ja naiste inimkaubandusega ning need juhtumid on eriti tavalised varjupaika puudutavates menetlustes.

Tšehhi Vabariigis on täheldatud trendi, kus tegelikud pereliikmed (eelkõige kolmandate riikide kodanike naised, kes elavad Tšehhi Vabariigis) taotlevad perekondlikel alustel pikaajalist elamisluba, mida kasutatakse siis korduvateks lühiajalisteks viibimisteks, et ei peaks sugulaste külastamisel taotlema selleks ette nähtud lühiajalist viisat. Seega, kuigi pereside on tõeline, pannakse menetluse suhtes toime kuritarvitamine.

Ka **Ungaris** on täheldatud olulist probleemi, mis on seotud tõeliste peresidemete tõendamiseks esitatavate võltsitud dokumentidega, juhtumite puhul, kus päritoluriigi dokumendid ei ole kättesaadavad või tõendamiseks kasutatavad. Sellega seonduvalt esineb erinevat tüüpi perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamisi:

- (a) suhe ei ole ehtne, kuid dokumendid (nt abielutunnistus, adopteerimistunnistus) võivad olla õiged;
- (b) suhe on ehtne, kuid dokumendid on võltsitud;
- (c) (seotud punktiga b) suhe on ehtne, kuid riiki sisenemiseks on kasutatud ebaõiget viisi – nt perekonna taasühinemise ostmine (Euroopa tee)/saatjata alaealised üritavad vanematega taasühineda (see on mõnedel juhtudel lubatud, kuid mitte juhul, kui näiteks saatjata alaealine on varasemalt oma vanemad kadunuks tunnistanud).

3.2 Tuvastatud põhjused ja motivaatorid

3.2.1 Fiktiivabielud

Enamik (liikmes)riike esitas infot põhjuste kohta, miks kutsuja ja taotleja fiktiivabielu sõlmivad, kuigi üldiselt pole need põhjused ametlike kanalite põhjal tõendatud. Erandiks on siin **Portugal** ja **Norra**, kes on viidanud avaldatud uuringutele; **Austria** ja **Saksamaa**, kes on viidanud intervjuudele ning **Itaalia** ja **Holland**, kelle andmed põhinevad meedias avaldatul.

Austria, Belgia, Bulgaaria, Tšehhi, Küpros, Eesti, Prantsusmaa, Ungari, Itaalia, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Slovakkia, Hispaania, Ühendkuningriik ja **Norra** viita-

sid oma aruannetes, et kutsuja jaoks on peamiseks motivaatoriks majanduslikud põhjused ning aruannete põhjal nähtub, et neid põhjuseid on kõige sagedamini mainitud ka meedias. Ka **Saksamaal** on poliitilistes debattides viidatud peamiselt majanduslikele põhjustele. **Tšehhis** kogutud tõendid viitavad sellele, et Tšehhi kodanikud, kes on nõustunud fiktiivabiellu astuma, on tavaliselt vaesema sotsiaal-majandusliku taustaga isikud, sageli üksikemad ning mõnikord on nad minevikus kuritegusid toime pannud. Fiktiivabiellusid kasutavad nad oma majandusliku olukorra parandamiseks ja finantshüvede saamiseks.

Itaalia tõi oma aruandes konkreetseid näiteid finantstehingutest, mainides sealjuures ka organiseeritud kuritegevust, kus taotleja on sunnitud organiseeritud kuritegevusega seotud isikutele maksma märkimisväärse summa (5000-10 000 eurot), kusjuures väike osa sellest summast (ca 1000-2000 eurot) makstakse hiljem (itaallasest) kutsujale. **Ühendkuningriik** viitas samuti organiseeritud kuritegevusele ning tõi näiteks juhtumeid, kus migrandid, kelle huviks on kasutada fiktiivabiellu rändeviisina, otsivad abi individuaalsetelt vahendajatelt või erineva struktuuri ja suurusega organiseeritud kuritegevuse grupeeringutelt, kelle tasud jäävad vahemikku 2000-20 000 naela (umbes 2400-24 000 eurot).

Malta, Holland ja **Norra** viitasid olukordadele, kus on kasutatud sundi - nii kutsujad kui taotlejad võivad olla sunnitud fiktiivabiellu sõlmima. **Prantsusmaa** uuringus viidati näidetele, kus isikuid „petetakse“ nn „halle abielusid“ sõlmima. **Austria, Tšehhi, Ungari, Poola** ja **Hispaania** viitasid ka juhtumitele, kus kutsuja on astunud abiellu teadmata, et taotleja eesmärk on üksnes elamisloa saamine.

Muude põhjuste seas on tuttava või sõbra aitamine (**Eesti, Itaalia, Läti** ja **Norra**), soov aidata sisserändajal riiki jääda (**Ühendkuningriik**) ning ka kaastundlikud või humanitaarsed põhjused või idealism (**Saksamaa, Hispaania** ja **Norra**), kui kutsuja ei ole nõus ametivõimude poolt kehtestatud või immigratsioonieeskirjadega. **Holland** andis teada juhtumitest, kus Hollandi naised abielluvad kolmandate riikide kodanikega, et aidata neid seadusliku elamisõiguse saamisel. **Tšehhi** tõi kuritarvitamise motivaatoritena välja lisaks soovi viia läbi seaduslik nimemuutus näiteks juhul, kui isik on Schengeni infosüsteemis (SIS) märgitud kui *persona non grata*; ning vajaduse lahendada ebaseaduslikult riigis viibimise olukord, näiteks juhul, kui välja on antud väljasaatmiskäsk. **Itaalia** viitas fiktiivabielludele, mis on sõlmitud vanemaealiste kutsujate ja nooremate kolmanda riigi kodanike vahel, kus eesmärk on, et noorem kolmanda riigi kodanik esineks vanemaealise kutsuja hooldajana. **Läti** tõi näiteks ka juhtumi, kus kaks abielus kolmanda riigi kodanikku, kes kunagi Lätis elasid, kuid olid hiljem emigreerunud, soovisid Lätti tagasi pöörduda. Neid takistas siseriiklik seadus, mille kohaselt pole remigreerumine lubatud. Seejärel paar lahutas ning naine abiellus sõbraga (kelle võimalikuks motivaatoriks oli rahaline tasu), samas kui mees abiellus oma lahutatud naise emaga, kelle motivaatoriks oli aidata oma tütre ja väimehel Lätti tagasi pöörduda.

Taotleja motivaatorite osas on enamik (liikmes)riike (**Belgia, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Ungari, Iirimaa, Itaalia, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Portugal, Slovakkia, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriik**) esitanud mõningast informatsiooni, kuid jällegi ei ole antud informatsioon kõikide juhtumite puhul selgelt tõendatud. Üldiselt on peamiseks märgitud motivaatoriks elamisõiguse omandamine (**Belgia, Tšehhi, Eesti, Prantsusmaa, Itaalia, Luksemburg, Malta, Slo-**

vakkia, Hispaania, Rootsi ja Ühendkuningriik) ning sellega seotud hüved (Prantsusmaa ja Malta), soov vältida üle lubatud aja riigis viibimise eest trahvi maksmist (Portugal) või jääda Euroopa Liitu (Ungari, Portugal).

Itaalia arvates on perekonna taasühinemine turvalisem rändekanal kui teised võimalused (nt töö-ränne) või ei ole teiste võimaluste kasutamine varem õnnestunud, nt isik on töö kaotanud ning seetõttu on elamisõigusele järgnenud ebaseaduslik olukord. Itaalia, Leedu ja Ühendkuningriik on viidanud ka asjaolule, et fiktiivabielu võimaldab, võrreldes teiste ebaseadusliku rände kanalitega, (Itaalia) stabiilsemat ja turvalisemat võimalust riiki sisenemiseks, samuti on see lihtsam, mõnel juhul ka odavam viis oma rändestaatuse legaliseerimiseks (Ühendkuningriik). Rootsi on märkinud ka seda, et probleem võib tuleneda vähestest legaalse rände võimalustest.

Ühendkuningriigi registripidajate analüüs kahtlustatud fiktiivabielude aruannete põhjal näitas, et abielu kuritarvitamine on motiveeritud soovist pikendada nende isikute riigis olemist, kelle riigis seaduslikult viibimise alus on lõppenud või lõppemas ning kelle kõik muud võimalused riiki jäämise pikendamiseks on nurjunud. Analüüsi kohaselt puudutavad paljud sellistest juhtumitest tudengeid, samuti täheldati sesoonsete trendide olemasolu, kusjuures tippaeg katvus õppeaasta lõpuga. Külalised ning varjupaigataotlejad moodustasid vaid vastavalt 1% ja 2%.

3.2.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

Info nii kutsujate kui ka taotlejate motivatsiooni kohta ei ole nii selge ja dokumenteeritud kui fiktiivabielude puhul. Vaid Belgia, Tšehhi, Soome, Prantsusmaa, Malta, Portugal ja Hispaania viitasid kutsuja ja taotlejaga seotud konkreetsetele põhjustele. Need olid peamiselt majanduslikku laadi, nt otsemaksed (Tšehhi), toetuste taotlemine, sh peretoetused (Belgia) jm kodanikuks olemisest tulenevad hüved (Prantsusmaa). Sellised motivaatorid võivad tuleneda soovist saada alaealisele (kolmanda riigi kodanikule) suuremad seadusest tulenevad õigused või väidetavale vanemale soodsam õiguslik seisund, mis kaasneb lapse seisundi tunnustamisega näiteks juhul, kui laps on Euroopa Liidu kodanik (Hispaania). Iirimaa arvates võivad põlvnemise kohta valeandmete esitamist motiveerida muutused poliitikas ja/või seadusandluses, nt sellistel juhtudel, millele kohaldub Euroopa Kohtu otsus Zambrano juhtum (C-34/09) ja iirlasena sündinud laste skeemist (IBC/05) tulenevatel juhtudel. Samuti võivad sellist tegevust soodustada riigis juba viibivate (mõnel teisel alusel) välisriigi kodanike suhtes kohaldatav riigis viibimise seadusandlus, soov hoiduda rahvusvahelise kaitse taotluse osas tehtavast negatiivsest otsusest ja kavatsus muuta oma elamise staatus legaalseks (Tšehhi).

3.3 Kuritarvitamise tõkestamiseks kasutuselevõetavad siseriiklikud meetmed

3.3.1 Fiktiivabielud

Mõned (liikmes)riigid on kehtestanud konkreetset menetlust, mille abil takistatakse abikaasade taasühinemist puudutavate, pettusega seotud taotluste esitamist.

Belgias võidakse perekonna taasühinemist taotlevale kolmanda riigi kodanikule saatkonnas viisa andmisest keelduda, kui Migratsiooniamet leiab näiteks küsimustike ja intervjuude põhjal tõendeid selle kohta, et abielu võib olla fiktiivne. Välismaal koostatud abielutunnistus võidakse tunnustamata jätta, kui on olemas tõendid, et see on koostatud Belgia seaduste vastaselt.

Samuti toimub Migratsiooniameti ja perekonnaseisuregistrite vahel reguleeritud ametkondadevaheline infovahetus, seda eriti juhtudel, kui perekonnaseisuregister saab abielutunnistuse, millega on seotud riigis ebaseaduslikult viibiv välisriigi kodanik ning kui perekonnaseisuregister keeldub sõlmimast abielu, mille puhul kahtlustatakse fiktiivsust.

Tšehhis hõlmavad tõkestamiseks võetavad meetmed:

- saatkondade poolt kasutatavaid meetmeid, mis toimivad nn filtrina (sh faktide kogumine ja intervjuude läbiviimine);
- varjupaiga- ja migratsioonipoliitika osakonna kasutatavaid meetmeid (sh peresidemete, elustiili, rahvuslike ja usuliste traditsioonide kohta käiva informatsiooni kontrollimine);
- välisriigi kodanike ja nende partneritega läbiviidavaid intervjuusid;
- intervjuusid abikaasadega ning dokumentide õigsuse kontrollimist ja
- politsei poolt kasutatavaid meetmeid, sh registreeritud elukohta, töökoha, kooli, kohalike omavalitsuste kontrollimist ning andmete ristvõrdlemist politsei infosüsteemidega.

Välismaalastega tegelev politseiüksus võib viia läbi ka kodukülastusi – seda kasutatakse ka **Ungaris, Itaalias, Maltal ja Slovakkias**.

Fiktiivabielude nõuandekomitee **Küprosel** vastutab perekonnaseisu ja migratsiooniosakonna direktori nõustamise eest fiktiivabielude küsimuses. **Eesti** investeerib koolitustesse ja koostöösse erinevate ametkondade vahel (nt Välisministeeriumi, Eesti välisesinduste ja Kaitsepolitseiameti vahel), eesmärgiga tuvastada fiktiivabielusid ning neid tõkestada.

Soomes tagab LAMA grupp (mis koondab Politseiametit, politseid, Soome piirivalvet, tolli, immigratsiooniteenistust, Siseministeeriumit, Sotsiaal- ja terviseasjade ministeeriumit ning Välisministeeriumit) ebaseadusliku rände, sh fiktiivabielude küsimustega seotud ametkondadevahelist koostööd. **Soomes** korraldatakse ka selliste abielude juhtumipõhist hindamist, mille puhul arvatakse, et need on sõlmitud välismaal (kontrollides asjaomaste kolmandate riikide registreid), samuti kontrollitakse Riikliku Juurdlusbüroo kohtuekspertiisi labori kaudu dokumentide tõesust (nt abielu-, lahutus-, või surmatõendid).

Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise tõkestamisel võivad olulist rolli mängida ka valitsusvälised organisatsioonid. Näiteks võitleb **Prantsusmaal** selts nimega *Non aux mariages et paternités de papier* (Ei paberabieludele ja -vanematele) fiktiivabielude ning nn „hallide abielude“ vastu. Kuid rõhutada tuleks, et hoolimata eesmärkide kattuvusest, võib selle seltsi tegevus erineda nii lähenemiselt kui ka eesmärgilt ametivõimude tegevustest.

Saksamaal piirati ühe veebilehe²⁵ tegevust, mis andis paaridele nõu, kuidas läbida immigratsiooniameti intervjuusid ning mida peeti fiktiivabielude sõlmimist propageerivaks. **Iirimaa**l rõhutatakse perekonna taasühinemisega tegelevate ametnike koolitamise olulisust – näiteks on

²⁵ Veebilehel seisab: „Tunnustatud varjupaigataotlejate arv on pidevalt langemas. Saksamaal kehtivat varjupaigamenetlust arvestades, antakse võimalus varjupaik või alaline elamisloa saada vaid vähestele põgenikele. Abielu on üks võimalustest, kuidas kaitsta inimesi riigist väljasaatmise eest. Kuigi kõikjal Saksamaal ei nõuta Saksa paaridelt, et nad esitaksid põhjenduse, miks nad abielluda soovivad, võivad mitmerahvuselised paarid abielluda üksnes armastuse pärast.“

vastavat koolitust saanud põgenike taotlustega tegeleva ametkonna töötajad, kes vastutavad perekonna taasühinemist taotleva põgeniku ja pereliikme vahelise suhte kohta aruande esitamise eest vastavatele ametkondadele.

Läti mainis teadlikkuse tõstmist nende Läti kodanike seas, kes võivad astuda fiktiivabiellu teises liikmesriigis, kas majandusliku kasu saamise eesmärgil või oma tahte vastaselt, kui nad on vastavasse olukorda meelitatud. Läti konsulaarametnikud teevad koostööd ka teiste liikmesriikide (nt **lirimaa**) ametivõimudega ning hindavad pettuste avastamiseks kolmanda riigi kodanikega sõlmitavate abielude abieluavaldusi. **Luksemburgis** puuduvad seadusesätted, mille abil oleks ametkondadel võimalik fiktiivabielusid tõkestada, välja arvatud juhtudel, kus on tegemist võltsitud dokumentidega, sest perekonnaseisu registripidajatel ei ole õigust abielu sõlmimisest keelduda ning prokuratuuril ei ole õiguslikku alust abielule vastu olla, isegi siis, kui kahtlustatakse, et abielu on fiktiivne.

Holland on kehtestanud ajastatud kontrollide süsteemi. Kui taotleja esitab taotluse riiki jäämiseks, palutakse kutsujal täita küsimustik, mis puudutab tema suhet taotlejaga, tema elukohtade ajalugu ning varasemaid suhteid. Vastuste põhjal otsustatakse edasise juurdluse vajadus, nt mõlema partneri üheaegne intervjuerimine. Vajadusel on taotlejat võimalik küsitleda ka tema päritoluriigi Hollandi diplomaatilises esinduses või kutsuda isik edasiseks küsitlemiseks immigratsiooni- ja naturalisatsiooniteenistusse. Reageerimaks paljudele perekonna taasühinemise õiguse väärkasutamise juhtumitele, suunati ametnikke tööle Hollandi diplomaatilisse esindusse Addis Abebas Etioopias, kust pärineb 80% perekonna taasühinemise loa taotlustest, mis on seotud Hollandis seaduslikult elavate Somaalia kodanikega (kellel on varjupaigaluba).

Ka **Portugali** konsulaatides korraldatakse dokumentide põhjalikke kontrole ning sõlmitud abielude eest vastutavates ametkondades tehakse sarnaseid kontrole. **Hispaanias** korraldatakse tõkestava eesmärgiga kontrole nii perekonnaseisuametis, mis kinnitab, et abielu ei ole seotud pettusega kui ka välisriigi kodanike keskregistris, mille süsteem sisaldab hoiatusi, millega on võimalik tuvastada juhtumid, kus üks isik on esitanud enam kui ühe elamisloa taotluse. Seeläbi tuvastatakse ja hoitakse ära olukorrad, kus isikud plaanivad enam kui ühe abikaasa taasühinemist.

Ühendkuningriigis kasutatavate meetmete seas on:

- riskianalüüside koostamine;
- tihe ametkondadevaheline koostöö (nt Siseministeeriumi, anglikaani kiriku ja kohalike registripidajate vahel);
- teadlikkuse tõstmine nende seas, kes vastutavad liikmesriikides abielude sõlmimise eest (nt vaimulikud) ning
- samal eesmärgil juhendite koostamine.

3.3.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

Belgia väidab, et ametivõimudel (nt perekonnaseisu registritel, notaritel ja Belgia saatkondadel või konsulaatidel) ei ole õigust vastuväiteid esitada, kui tunnustamise kindlakstegemise (ema, lapse või seadusliku esindaja nõusolek) tingimused ning tunnustamise ametlikud tingimused (perekonnaseis, kodakondsus, isikusamasus ja sünniga seotud dokumendid) on täidetud. Selline olukord võib luua kuritarvitamisele soodsa pinnase.

Soomes on kehtestatud konkreetsed meetmed, mille abil sellist kuritarvitamist tõkestada, eriti lastega seotud inimkaubandust, kus kasutatakse põlvnemise kohta valeandmete esitamist. Soome immigratsiooniteenistus on Soome saatkonda Addis Abebas määranud ametisse sisse- rände kontaktametnikud, kelle peamine ülesanne on korraldada peresidemete tuvastamiseks intervjuusid. Juhtumites, kus soovitakse kasulapse taasühinemist kolmandast riigist pärineva täiskasvanuga, kellele on antud varjupaik, on intervjuude käigus üha olulisemateks käsitletava- teks teemadeks pereelu hindamine ja kasulaste olemasolu. Kui kutsuja pole last esmase varju- paigaintervjuu käigus maininud, lükatakse tavaliselt hilisemad peresuhete alusel esitatud ela- misloataotlused tagasi.

Kui perekond ei ole võimeline esitama dokumente, mis tõendaksid vanema(te) ja lapse vahe- list suhet, võidakse mõnes liikmesriigis (nt **Itaalia, Luksemburg, Holland, Hispaania, Rootsi**) ja ka **Norras** teha DNA test. **Itaalias** tehakse see taotleja kulul. **Saksamaal** nõuab mõni omavalit- sus (nt Berliin ja München) sellistes olukordades DNA teste „vabatahtlikkuse“ alusel, kuigi Föde- raalne Konstitutsioonikohus pani selliste testide seaduslikkuse kahtluse alla. **Luksemburgis** või- dakse perekonna taasühinemise taotlus tagasi lükata, kui kohus on otsustanud, et taotleja ei ole esitanud peresidemete kohta piisavaid ja veenvaid tõendeid ning keeldub vabatahtlikult DNA testi tegemisest.

3.4 Kuritarvitamise avastamise eest vastutavad riiklikud ametkonnad

3.4.1 Fiktiivabielud

Käesoleva peatüki näidete kohaselt vastutavad kõikides (liikmes)riikides fiktiivabielude eest õiguskaitseorganid, nt politsei ja prokuratuur, kes teevad koostööd mitmete riiklike või regio- naalsete/kohalike ametkondadega, nt perekonnaseisuregistrid ja rände, piiride ja eluasemelu- badega seotud küsimuste eest vastutavad asutused. Mõnes olukorras kaasatakse ka konsu- laarametnikke. Enamikus (liikmes)riikidest on kuritarvitamise juhtumite avastamisse kaasatud mitmed ametkonnad. **Bulgarias** on Siseministeeriumi haldusalasse kuuluva Migratsiooni- ameti, mis vastutab välismaalaste elamisõiguse halduskontrolli teostamise eest, ülesandeks fik- tiivabielude ning põlvnemise kohta valeandmete esitamise juhtumite avastamine ja tõkesta- mine, kusjuures asutuse töötajatel on politseiametnikega võrreldavad õigused.

Prantsusmaal tuvastati fiktiivabielusid toetustega seotud pettuste avastamise kaudu, nt pere- toetuste fondides, mille uurimisse on kaasatud mitmeid institutsioone ja agentuure. Kuritarvita- mise ulatus on samuti oluline – kui sellega on seotud organiseeritud võrgustikud, siis vajatakse teiste asutuste, nt piiripolitsei (**Prantsusmaa**) või rahvusvaheliste ametkondade, nt Interpoli (**Itaalia**) abi. Lisaks on kaasatud ka sisse- rände kontaktametnikud (**Soome, Holland**).

Ametkondade vastutusosalad sõltuvad sellest, kas abielu sõlmiti (liikmes)riigis või kolmandas riigis. Viimase puhul kaasatakse ka konsulaar- või diplomaatilised ametkonnad (**Prantsusmaa, Saksa- maa, Leedu**). Ühe või teise organisatsiooni kaasamine sõltub ka sellest, millises faasis kuritarvi- tamine avastatakse. **Norras** lasub lõplik kuritarvitamiste avastamise ja taotluste tagasilükkamise vastutus Norra Immigratsiooniametil (UDI), kuid menetluse kaasatakse ka teisi ametkondi vas- tavalt sellele, kas tegemist on esmakordse taotluse või elamisloa pikendamise taotlusega. Sar- nast praktikat kasutatakse ka **Hollandis**.

Küprosel tegeleb selle teemaga Siseministeriumi perekonnaseisu- ja migratsiooniameti välismaalaste ja immigratsiooniüksus. **Eestis** vastutab peamiselt Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), kellel on tähtjaliste elamislubade või elamisõiguse andmise, pikendamise, sellest keeldumise või kehtetuks tunnistamise pädevus. Ka Kaitsepolitseiametil ja Välisministeeriumil on õigus teha intervjuusid ja kodukülastusi ning vajadusel on PPA nõudmisel võimalik kaasata ka teisi ametiasutusi. **Luksemburgis** vastutab kuritarvitamiste avastamise eest prokuratuur ning Immigratsiooniministeeriumil on õigus keelduda pererände eesmärgil taotletava sissesõiduloa andmisest ning elamisloa pikendamisest või elamisloa tühistada. **Maltal** on vastutavad ametkonnad Välisministeeriumi haldusalasse kuuluv kodakondsus- ja välismaal elavate kodanike küsimuste osakond, immigratsioonipolitsei ja abieluregister. **Rootsis** vastutab Rootsi Migratsiooniamet kogu rändeprotsessi ning seega ka kuritarvitamiste avastamise eest. Kuritarvitamise tuvastamise õigus on ka Rootsi välisesindustel, sest nemad võtavad vastu taotlusi ning intervjuueerivad abikaasasid.

Prantsusmaal kasutavad registripidajad abielu sõlmimise korral allpoolkirjeldatud menetlusi. Kui tekib kahtlus abielu kehtivusest, edastab registripidaja juhtumi prokuratuuri, kes vastutab juurdluse eest ning teeb koostööd politsei ja sandarmitega. 2010. aasta juunis kehtestati ühtlustatud menetlus, mille eesmärk on suunata selliste juhtumite kriminaaluurimisega seotud töö asjaomastele vastutajatele. Prefektuurid vastutavad kontrolli eest, millega tehakse kindlaks, kas paarid elavad ka tegelikult koos, seda nii lubade väljastamise ajal kui ka nende uuendamisel – kahtluse korral taotleavad prefektuurid politseilt edasist uurimist. Piiripolitsei peadirektoraat kaasatakse juhtumitesse, kus tuleb teha kindlaks, kas abikaasad on fiktiivsed abikaasad ning tuvastada fiktiivabielusid korraldavad ebaseaduslikud võrgustikud. Fiktiivabielude avastamisel mängib samuti olulist rolli Justiitsministeerium – seda juhul, kui juhtum on edastatud prokuratuuri või kui küsimus puudutab abielu tühistamist.

Saksamaal on perekonnaseisuregistripidajatel samasuguse kahtluse korral samuti õigus abielu sõlmimisest keelduda. Selle asemel, et töötada riiklike institutsioonide kaudu ning toetuda föderaalsete ametkondade pädevusele, on kõik antud teemaga tegelevad institutsioonid piirkondliku või kohaliku tasandi asutused, välja arvatud juhul, kui juhtumisse kaasatakse välismis-sioonid. Seetõttu puudub ühtne riiklik fiktiivabielude menetlemise praktika. Kui abielu on sõlmitud enne taotleja sisenemist riiki, viivad kontrolli läbi Saksa välismissioonid ning neid toetavad kohalikud vastutavad asutused. Teisese kontrolli viib läbi Saksamaa Välismaalaste Amet, kellel on õigus nõuda kahtluse korral lisatõendeid ning kes on kohustatud pettusekahtlusega juhtumitest teatama õiguskaitseorganitele.

Poolas kasutatakse samuti „astmelist“ lähenemist, kus pädevad esimese astme asutused on piirkondlikud/kohalikud vojevoodkonnad, mis vastutavad kutsuja/taotleja elukoha kontrollimise eest. Teise astme vastutaja on Välismaalaste Ameti juht ning kuritarvitamise juhtumite avastamisse kaasatakse ka piirivalve ja politsei.

Ühendkuningriigi perekonnaseisuregistritel on 1999. aasta immigratsiooni- ja varjupaigaseaduse peatüki 24 kohaselt kohustus teatada mistahes põhjendatud kahtlusest, et abielu või tsiviilõigussuhe on või võib olla fiktiivabielu. Vaimulikkonna liikmed, kes kahtlustavad, et paar sõlmib abielu sisserände eesmärgil, võivad oma kahtlustest Ühendkuningriigi Piiriagentuurile vabatahtlikkuse alusel teada anda.

Arvestades teemaga seotud organisatsioonide laia ringi, on mitmed (liikmes)riigid määranud koordineerivad asutused, millest mõnel on ka ametlik volitus. **Belgias** töötab alates 2009. aastast töögrupp, mille eesmärk on töötada välja ringkiri, millega:

- (1) peetakse arvestust kohaldatavate eeskirjade ja standardite üle;
- (2) selgitatakse oluliste osapoolte roll ning
- (3) töötatakse välja fiktiivabielusid puudutav ühtne praktika.

Töögrupi ülesanne on ka hinnata vastavate instrumentide rakendamist kahe aasta möödumisel.

Küprosel mängib eelpoolmainitud Nõuandekomitee olulist rolli tõendite kontrollimisel ning asjaomastele riiklikele agentuuridele tagasiside andmisel. **Slovakkia** kutsus kokku Riikliku Ebaseadusliku Rände Vastu Võitlemise Üksuse, mis võitleb ebaseadusliku rände erinevate vormide, sealhulgas fiktiivabielude vastu. Antud üksus kuulub piiri- ja välismaalaste küsimustega tegeleva politsei (BBAP PFP) struktuuri. **Ühendkuningriigis** toimib Siseministeeriumi [Ühendkuningriigi Piiriagentuur/Üldine Registriamet (GRO)], anglikaani kiriku ja kohalike perekonnaseisuteenistuste vaheline kolmepoolne koostöö, mis mängib olulist rolli abielude kuritarvitamise tõkestamises ja tõeliste abielude toetamises. Nende organisatsioonide esindajad kohtuvad regulaarselt foorumina toimivas Abielude Nõuandekomitees, mille eesmärk on koguda oluliste osapoolte arvamusi ning arutada nendega võimalikke lahendusi.

Saksamaal täidavad vastavat ülesannet vähemametlikud koordineerivad asutused, kus fiktiivabielu kahtluste puhul on kõikide teiste ametkondade kontaktpunktiks välismaalaste küsimustega tegelevad ametkonnad. **Prantsusmaal** ei ole konkreetset üldist tegevuskava, millega koordineeritaks erinevate osapoolte tööd. Asjakohase info kättesaamiseks kõigile osapooltele toimub pidev infovahetus. Samuti peavad menetluste käigus antud teemal sidet ka Justiitsministeeriumi teenistused, konsulaar- ja diplomaatilised teenistused ning prefektuurid. **Iirimaa** vastutab kuritarvitamisjuhtumite avastamise eest Üldine Registriamet (GRO) ning juhtumite uurimise eest Riikliku Politseiameti Sisserändebüroo (GNIB). Nende kahe asutuse vahel toimub koordineerimine suunamissüsteemi alusel.

3.4.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

(Liikmes)riigid on antud teemas kirjeldanud fiktiivabielusid puudutava struktuuriga sarnast organisatsioonistruktuuri. Lisaks eelpoolmainitud fiktiivabieludega seotud organisatsioonidele mängivad siin olulist rolli ka juhtumitega seotud töötajad, kellel on õigus teha lisakontrolle - seda koostöös riiklike ametiasutustega (**Ühendkuningriik**) ja Norra Rahvastiku Keskregistriga (**Norra**).

3.5 Asjaolud, mille põhjal algatatakse juurdlus

(Liikmes)riigid töid välja mitmeid asjaolusid, mille esinemine toob kaasa abielu/partnerluse või põlvnemise kohta valeandmete esitamise teel kuritarvitatava perekonna taasühinemise õiguse juhtumi või sellise kuritarvitamise kahtlusega juhtumi uurimise. Need asjaolud puudutavad kutsuja või taotlejaga seotud olukordi, mis võivad motiveerida kuritarvitamist, aga ka abielu või põlvnemise kohta andmete esitamise õigsust. Järgnevates näidetes on toodud esile mitmed (liikmes)riikide poolt raporteeritud asjaolud, mida võivad kasutada ka (liikmes)riigid, kes ei ole mõnest konkreetsest olukorrast selgesõnaliselt teada andnud.

3.5.1 Fiktiivabielud

Nimekiri võimalikest asjaoludest, mille ilmnemisel võidakse algatada juurdlus, on toodud Tabelis 1. Fiktiivabieluga seotud kutsuja või taotlejaga seotud konkreetsed asjaolud võivad muuhulgas hõlmata näiteks olukordi, kus kutsuja on varasemalt olnud kutsujaks välismaalase perekonna taasühinemise juhtumis (**Bulgaaria, Holland**), kus abikaasa on varasemalt olnud seotud fiktiivabieluga (**Austria, Küpros, Soome, Saksamaa, Leedu**) või mille puhul on tõendeid selle kohta, et isik on varasemalt olnud lühiajalistes abieludes (**Soome, Saksamaa**). Kui kutsuja on noorem kui 25aastane, võib ka see tõstatada kahtluse ning **Norras** toob see kaasa kohustusliku intervjuu, kui on alust arvata, et tegemist võib olla sunnijuhtumiga.

Tabel 1 – Võimalikud fiktiivabielule viitavad asjaolud

Fiktiivabielule viitavad asjaolud vastavalt nõukogu määrusele 4. detsembrist 1997, mis puudutab fiktiivabielude vastu võitlemiseks kasutuselevõetavaid meetmeid²⁶:

- asjaolu, et paar **ei ela abielulises kooselus**;
- **puudub vastav panus abieluga** seotud kohustuste täitmisesse;
- **abikaasad** ei ole enne abiellumist kunagi kohtunud;
- **abikaasad** esitavad oma vastavate **isiklike andmete** (nimi, aadress, rahvus, töökoht), nende **esma-kohtumise asjaolude** või **muu neid puudutavate oluliste andmete** kohta **vasturääkivat infot**;
- abikaasad **ei räägi mõlemale arusaadavat keelt**;
- abielu sõlmimiseks on **vahetatud** teatud summa **raha** (see ei puuduta juhtumeid, kus raha antakse kaasavarana kultuurides, kus kaasavara andmine on tavaline);
- ühe või mõlema abikaasa **minevikus** on esinenud **varasemaid fiktiivabielusid** või **elamisõigusega seotud anomaaliaid**.

Direktiivi 2004/38/EÜ kohta käivates juhistes²⁷ toodud asjaolud, mis viitavad fiktiivabielule:

- paar ei ole enne abiellumist **kunagi varem** kohtunud;
- paar esitab oma vastavate **isiklike andmete** (nt kus ja kuidas nad kohtusid) kohta vasturääkivat infot;
- paar ei räägi mõlemale arusaadavat **keelt**;
- **tõendid selle kohta, et** abielu sõlmimiseks on **antud üle teatud summa raha või kingitused** (välja arvatud juhtudel, kus raha või kingitused antakse kaasavarana riikides, kus kaasavara andmine on tavaline);
- ühe või teise abikaasa minevikus on esinenud **varasemaid fiktiivabielusid** või muid kuritarvitamise või pettuse juhtumeid;
- perekonnaelu loodi alles pärast seda, kui väljastati riigist väljasaatmise korraldus;
- **paar lahutab** üsna pea pärast seda, kui asjassepuutuv kolmanda riigi kodanik on saanud elamisõiguse.²⁸

Norra Sisserändedirektoraadi uuringus toodud asjaolud:

- **Taotleja vanus** – Norras on keskmine taotleja tavaliselt seitse aastat noorem, kui tema abikaasa ning meessoost taotleja on tavaliselt sama vana kui tema abikaasa. Võrdlusena on naissoost fiktiivabielus kahtlustatavad isikud 13 aastat nooremad kui nende abikaasad ning meessoost taotlejad on 8 aastat nooremad.

²⁶ Saadaval aadressil [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216(01):EN:NOT).

²⁷ KOM(2009) 313 lõplik komisjoni teatis direktiivi 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil parema ülevõtmise ja kohaldamisega seotud juhiste kihta

²⁸ Norra UDI aruande kohaselt tuleks lahutuste statistikat kasutada fiktiivabielude näitajana kasutada väga ettevaatlikult, sest perekonna taasühinemise tingimused võivad mõningatel juhtudel „sundida“ selliseid paare abielluma, kes muul juhul ei oleks antud hetkel abiellunud.

- **Kutsuja käitumine** – Norras on 5% seaduslikuks peetavate taotlustega seotud kutsujatest varasemalt juba olnud teiste pereliikmete kutsujateks, samas kui 11% võltstaotluse kahtlusega juhtumitega seotud kutsujatest on minevikus olnud soovitajateks. Norra statistika kohaselt on nende puhul, kelle elamisloaotlus on fiktiivabielu kahtluse tõttu tagasi lükatud, tõenäosus elamisloaotluse uuestiesitamiseks palju väiksem kui nende puhul, kelle taotlus on muudel alustel tagasi lükatud – see kinnitab kahtlusi, et antud juhtumite puhul ei olnud tegemist tõeliste abieludega.

Direktiivi 2004/38/EÜ kohta käivates juhistes toodud asjaolud, mis viitavad tõelistele abieludele:

- kolmanda riigi kodanikust abikaasal ei oleks raskusi iseseisvalt elamisõiguse saamisega või elab isik seaduslikult Euroopa Liidu kodaniku liikmesriigis juba enne abiellumist;
- paar on olnud pikaajalises suhtes;
- paaril on pikka aega olnud ühine elukoht/majapidamine;
- paaril on juba ühiseid tõsiseid ja pikaajalisi juriidilisi/majanduslikke kohustusi (hüpoteek kodu ostmiseks jms);
- abielu on kestnud pikka aega.

Taotleja puhul võivad juurdluse kaasa toovad ilmingud olla muuhulgas järgmised:

- kui puudub seaduslik riigis viibimise alus või kui seadusliku aluse kehtivus on lõppenud (**Küpros, Eesti, Ungari, Läti, Norra**);
- kui taotleja on erinevatel viisidel varem ebaõnnestunud elamisluba taotlenud (**Austria, Soome, Holland, Portugal, Rootsi, Norra**);
- kui taotleja on varem ebaseaduslikult rännanud, tema suhtes on väljastatud väljasaatmiskäsk, talle on varjupaiga andmisest keeldutud, ta pärineb riigist, mille varjupaigataotluste tunnustamise määr on madal (**Saksamaa, Norra**) või
- kus on palju sisserändajaid (**Hispaania**).

Lisaks võib juurdluse esile kutsuda ka olukord, kus vahetatakse (ebatavaline summa) raha, välja arvatud kaasavaraga seotud juhtudel (**Belgia, Bulgaaria, Küpros, Soome, Saksamaa, Leedu, Hispaania**). **Norras** võib ebatavaliselt suur kaasavara tuua kaasa kahtlustuse, et tegemist on fiktiivabieluga seotud maksega.

Kahtlust võivad äratada ka paari kohtumisega seotud asjaolud, näiteks, kui paar ei ole enne abiellumist kohtunud (**Belgia, Bulgaaria, Küpros, Soome, Saksamaa, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Rootsi, Norra**), on kohtunud vaid hiljuti toimunud puhkuse või reisi ajal või internetis (**Eesti, Soome, Läti, Leedu**), või kui taasühinemise taotlus esitatakse kohe peale abielu sõlmimist (**Eesti**). **Soomes** võib juurdluse kaasa tuua abielu ajastus võrrelduna reisidokumentide, elamisloa dokumentide jms väljaandmise ajaga.

Juurdluse alustamisele võivad samuti olla aluseks paari elamistingimused. Seda näiteks juhul, kui paar ei ela koos (**Belgia, Bulgaaria, Küpros, Saksamaa, Eesti, Soome, Itaalia, Läti, Leedu, Poola, Portugal**) või kui üks abikaasadest elab koos kellegi teisega (**Belgia, Läti**), teises riigis (**Itaalia, Portugal**) või kui elamisega seotud korraldused ei ole tavapärased, nt ühte eluaset jagavad kolmanda riigi kodanik, tema abikaasa ning viimase eksabikaasa (**Eesti**). Samuti võivad juurdlust põhjustavateks asjaoludeks olla ka juhtumid, kus puuduvad tõendid praktiliste abielukohustuste või ühise majapidamise olemasolu kohta (**Bulgaaria, Küpros, Soome, Leedu**), kui

paar ei ole ühise finantsstabiilsuse tagamiseks plaane teinud (Saksamaa) ja kui naine ei võta oma abikaasa perekonnanime (**Eesti**). **Lätis** on olnud juhtumeid, kus uurimise põhjustas olukord, kus taotluses märgiti taotleja planeeritavaks elukohaks kolmanda riigi kodanikust taotleja lähedaste pereliikmete aadress, mitte kutsuja aadress.

Asjaoludeks, mis viitavad võimalusele, et abielu ei ole tõeline, võivad olla abikaasade vasturääkivusi sisaldavad avaldused või kui puuduvad teadmised põhiliste andmete kohta (**Belgia, Bulgaaria, Küpros, Eesti, Soome, Saksamaa, Leedu, Malta, Portugal, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriik**), kui abikaasadel puudub ühiselt mõistetav keel (**Austria, Belgia, Bulgaaria, Küpros, Soome, Saksamaa, Eesti, Saksamaa, Läti, Leedu, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal, Rootsi, Ühendkuningriik**) või kui abikaasadel on oluline vanusevahe (**Belgia, Eesti, Soome, Saksamaa, Läti, Holland, Portugal, Slovakkia, Ühendkuningriik**). Samuti võib olla põhjuseks abikaasade väga erinev sotsiaalne (**Eesti, Leedu, Portugal**) või kultuuriline (**Holland, Leedu, Portugal**) taust, või kui kumbki partneritest on ebasoodsas olukorras (**Austria, Belgia, Portugal, Slovakkia**), näiteks töötu, võlgades, sõltuvuses või intiimteenuste osutaja. Ajavahemikul 2009-2010 kasvas **Poolas** oluliselt Poola ja Nigeeria kodanike vaheliste abielude arv, mis viis organiseeritud kuritegevuse grupeeringute avastamiseni. **Norras** kasvas oluliselt juhtumite arv, kus Türgi kodanikest mehed abiellusid elamisloa saamise eesmärgil vanemate Norra kodanikest naistega. Need juhtumid tulid ilmsiks, kuna sageli esitati taotlused kohe pärast seda, kui isikute varjupaigataotlus tagasi lükati ning samuti esitati taotlus lahutamiseks kohe, kui taotleja oli saanud pikaajalise elamisloa või kodakondsuse.

Paljud liikmesriigid kasutavad fiktiivabielude kohta saadud vihjeid või anonüümseid tunnistusi (**Belgia, Eesti, Holland, Portugal, Slovakkia, Rootsi ja Ühendkuningriik**, kus sellele protsessile aitab kaasa sellel eesmärgil kasutusele võetud e-postiaadress) ning juurdlus algatatakse ka siis, kui taotlust vastuvõtval konsulaarametnikul on põhjendatud kahtlus (**Tšehhi, Eesti, Holland, Rootsi, Slovakkia**). Põhjust kahtluseks on ka siis, kui paar abiellus päritoluriigis (**Saksamaa**) või said volituse konsulaaresinduse (**Prantsusmaa, Holland**) kaudu või asutuste kaudu, mis on spetsialiseerunud abielude korraldamisele kolmandate riikide kodanike ning liikmesriigis viibimise õigusega isikute vahel (**Saksamaa**). **Ungaris** puudub registripidajatel fiktiivabielude tuvastamisel ametlik roll, kuid mõnel juhul on nad fiktiivabieluga seotud juurdluse algatajaks, teavitades migratsiooniametnikke juhtumitest, kus ebaseaduslikud sisserändajad taotlevad abielu sõlmimist. **Ühendkuningriigis** on registriametnikel seadusest tulenev kohustus anda Ühendkuningriigi Piiriagentuurile teada isikutest, kelle puhul nad kahtlustavad, et isik on sõlmimas fiktiivabielu. Samuti võivad ka vaimulikud (vabatahtlikkuse alusel) anda Piiriagentuurile teada mistahes fiktiivabielu kahtlusest.

3.5.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

Kui ilmingud, mille alusel algatatakse fiktiivabielude uurimine, on üsna selgelt defineeritud, siis põlvnemise kohta valeandmete esitamise juhtumite avastamise puhul see nii ei ole. Mitmed (liikmes)riigid ei esitanud antud küsimuses üldse andmeid. Näiteks ei andnud **Küpros, Saksamaa, Eesti, Läti ja Norra** konkreetset infot põlvnemise kohta valeandmete esitamise kohta, sest neil kas puuduvad antud küsimuses kogemused või on kogemusi väga vähe.

Belgias võib olukord, kus on vähe tõendeid selle kohta, et taotluse esitaja ja lapse vahel on tugev suhe (nt, kui isik ei toeta last isiklikult ja/või rahaliselt ning tal puudub lapse, tema eest hoolitsemise ja eest kostmise vastu huvi ning kui isa/ema residendistaatus on segane või ebaseaduslik) olla motivaatoriks, mille alusel algatatakse juurdlus juhtumis, kus elamisloa saamise või pikendamise eesmärgil on esitatud põlvnemise kohta valeandmeid.

Sellisteks näitajateks võivad olla ka olukorrad:

- kus esineb ebatavaline vanusevahe (**Belgia, Hispaania**);
- kui rahustevaheline paarisuhe on ebatavaline, st vanemate vahel puuduvad kultuurilised või ajaloolised sidemed (**Belgia, Ühendkuningriik**);
- kui vanemad elavad erinevatel aadressidel (**Bulgaaria, Ühendkuningriik**);
- kui esitatakse vastukäivat informatsiooni (**Bulgaaria**);
- või kui puudub võimalus, et lapse eostamise ajal elasid vanemad koos (**Hispaania**).

Samuti võidakse saada anonüümseid vihjeid ning probleemi võib tõstatada mõni ametnik, nt juhtumiga tegelev ametnik (**Belgia, Ühendkuningriik**) või mõni ametkond, mis tegeleb perekäände alusel esitatud elamisloataotluse menetlemisega. Näiteks peab **Hispaanias** välismaalaste asjadega tegelev amet teavitama pädevaid asutusi ning perekonnaseisuametit ja vastavaid politseiüksusi, kui neil on põhjendatud kahtlus, et nii fiktiivabielu kui ka põlvnemise kohta andmete esitamise juhtumis on pandud toime pettus.

Mõnedel juhtudel kasutatakse indikaatoritena ka nimesid, näiteks **Ühendkuningriigis**, kui lapsele jääb pigem ema neiupõlvenimi kui isa nimi, või kui esmasel registreerimisel ei ole lapsel isa perekonnanime (kuid samas võib tal olla selle isiku perekonnanimi, kes lisatakse vormile registreeringu muutmisel).

3.6 Kuritarvitamise uurimise meetodid

3.6.1 Fiktiivabileud

Kui fiktiivabielu on avastatud, kasutatakse selle uurimiseks mitmeid erinevaid meetodeid,²⁹ iga üksiku juhtumi asjaoludest lähtuvalt kasutatakse tihtipeale mitmete meetodite kombinatsiooni. Kasutatavateks meetoditeks võivad olla vestlused kutsuja ja taotlejaga (**Austria, Belgia, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Ungari, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Holland, Poola, Portugal, Slovakkia, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriik, Norra**), taustauuringud (**Eesti, Soome, Prantsusmaa, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal**), kodukülastused (**Austria, Belgia, Tšehhi, Ungari, Itaalia, Läti, Leedu, Holland, Slovakkia**) ja kolmandatelt isikutelt

²⁹ Antud teemade osas koguti informatsiooni 2010. aasta veebruaris. Selleks kasutati ERV sihtpäringut, mille eesmärk oli selgitada välja perekonna taasühinemise juhtumite puhul abielude ja isaduse/emadusväidete õiguspärasuse kontrollimiseks liikmesriikide poolt kasutatavad meetodid. Vt sihtpäring nr 190 „Abielu õiguspärasuse ja ehtsuse tõendamine ja isaduse tõendamine. Päringu esitaja: CZ ERV riiklik kontaktpunkt, 20. jaanuar 2010, kättesaadav aadressil www.emn.europa.eu > Ad-Hoc Queries > 'Family Reunification.' Päringuga esitati järgmised küsimused:
 1. Milliseid meetmeid, kui üldse, kasutavad liikmesriigid abielu õiguspärasuse ja tõesuse kontrollimiseks, esitada info dokumentitüüpide ja spetsiifiliste vestluste kohta? Millised asutused on kaasatud sellise abielu alusel antud elamisloa seadustamise, kontrollimise või tühistamise algatamise protsessi?
 2. Kuidas kontrollivad liikmesriigid isadusväiteid? Kas isadust kontrollitakse kuidagi seoses perekonna taasühinemiseks väljastatavate elamislubadega ning millised volitused on immigratsiooniametnikel pettuse kahtluse esinemise korral?

ja kogukonnalt saadud info kontrollimaks, kas paar elab koos (**Austria, Tšehhi, Prantsusmaa, Saksamaa, Itaalia, Ungari, Läti, Leedu, Poola, Luksemburg**) – selleks kontrollitakse avalike- ja kommunaalteenuste pakkujaid (**Belgia, Iirimaa**), dokumente (**Iirimaa, Itaalia, Leedu, Slovakkia**), ning mõningatel juhtudel palutakse mõlemal abikaasal täita iseseisvalt küsimustik (**Leedu, Holland, Poola, Rootsi, Läti**), misjärel kummagi abikaasa vastuseid võrreldakse. **Kreeka** korraldab enne viisa väljastamist oma konsulaatides vestlusi taasühinemist taotlevate pereliikmetega.

Organiseeritud kuritegevuse kahtluse korral on mõned (liikmes)riigid otsustanud uurimisse kaasata ka eriteenistused. Näiteks viivad **Ühendkuningriigi** Piiriagentuuri kriminaalüksused fiktiivabelude korraldamisest tulu teenivate kuritegelike rühmituste suhtes läbi sihtotstarbelisi, luuridel põhinevaid operatsioone.

(Liikmes)riigid pöörasid tähelepanu ka fiktiivabelude avastamisel ja uurimisel esinevatele probleemidele ning asjaoludele, mis takistavad edasiminekut kahtluseluste juhtumite uurimises. **Austria** märkis, et isikud, kes plaanivad perekonna taasühinemise õigust kuritarvitada, on tavaliselt juurdlusteks väga hästi ettevalmistunud, seda eriti vestluste puhul. **Hollandis** täheldati, et partnerid teevad tavaliselt kuritarvitamise eesmärgil koostööd. **Austrias** võib menetlus oluliselt pikemaks venida, kuna seadusandlus võimaldab taotlejal juurdluse igas etapis uusi tõendeid esitada (nt uusi tunnistajaid), sest taotlejad esitavad üha uusi taotlusi koos uute tõenditega. **Tšehhi** märkis, et väga keeruline on teha vahet fiktiivabeludel ja tõelistel abieludel, sest praktikas on sugulust ja peresidemeid raske kindlaks teha, seda eriti lühikese vestluse alusel.

(Liikmes)riigid märkisid, et fiktiivabelu kahtlusega juhtumite uurimine on nii aja- kui ka ressursimahukas (**Belgia, Leedu, Holland**). Uurimiseks võib kuluda aastaid ning see võib hõlmata mitmeid kontrole, mis ei anna ikkagi piisavat tõestust, mille põhjal otsustada, et sõlmitud abielu on fiktiivne (**Leedu**). Tegeleda tuleb ka kultuuriliste iseärasuste ja keeleprobleemidega (**Belgia**). Asutustevahelise koostöö vajadus just uurimiste puhul, mis sageli toetuvad mitmetele erinevatele asutustele, võib samuti tekitada osapooltevahelises (nt perekonnaseisuametid, migratsiooniametid, politsei, prokuratuur) infovahetuses vajakajäämisi (**Belgia**).

Läti ja **Leedu** rõhutasid juurdluste läbiviimiseks vajalike meetodiliste juhendite puudumist. Selles kontekstis märkis **Läti** veel eraldi uurimistoimingute vajadust, pidades kinni isiku õigusest eraelule, mis loob potentsiaalse takistuse koduküllastustele. Ka **Holland** mainis isikute õiguste kaitsmist, eriti selliste õiguste, mis on seotud pereeluga ning mis võivad piirata võimalust elamislubade kuritarvitamise või elamisõiguse andmise tingimuste äralangemise korral tühistada. **Saksamaa** viitas kontrollipiirangutele, mis tulenevad Euroopa Liidu õigustest juhtumitel, kui kolmanda riigi kodanik taasühineb Euroopa Liidu kodanikuga. Ka **Austria** tõi esile, et isikute puhul, kes on EMP kodanikud, kuid kes tavapäraselt elavad väljaspool Austriat, on fiktiivabelude uurimine keerulisem, sest sellisel juhul ei ela partnerid tavaliselt püsivalt koos.

3.6.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

Juurdlustes kasutavad **Tšehhi, Prantsusmaa, Itaalia** ja **Poola** dokumentide tehnilist kontrolli, kui on kahtlus, et põlvnemise kohta on esitatud valeandmeid – seega kasutatakse antud küsimuses samasugust lähenemist nagu fiktiivabelu korral, lisandub vestlus. **Belgia, Prantsusmaa** ja **Malta** märkisid samuti antud küsimuses kasutatava uurimisevahendina vestluseid.

Holland rõhutas oma „ametkondadevahelist“ lähenemist, toetudes teistele riigiasutustele, sh Välisministeeriumile (diplomaatilised ja konsulaarametnikud) ning sisserände kontaktametnikele. Ametkondadevahelist koostööd kasutati ühe hiljutise (2010) juhtumi puhul **Prantsusmaal**. Antud juhtumis tunnistas Senegali päritolu prantslane end 55 korral vanemaks, kuigi see nii ei olnud – juhtum avastati laste emadele pettuse tõttu makstud peretoetuste ning muude sotsiaaltoetuste kaudu, mille summa ületus üle miljoni euro aastas.

Mõnel juhul kasutatakse peresuhete kindlakstegemiseks DNA teste, seda eriti siis, kui muude dokumentide alusel ei ole peresuhte kindlakstegemine võimalik (**Soome, Saksamaa, Norra**) ning vajadusel toimuvad selliste juhtumite puhul ka vestlused. Samas teatas **Saksamaa**, et sellise praktika seaduslikkus seati kahtluse alla. **Luksemburg** andis teada kitsaskohtadest seoses juhtumite uurimisega ning lapse kodakondsuse (kui see on lapsele juba antud) ülevaatamisest tuleneva juriidilise probleemiga. **Hispaania** rõhutas olukordi, kus uurimine ei ole võimalik, kuna päritoluriigis „seaduslikult“ väljastatud dokumendid sisaldavad „valevanemale“ ja lapsele/lastele kohandatud biograafilisi andmeid.

3.7 Abielu/põlvnemise avalduse ebatõesuse tõendamiseks vajalikud tõendid

3.7.1 Fiktiivabielud

Fiktiivabielu tõendamiseks vajalikud tõendid on (liikmes)riigiti erinevad, kuid need on seotud eelpoolmainitud uurimist kaasa toovate asjaoludega. Üldiselt nähtub uurimustest, et (liikmes)riigid kasutavad juhtumipõhist lähenemist ning kontrollivad erinevaid asjaolusid, mis võivad olla tõestuseks või lükata ümber fakti, et sõlmitud abielu on fiktiivne.

Enamikus (liikmes)riikidest kalduvad tõendid olema kumulatiivsed ning põhinevad juurdluse käigus kogutud informatsioonil. Näiteks võivad **Belgias** kogutavad tõendusmaterjalid põhineda paljudel erinevatel asjaoludel, mis tõestavad, et ühe või mõlema abikaasa kavatsus ei ole luua jätkusuutlik ühine elu, vaid saada elamisõigusega seotud eelis. **Tšehhis** sõltub tõendamisprotseduuri ulatus ning kogutavate tõendusmaterjalide tüüp juhtumi asjaoludest. Arvesse võetakse ühise majapidamise olemasolu kontrollimiseks tehtavate kodukülastuste tulemusi, eraldi vestlusi mõlema abikaasaga, tunnistajate ütlusi, ja riiklike ametiasutuste teateid ja otsuseid. Tõendamaks, et isik aitas elamisõiguse saamisele kaasa, peavad tõestusmaterjalid näitama isiku tahtlust.

Prantsusmaal võib tõendamine hõlmata järjepidevuse puudumist selles, mida abikaasad räägivad oma kohtumise asjaolude kohta, isiklike andmeid puudutavates teadmistes (ignoreeritakse üksteise perekondi); üksteise mittemõistmine või ühiselt mõistetava keele puudumine, pidevalt edasilükatud või tühistatud abiellumisplaanid, sh plaan abielluda hoopis teise isikuga. **Iirimaal** tuleb ametnikele tõestada, et esitatud dokumendid ei ole tõesed ja/või et olulisi asjaolusid (nt identiteeti, perekonnaseisu jms) on varjatud või nende kohta on esitatud valeandmeid. **Itaalias** võib tõenditena kasutada nii politseiametnike tunnistusi kui otseseid uurimistegevusi (nt kodukülastusi), aga ka dokumentide tehnilist hindamist. **Luksemburgis** tuleb tõendamiseks teha kindlaks, et abielu ainus eesmärk on omandada elamisluba, mida isik vastasel juhul ei oleks saanud, et poolte vahel ei ole „intiimelu,³⁰“ ja et neil puudub ühine majapidamine.

³⁰ **Luksemburgi** 29. augusti 2008 seaduse artikli 73(2) ja artikli 75(2) kohaselt peetakse pere- ja intiimelu olulisteks elementideks, mille aluselt antakse luba perekonna taasühinemiseks.

Maltal kogutakse tõestusmaterjale juurdluse käigus, aga ka juhtumiga seotud isikute avalduste põhjal. **Hollandis** peavad ametkonnad tõendama, et paar ei ela koos (ega hakka koos elama) ning neil ei ole (ega hakka olema) ühist majapidamist (st suhe ei ole pikaajaline ega ainus). **Rootsis** peavad ametkonnad leidma vähemalt ühe põhjuse, mis annab tunnistust sellest, et kehtiv abielu ei ole tõeline.

Tõendite küsimus on keeruline ning juhul, kui need pole lõplikult veenvad, eeldatakse näiteks **Poolas** ja **Rootsis**, et abielu on kehtiv. **Eestis** võib taotluse menetlemine jääda lihtsalt pooleli. **Leedus** ning mõningatel juhtudel ka **Norras**, tuleb fiktiivabielu tuvastada enne elamisluba puudutava otsuse tegemist. **Norras** arvatakse, et mõnel juhul võib olla lihtsam teha kindlaks, kas abielu on fiktiivne, pärast seda, kui elamisluba on antud ning taotleja tuvastatud. Kui siis avastatakse, et paar ei ela enam koos, võidakse keelduda elamisloa pikendamisest või luba tühistada.

Fiktiivabielude puhul on enamikul juhtudest tõendamiskohustus ametivõimudel (**Austria, Belgia, Küpros, Soome, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Slovakkia, Rootsi, Ühendkuningriik** ja **Norra**). **Saksamaal** on tõendamiskohustus ametkondadel vaid kriminaalmenetluses, mis ei pruugi esindada suuremat osa juhtumitest. Samal ajal lasub elamisloa taotlemise menetluses tõendamiskohustus taotlejal. **Itaalias** ja **Luksemburgis** lasub perekonna taasühinemise taotlemisel tõendamiskohustus taotlejal. Kui on tarvis tõendada, et perekonna taasühinemise õigust on kuritarvitatud, lasub tõendamiskohustus ametivõimudel. **Portugalis** on taotlemisfaasis tõendamiskohustus huvitatud osapooltel, kes peavad tõendama abielu olemasolu, ilma et see piiraks haldusasutuste õigust teha kindlaks muude tõendite vajaduse, nt dokumentide või vestluste ja juurdluse käigus kogutava informatsiooni. Kui arvatakse, et sõlmitud on fiktiivabielu, siis lasub tõendamiskohustus pädeval asutusel (prokuratuuril ja kriminaalpolitseil).

3.7.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

Liikmesriigid kasutavad fiktiivabielude puhul kasutatava praktikaga sarnast lähenemist ka tõendite kohta, mida kogutakse tõestamiseks, et kuritarvitamine on toimunud [näiteks **Belgias, Eestis, Itaalias, Leedus, Maltal, Poolas, Portugalis, Slovakkias** ja **Hispaanias** (kuigi **Eestis** ja **Leedus** pole tegelikke juhtumeid tuvastatud)] ning mis võib saada teatavaks ka kogutavate kumulatiivsete tõendite, nt poolte selgituste, tunnistajate avalduste, kogukonnas läbiviidud vestluste, piiriületusel kogutava info (**Poola**) alusel. **Prantsusmaa** rõhutas, et keeruline on saada tõendeid põlvnemise kohta valeandmete esitamisest, välja arvatud juhul, kui on võimalik tõendada, et sünni- ja abielutunnistused on selgelt võltsitud.

Mitmed (liikmes)riigid võivad sellisel juhul kasutada ka DNA teste. Teste tehakse **Austrias** (taotleja nõudmisel), **Belgias, Soomes** ja **Saksamaal** (vabatahtlikkuse alusel), **Iirimaal, Itaalias** ja **Leedus**, (ei ole praktiseeritud) ning **Portugalis**. **Luksemburgis** on DNA testid seadusega lubatud, kui ametivõimud on saanud selleks kohtumääruse, ning testist keeldumine võib tuua kaasa taotluse tagasilükkamise, kui peresideme tõendamiseks ei ole muid piisavaid ja veenvaid tõendeid. Praktikas kasutatakse selliseid teste laste heaolu tagamiseks harva. **Hollandis** tehakse DNA teste, kui muud tingimused on täidetud, kuid bioloogilise peresideme kohta on endiselt kahtlusi. **Rootsis** tehakse DNA test, kui tõendamiseks puuduvad muud võimalused ja seda ka ainult siis, kui testitavat isikut on DNA testi tegemise eesmärgist teavitatud ning ta on kirjaliku nõusoleku andnud. **Norras** kasutatakse DNA teste ning kui need näitavad, et taotleja ja kutsuja ei ole bioloogiliselt laps/vanem, lükatakse taotlus üldiselt tagasi.

Iirimaa tuleb kahtlustatavate juhtumite puhul isaduse/emaduse tõendamiseks esitada tõendatud abielutunnistus ja isikut tõendav dokument (kui vanemad on abielus), kui vanemad ei ole abielus, siis kohustuslik avaldus. Kahtluse püsimise korral võidakse kasutada DNA teste. **Leedus** võidakse kasutada DNA teste kui muud tõendusmaterjalid puuduvad. **Hispaanias** ei aktsepteerita DNA testide tulemusi veenvate tõenditena, kui need pole kohtumenetluse käigus kohtuniku kinnitatud. Seetõttu on kõige tavapärasem praktika vestlused, biograafiliste andmete ja dokumentide kontrollimine (vasturääkivuste tuvastamiseks) või päritoluriikidest küsitud originaaldokumentide koopiade kontrollimine (võltsimiste tuvastamiseks).

Tõendamiskohustuse puhul jõudsid (liikmes)riigid arvamusele, et kohustus tõendada, kas vanemaks olemise avaldus on tõene või mitte, lasub ametivõimudel. **Maltal** aga võidakse taotlejalt nõuda tõendeid, mis tema väidet tõendavad, seega lasub tõendamiskohustus avalduse teinud isikul. Ka **Norras** lasub tõendamiskohustus taotlejal. **Soomes** kohustuvad kasulaste vanemad tõendama, et suhe on tõeline ning neilt võidakse paluda juurdlustest tulenevate küsimuste selgitamist. **Saksamaal** lasub kohustus tõendada, et sotsiaalne/bioloogiline suhe puudub (keskendatakse siiski ainult isadusele/emadusele – mitte vanemastatusele üldiselt) ametkondadel. Kuna põlvnemise kohta tehtud avaldused ei vii ilmtingimata elamisõiguseni, on suhte tõendamine vanema kohustus.

3.8 Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise eest määratavad karistused ja nende mõju

Käesolevas peatükis käsitletakse perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamisega seotud võimalikke karistusi ja võimalikku mõju kuritarvitamise juhtumites osalevatele ELi kodanikele ja kolmandate riikide kodanikele.

3.8.1 Fiktiivabielud

Enamik (liikmes)riike karistab rikkumise eest nii kutsujaid kui ka taotlejaid. Mõnes riigis määratakse karistus otseses seoses tuvastatud fiktiivabieluga (**Austria, Belgia, Küpros, Prantsusmaa, Ungari, Iirimaa, Leedu, Luksemburg, Malta, Portugal, Slovakkia**), kuid teistes (**Soome, Läti, Poola, Ühendkuningriik**) vastavalt juhtumiga seotud tegudele, nt võltsimise, valedokumentide esitamise jms või asjaga seotud kuriteosündmusele, mis määratletakse seaduste erinevaid aspekte arvestades. **Läti** normatiivaktides ei ole hetkel sätestatud karistusi isikutele, kes korraldavad fiktiivabielusid või osalevad sellistes abieludes, karistada saab vaid juhul, kui fiktiivabieluga kaasneb kriminaalkuritegu, nt inimkaubandus. **Tšehhi** kriminaalkodeksi aktis nr 40/2009 Coll. on määratletud teod, mis kvalifitseeruvad riigi territooriumil ebaseadusliku viibimisega seotud kuriteona. See puudutab nii fiktiivabielusid kui ka põlvnemise kohta valeandmete esitamist. **Luksemburgis** ei ole fiktiivabielud hetkel kriminaalkodeksi kohaselt karistatavad. Kavandatavate muudatustega aga kehtestatakse karistused (rahatrahvid ja vanglakaristused) fiktiivabielu vastu võitlemiseks. **Ühendkuningriigis** vahistatakse kõik isikud, kes on rikkunud seadust fiktiivabielu sõlmimise või organiseerimisega ning neid isikuid menetletakse kriminaalõiguse kohaselt.

Soomel, Saksamaal, Hollandil ja Ühendkuningriigil puuduvad konkreetselt fiktiivabielu eest määratavad karistused. Näiteks **Soomes** sõltuvad karistused juhtumile kohaldatavast seadusest. Võltsitud dokumentide esitamise eest võidakse karistuseks määrata rahatrahv või kuni kuue kuu

pikkune vangistus. Sisserände, võltsimise või valeütluste andmisega seotud rikkumiste eest võidakse määrata rahaträhv või 1-2 aasta pikkune vangistus ning registreerimisega seotud rikkumiste eest võidakse määrata rahaträhv või kuni kolme aasta pikkune vangistus. Kui tegevus toob teisele isikule kaasa ränga kahju või kui tegudega on seotud organiseeritud kuritegevusega seotud isikud, võidakse karistuseks määrata rahaträhv ning kuni 6 aasta pikkune vangistus. **Hollandis** esitatakse fiktiivabieluga seotud süüdistus võltsimist puudutavate sätete kohaselt ning selle eest võidakse karistuseks määrata kuni kuue aastane vangistus või rahaträhv summas kuni 78 000 eurot.

Kutsujale võidakse määrata vanglakaristus, rahaträhv või mõlemad. Vanglakaristuse pikkused ja rahaträhvide määrad on riigiti erinevad. Uurimustes toodud vanglakaristuse pikkuseks võib olla 1 aasta (**Austria**), 1-2 aastat (**Malta**), 3 aastat (**Saksamaa**), 1-4 aastat (**Portugal**) ja kuni 5 aastat (**Prantsusmaa**). Koos vanglakaristusega võidakse määrata ka rahaträhv, mille suuruseks võib olla kuni 3000 eurot (sätestatud **Luksemburgi** uues seaduses) või kuni 15 000 eurot (**Prantsusmaa**). **Belgias** võidakse isikule, kes on sõlminud fiktiivabielu, määrata vangistus, mille pikkus on 8 päeva kuni 3 kuud ning rahaträhv summas 26-100 eurot. Isikut, kes aitab teadlikult kolmandate riikide kodanikel ELi liikmesriiki siseneda või seal elama asuda, võidakse karistada vanglakaristusega pikkusega 8 päeva kuni 1 aasta ja/või rahaträhviga summas 1700 kuni 6000 eurot. **Tšehhis** võib ebaseadusliku riigis elamise eest määratav karistus olla rahaträhv, aga ka kutsetöö keeld või kuni ühe aasta pikkune vanglakaristus. Korduva rikkumise eest võidakse määrata karistuseks kuni kolme, ning erijuhtudel ka kuni kaheksa aasta pikkune vangistus. **Läti** kriminaalseaduse muudatustega kehtestatakse riigis seaduslikult viibimise kuritahtliku tagamise (muuhulgas ka fiktiivabielu kaudu) kuritegu, seda mitte ainult Läti vaid ka teiste EL liikmesriikide, EMP ja Šveitsi puhul, mille eest võidakse määrata kuni ühe aasta pikkune vanglakaristus, sunnitöö või rahaträhv. Kui teo on toime pannud kaks või enam inimest või inimeste grupp, võib karistuseks määrata kuni kolme aasta pikkuse vangistuse, sunnitöö või rahaträhvi. **Leedu** kehtestas hiljuti oma seaduses kutsujatele määratavad karistused, milleks on rahaträhv summas 70-290 eurot.

Taotlejale määratavate karistuste seas on elamisloa andmisest keeldumine või kui elamisluba on juba väljastatud, võidakse see tühistada või kehtetuks tunnistada (**Belgia, Tšehhi, Eesti, Prantsusmaa, Saksamaa, Poola, Portugal**). Lisaks võidakse taotleja riigist välja saata (**Ühendkuningriik**), rakendada tema suhtes kriminaalmenetlust, mille tulemusena väljastatakse taotlejale väljasaatmiskorraldus (**Itaalia, Luksemburg, Slovakkia**) ja määrata ka sissesõidukeeld (**Leedu, Luksemburg, Holland, Slovakkia, Rootsi, Ühendkuningriik, Norra**).

Kolmandate riikide kodanike jaoks võib süüdimõistmine ja/või vanglakaristus kaasa tuua elamisloa tühistamise. **Soomes** võidakse tühistada nii abielu kui elamisluba. Samuti võib taotleja jaoks muutuda raskemaks hilisem elamisloa taotlemine perekonna taasühinemise põhjendusel. **Saksamaal** kaotab kolmanda riigi kodanikust kutsuja oma elamisloa, kui ta mõistetakse vangi süüdistatuna fiktiivabielu sõlmimiseks raha vastuvõtmises. **Malta**l võib fiktiivabielus süüdimõistmise järel määratav, vähemalt ühe aasta pikkune vanglakaristus, muuta Malta immigratsiooniseaduse (Cap 217) kohaselt isiku staatuse „väljasaadetavaks keelatud sisserändajaks“. Tegelikult võib see tähendada tagasipöördumist päritoluriiki. Kui kutsujaks on kolmanda riigi kodanik, võidakse talle **Norra** immigratsiooniseaduse paragrahvi 66 ja SIS-seaduse paragrahvi 7 kohaselt väljastada väljasaatmiskorraldus ning teda võib ähvardada ka kriminaalsüüdistus.

Organiseeritud kuritegevuse puhul on määratavad karistused veelgi karmimad, näiteks **Prantsusmaal** võidakse sellisel juhul määrata vangistus maksimaalse pikkusega kuni 10 aastat ja rahatrahv kuni 750 000 eurot. Samad karistused määratakse ka nn „hallide abielude“ puhul. Portugalis on võimalik määrata 2-5 aasta pikkune vanglakaristus.

3.8.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

Põlvnemise kohta valeandmete esitamise eest määratakse karistus **Soomes, Prantsusmaal, Saksamaal, Itaalias, Leedus, Maltal, Hollandis, Portugalis ja Slovakkias**. Sarnaselt fiktiivabi-elusid puudutava regulatsiooniga, võib karistuseks olla nii vangistus kui ka rahatrahv (**Prantsusmaal, Itaalias ja Maltal**). **Prantsusmaal** võib karistuseks olla vangistus maksimaalse pikkusega kuni 10 aastat ja rahatrahv kuni 750 000 eurot, juhul, kui avastatakse, et juhtum on seotud organiseeritud kuritegevusega.

Saksamaa kriminaalkohtud võivad määrata kriminaalkaristuse, kuigi praktikas on edukad vaid väga vähesed vanemaseisuse vaidlustamise juhtumid, mistõttu asjakohaseid juhtumeid on vähe. Kui kutsuja on isa (ja Saksamaa kodanik), võib see tuua kaasa olukorra, kus laps kaotab kodakondsuse ning ema riigis elamise õiguse. Tegelikult kasutatakse sellist lähenemist aga harva, kuna see võib mõjuda lapsele kahjulikult.

Itaalial puudub konkreetne seadus, mis neid asjaolusid reguleeriks, kuid Itaalia karistusseadustiku kohaselt karistatakse isikuid, kes esitlevad end ametnikule muudetud identiteediga, 1-6 aasta pikkuse vangistusega. Kui registripidajale on esitatud valeandmeid, siis on karistuseks vähemalt kaheaastane vangistus. Ka **Malta** kriminaalkodeksis on kasutatud sarnast lähenemist – seal on selgesõnaliselt kirjas, et isikuid, kes saavad kasu endale või teistele valeütluste või avalduste tegemise või valeandmete esitamise teel, karistatakse vangistusega, mille kestus ei ületa kahte aastat või rahatrahviga.

Belgias ja **Portugalis** saab võltsimist puudutavate seadusesätete alusel süüdistuse esitada, kui võltsitud dokumente kasutatakse põlvnemise kohta valeandmete esitamiseks. Süüdistuse tulemusel võidakse isikuid karistada 5-10 (**Belgia**) või kuni kolme (**Portugal**) aasta pikkuse vangistusega. **Belgias** võidakse fiktiivabielude osas esitada ka süüdistus isikutele, kes aitavad teadlikult kolmandate riikide kodanikel ELi liikmesriiki siseneda ja seal elama asuda.

3.9 Edasikaebamisõigus

3.9.1 Fiktiivabielud

Kõigis (liikmes)riikides on isikutel, keda süüdistatakse perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamises fiktiivabielu kaudu, õigus edasi kaevata. Kuid sellistesse kaebustesse suhtumine ning nendega seotud asjaolud on (liikmes)riigiti erinevad. Asjaolud võivad erineda ka tulenevalt sellest, kas kaebuse esitaja on ELi kodanik või mitte. Näiteks Eestis on ELi kodanikul aega edasikaebamiseks 30 päeva (kolmanda riigi kodanikul on selleks 10 päeva).

Austrias sõltub kohaldatav menetlus sellest, kas juhtum kuulub kriminaalmenetluse või välismaalaste politsei läbiviidava menetluse alla. Esimesel juhul on võimalik esitada kaebus ringkondliku kriminaalkohtu esimese astme otsuse peale piirkondlikku kriminaalkohtusse. Teisel juhul on EMP kodanikke, Šveitsi kodanikke ning privilegeeritud kolmandate riikide kodanikke

puudutavate juhtumitega seotud edasikaebuste suhtes otsuseid tegevaks pädevaks asutuseks sõltumatud haldusentiteedid, kellel on õigus otsustada ka tagasipöördumisjuhtumite üle, samas kui kõik ülejäänud juhtumid on Julgeolekukeskuse pädevuses.

Belgias võib kaebused esitada apellatsioonikohtusse ning apellatsiooni kõrgeimaks astmeks on kassatsioonikohtus (mis tegeleb vaid seadusesätetega). Abielu tühistamise võib edasi kaevata ka esimese astme kohtusse. Karistusküsimustes võib kriminaalkohtu otsused edasi kaevata apellatsioonikohtu ringkonnakohtutesse. Elamislubasid puudutavate otsuste edasikaebamiseks võib pöörduda välismaalaste kohtuvaidlusnõukogusse, kus võidakse vaidlustatud otsus tühistada.

Prantsusmaal võib perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise juhtumisel tehtud otsuse suhtes kaebuse esitada nii abikaasa kui ka alaealine – kaebuse suhtes tuleb otsus teha 10 päeva jooksul. Edasised kaebused võib esitada apellatsioonikohtusse, mis peab tegema otsuse sama perioodi jooksul. **Saksamaal** võib edasi kaevata nii elamisloa andmisest keeldumise otsuse kui ka süüdimõistmise. **Iirimail** kehtib kõikide keelduva otsuse saanud taotlejate suhtes õigus nõuda otsuse halduskorras ülevaatamist, kõigil muudel juhtudel on isikutel õigus taotleda otsuse ülevaatamist kohtus. Kuid 2010. aastal väljapakutud sisserände-, elamisõigus- ja kaitseseaduse eelno (ei ole veel jõustunud) ei sätesta edasikaebamis- või ülevaatamisõigust.

Lätis on võimalik elamisloa andmisest keeldumise otsused vaidlustada halduskohtus. Kodakondsus- ja Migratsiooniasjade Ameti elamisloa andmisest keeldumise otsused, mis põhinevad fiktiivabielu kahtlusel, võib enamikul juhtudest kaevata edasi kohtusse, arvestada tuleb aga sellega, et ei takistataks isiku õigust perekonnaelule.

Malta on immigratsiooniseaduse alusel loodud sisserände apellatsioonikogu, mis on pädev kuulama ära ja tegema otsuseid kaebuste ja taotlejate suhtes, muuhulgas viisa või elamisloa andmisest keeldumise, tühistamise või kehtetuks tunnistamise peale esitatud kaebuste kohta. Kuigi **Portugalis** on isikutel õigus kaevata elamisloa andmisest keeldumise või loa tühistamisega seotud haldus- või kohtuotsused edasi, on edasikaebamisõigus sätestatud haldusmenetluse koodis ning nende suhtes kohaldatakse kohtulikku läbivaatust juhul, kui elamisloa andmisest keeldumise põhjuseks on fiktiivabielu. **Rootsis** võib kaevata otsuse edasi migratsioonikohtusse või migratsiooni apellatsioonikohtusse (peale asja eelnevat ülevaatamist).

Kui isik on **Ühendkuningriigis** esitanud taotluse tema riiki lubamiseks, riiki sisenemiseks või riiki jäämiseks ning Ühendkuningriigi Piiriagentuur on selle tagasi lükanud põhjendades seda fiktiivabielu kahtlusega, on sellel isikul õigus vastav otsus edasi kaevata. Kui EMP kodaniku lähedasele pereliikmele keeldutakse 2006. aasta immigratsioonimääruste (EMP) alusel elamisõigust andmast põhjendusega, et nende abielu puhul kahtlustatakse fiktiivsust, on sellisel isikul hetkel edasikaebamisõigus määruse 26(3) alusel. Selle edasikaebamisõiguse kasutamiseks tuleb esitada tõendid – kas abielu- või vabaabielu tunnistus.

3.9.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

Kuigi antud teema kohta on vähe informatsiooni, kinnitasid kõik vastanud (liikmes)riigid, et neil on selliste olukordade jaoks reguleeritud edasikaebamise protsess. Üldiselt on antud protseduurid sarnased ülalmainitud fiktiivabielude puhul kasutatavate protseduuridega.

4. Euroopa koostöö

(Liikmes)riigid esitasid andmeid perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamise juhtude avastamise ja/või ennetamisega seotud mitmete koostöötegevuste kohta, mis hõlmavad teisi ELi liikmesriike/asutusi. Selline koostöö võib olla mitteametlik või sihtotstarbeline või sõlmitakse selleks vastav ametlik leping.

Mitmed liikmesriigid töid oma aruandes välja koostöö konkreetsete juhtumite korral, mille puhul on avastatud fiktiivabieliu – seda peamiselt organiseeritud kuritegevuse kontekstis. Belgia teeb kontaktametnike kaudu nn **Belgia tee**³¹ kontekstis informatsiooni vahetamiseks sihtotstarbelist ja mitteametlikku koostööd **Hollandiga**. **Iirimaa** ja **Läti** tõstsid esile koostööd, mis puudutab Iirimaa sagedasti esinevaid fiktiivabieliu kahtlusega juhtumeid, millesse on segatud mobiilsed Euroopa Liidu kodanikud (peamiselt **Lätist**), mille tulemusena on liri politsei ja valitsusametnikud tugevdanud koostööd oma teistest Euroopa Liidu riikidest pärit kolleegidega. Läti politsei koostab igakuist kokkuvõtet uurimisandmetega nende isikute kohta, kes värbavad Läti kodanikke sõlmima fiktiivabieliudisid teistes (liikmes)riikides ning seda kokkuvõtet jagatakse EUROPOLI kaudu **Iirimaa**, **Ühendkuningriigi**, **Küprose** ja **Rootsiga**. Ka **Itaalia** ja **Portugal** tõstsid esile EUROPOLI ja EUROJUSTi raames toimuvat koostööd teiste (liikmes)riikidega.

Muud koostöövormid on üldisemat laadi. Näiteks teeb Austria traditsiooniliselt koostööd oma naaberriikide, eriti **Saksamaa** ja **Ungariga**, kuigi nende aruannetest ei nähtu andmeid institutsionaalse või süsteemse koostöö kohta ning koostöö tõhusus sõltub isiklikest võrgustikest. Teisteks näideteks on **Belgia**, kes osaleb projektides, mille eesmärk on soodustada antud teemaga seotud infovahetust ning võttis 2007. aastal kasutusele projekti ARGO (peatükk 1.4) ja **Eesti**, kelle aruandes on tõstetud esile antud valdkonna koostöölepinguid **Soome** ja **Ungariga**, mille eesmärk on kogemuste vahetamine rände- ja ebaseaduslike olukordade kohta üldisemas plaanis. **Läti** osaleb Balti Ministrite Nõukogu migratsiooniküsimuste alakomitee kohtumistel koos **Leedu** ja **Eestiga**. **Ungari** vahetab teiste liikmesriikidega informatsiooni sihtpäringute kaudu.

Holland kasutab antud valdkonna koostööks mitmeid mehhanisme, muuhulgas lööb Holland kaasa Euroopa Komisjoni isikute vaba liikumist puudutavas ekspertgrupis FREEMO, kus osalevad kõik liikmesriigid ning mille raames vahetatakse direktiivist 2004/38/EÜ tulenevat informatsiooni ja statistikat. Konkreetsete juhtumite tarvis on **Holland** võimalike pettuste ja õiguste kuritarvitamise osas loonud kontakte sisserände kontaktametnikega (ILO) **Saksamaal** ja **Belgias**; ka **Soome** on infovahetuse eesmärgil teinud mitteametlikku koostööd ILOdega. **Portugal** teeb koostööd nende riikidega, kust on pärit põlvnemise kohta valeandmete esitamisega seotud isikud. (Liikmes)riigid teevad antud küsimustes koostööd ka laiemalt Direktoraadi Rändeteenuste Konverentsi [General Director's Immigration Services Conference (GDISC)] ja ERVga, viimast eriti selle sihtpäringute kaudu.

³¹ Rändetee, mida kasutatakse selleks, et vältida Hollandis kehtivaid perekonna taasühinemise eeskirju, milleks asutakse esmalt elama abikaasa, registreeritud partneri või püsivas ja stabiilses suhtes partneri juurde Belgias.

Holland tõi oma uuringus välja töö riigi saatkondadega mõnes päritoluriigis (nt Etioopias), kus on loodud kontaktid teiste (liikmes)riikide esindajatega perekonna taasühinemise õiguse kurnitavimise tuvastamiseks. **Itaalia** teeb koostööd ebaseadusliku rände tõkestamise valdkonnas üldisemalt, tuues ära nii koostöö Interpoli kui ka nende kolmandate riikidega, millest avaldub Itaaliale oluline rändesurve, nt Lähis-Ida ja Balkanimaad, aga ka mõned Aafrika riigid. **Norra** on samuti rõhutanud, kui oluline on koostöö teatud päritoluriikides asuvate välisteenistuse missioonidega.

Ühendkuningriik esitas oma uuringus näite operatsioonist³² mis hõlmas koostööd **Hollandiga** ning mille tulemusena tuvastati 2009. aastal nähtus, kus Hollandi Antillidelt pärit isikud lendasid Ühendkuningriiki, et luua seal omale identiteet ning seejärel naasta hiljem fiktivabielu sõlmimise eesmärgil. Operatsiooni tulemusena sõlmiti 2010. aasta augustis Ühendkuningriigi Piiriagentuuri ja Hollandi politseiametnike vahel koostöökokkulepe ning selle raames moodustati Ühendkuningriigi Piiriagentuuri esimene välisjuurdlusmeeskond, mille eesmärk oli tihendada kahe riigi vahelist koostööd.

³² Täpsed andmed tulemuste kohta on saadaval aadressil <http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/2012/february/06-nottingham-sham>

5. Fiktiivabielusid ning põlvnemise kohta valeandmete esitamist puudutav statistika

(Liikmes)riigid esitasid fiktiivabielude ning põlvnemise kohta valeandmete esitamist puudutava statistika, kuigi paljudel juhtudel põhineb statistika võrreldamatutel näitajatel. Vaid mõni (liikmes)riik registreerib süsteemselt kõik fiktiivabielude kahtlusega või avastatud juhtumid – see tõttu ei pruugi olukorra süsteemseks jälgimiseks vajalikku statistikat olemas olla või seda ei ole võimalik võrrelda. Kui perekonna taasühinemise taotluste tagasilükkamiste või lubade tühistamise kohta on registreeritud informatsioon olemas, ei pruugi riigid alati tagasilükkamise/tühistamise põhjusi registreerida. Samamoodi võib võltsimisi puudutav statistika hõlmata ka juhtumeid, kus perekonna taasühinemiseks vajalikud dokumendid võivad olla võltsitud. Kuid vastavat statistikat esitatakse väga harva eristatuna üldisest võltsimisi puudutavast statistikast. Teiseks põhjuseks, miks kuritarvitamist on sageli keeruline avastada, on see, et tihtipeale saavad olukorrast kasu mõlemad pooled ning tõenäosus, et inimene end ise üles annab, on väike.

Olemasolev statistika ja tehtud järeldused esitatakse järgmise struktuuriga. Alustatakse ülevaatega perekondlikel alustel väljastatud elamislubadest (peatükk 5.1), mille eesmärk on luua kontekst järgmistele peatükkidele. Toodud on elamisloa andmisest keeldumiste/elamislubade tühistamiste põhjal tuvastatud fiktiivabielud (peatükk 5.2) tuvastamise indikaatorite lõikes (peatükk 5.3) ja kahtlustuse indikaatorite lõikes (peatükk 5.4). Välja on toodud ka kolmandate riikide kodanike vaheliste ning ELi kodanike ja kolmandate riikide kodanike vaheliste fiktiivabielude indikaatorite võrdlus (peatükk 5.5). Lõpetuseks on antud ülevaade põlvnemise kohta valeandmete esitamisega seotud (väga piiratud) informatsioonist (peatükk 5.6). Nii tekstis kui tabelites toodud arvud on ümardatud üles- või allapoole, lähima viiega jaguva arvuni.

(Liikmes)riigid on kasutanud ka muid indikaatoreid. Näiteks on **Belgial, Saksamaal, Itaalia, Lätil, Hollandil, Rootsil ja Norral** informatsiooni tagasilükatud viisa-, elamisloa- ja/või kodakondsustaotluste kohta, mis võivad viidata kuritarvitamise katsetele, sest mõned neist on lükatud tagasi kuritarvitamise kahtluse/avastamise tõttu. Kuna eraldi statistikat loa andmisest keeldumiste põhjuste lõikes ei ole ning olemasolevad andmed puudutavad vaid „muudel põhjustel“ tagasilükkamisi (nt ebapiisavad dokumendid, oht avalikule korrale või lihtsalt kehtivuse lõppemine), ei ole antud statistikat võimalik põhjanevate järelduste tegemiseks kasutada. Lisaks on liikmesriigid esitanud veel teisigi statistilisi andmeid, mis võivad viidata kuritarvitamisele:

- ebatavaliselt suure vanusevahega abikaasade segaabielud (**Itaalia**);
- abielude tühistamised (**Prantsusmaa**);
- esialgsete elamislubade³³ taotlejate suhtes tehtud „soovituslike otsuste“ tulemused (**Holland**);
- abielul põhineva loa saanud kolmandate riikide kodanike abielutavad (**Norra**) ja
- edasist kontrollimist vajavad perekonna taasühinemise alusel antud elamisload (**Rootsi**).

³³ Selleks, et isikut peetaks Hollandis elamisloakõbulikuks, peavad kolmandate riikide kodanikud omandama esmalt viisa nimega esmane elamisloa (Regular Provisional Residence Permit). Enne viisataotluse esitamist võib kutsuja pöörduda nõu saamiseks Immigratsiooni- ja Naturalisatsiooniteenistusse (IND), et saada teada, kas loa väljastamine on tõenäoline või mitte. Antud info põhjal saab migrant otsustada, kas jätkata taotlemisprotsessi või mitte.

Soome, Läti, Holland, Ühendkuningriik ja Norra on teinud perekonna taasühinemise teemaga seotud uuringuid. **Ühendkuningriigis** telliti uurimus, mille eesmärk oli loendada kolmandate riikide kodanikud, kes olid saanud Ühendkuningriigi elamisõiguse riigi kodaniku abikaasana ning olid seejärel teise abikaasa kutsujaks. 2011. aastal seal tehtud uuring paljastas EMP pereloa kuritarvitamisi. Norras tellitud võrdleva uuringu tulemusi on käsitletud eespool peatükis 1.4. Lisaks illustreerib kuritarvitamiste ulatust, olemust ja konteksti kva litatiivne informatsioon, nt juhtumiuuringud, meedias kajastust leidnud konkreetseid juhtumid, migratsiooniametnike läbiviidud vestluste tulemused ning migratsiooniühenduste ning muude asjaomaste vabaühenduste vaatlustulemused.

5.1 Perekondlikel alustel välja antud elamisload

Fiktiivabelude ja põlvnemise kohta valeandmete esitamise statistikale konteksti loomiseks tuuakse siinkohal ära ülevaade perekondlikel alustel väljastatud elamislubadest (vastavalt määruse 862/2007/EÜ artiklile 6), kus on eristatud pereliikmeid (nt laps, abikaasa jne) ning taasühinemise liike (nt kolmandate riikide kodanikega taasühinevad kolmandate riikide kodanikud ning Euroopa Liidu kodanikega taasühinevad kolmandate riikide kodanikud). Käesolevates andmetes ei eristata mobiilseid ja mittemobiilseid Euroopa Liidu kodanikke.

Tabelis 5.1 on toodud Eurostati andmed 2010. aasta kohta, mis on kõige uuem olemasolev statistika ning sellest on näha, et EL-27 riikides anti kokku välja 747 785 elamisluba, millest 510 305 (ehk 68,2% koguarvust) anti kolmandate riikide kodanikega taasühinevatele kolmandate riikide kodanikele. Viis liikmesriiki, kes väljastasid kõige rohkem perekondlikel alustel elamislube olid (väljastatud elamislubade arvu järjestuses): **Itaalia** (180 390), **Hispaania** (132 080), **Ühendkuningriik** (125 360),³⁴ **Prantsusmaa** (82 380) ja **Saksamaa** (52 170). Nende riikide seas, kes väljastasid kõige rohkem elamislubasid kolmandate riikide kodanikele, kes soovisid taasühineda teise kolmanda riigi kodanikuga, olid: **Bulgaaria** (97% kõikidest perekondlikel alustel väljastatud elamislubadest), **Leedu** (96,4%), **Rootsi** (95,3%), **Tšehhi** (90,2%) ja **Itaalia** (88,8%). Kõrgeim protsent elamislubasid kolmandate riikide kodanike elama asumiseks Euroopa Liidu kodaniku juurde anti välja **Maltal** (92,3%), **Iirimmaal** (85,2%) ja Rumeenias (80,4%).

³⁴ Tegelikult ei anta Ühendkuningriigis välja elamislubasid, vaid kasutatakse hoopis reisijate andmeid. Sellest tulenevalt, kuna need andmed puudutavad otsuseid (ja mitte isikuid), võivad need näitajad võrreldes teiste (liikmes)riikide omadega kõrgemad olla.

Tabel 5.1 Perekondlikel alustel välja antud elamisload, 2010

(Liikmes)riik	Perekondlikud põhjused (kokku)	Kolmanda riigi kodanik, kes taasühineb kolmanda riigi kodanikuga				Kolmanda riigi kodanik, kes taasühineb ELi kodanikuga			
		Kokku	sh abikaasa / partner	sh laps	sh muu perekonnaliige	Kokku	sh abikaasa / partner	sh laps	sh muu perekonnaliige
Kokku (EL-27)	747 785	510 305	:	:	:	205 275 (v.a EE, NL)	:	:	:
Austria	14 560	7840	:	:	:	6720	:	:	:
Belgia	28 665	11 690	4155	7525	10	16 975	12 330	2340	2305
Bulgaaria	1780	1725	:	:	:	55	:	:	:
Küpros	1850	740	:	:	:	1110	:	:	:
Tšehhi	14 850	13 400	4545	7625	1225	1455	1290	130	30
Taani	5005	1490	600	890	0	3515	3210	305	0
Eesti ³⁵	970	:	:	:	:	:	:	:	:
Soome	6705	4300	1575	2495	230	2405	0	0	2405
Prantsusmaa	82 380	29 400	:	:	:	52 980	:	:	:
Saksamaa	52 170	28 200	11 910	15 895	395	23 970	17 040	895	6040
Kreeka	16 545	13 400	4045	9355	0	3150	2420	315	410
Ungari	3375	1350	0	795	555	2025	:	150	1875
Iirimaa	2030	300	110	115	70	1730	1550	155	25
Itaalia	180 390	160 200	67 510	70 335	22 355	20 190	10 505	3350	6335
Läti	775	415	255	80	80	365	260	10	90
Leedu	715	690	:	:	:	25	:	:	:
Malta	390	30	0	20	5	360	45	5	310
Holland	21 560	11 405	3955	6920	530	10 155	6955	1175	2030
Poola	2565	600	290	285	20	1970	1845	100	0
Portugal	17 480	11 965	915	1015	10 040	5510	0	0	5510
Rumeenia	4640	910	425	430	55	3730	3280	105	345
Slovakkia	1160	695	620	75	0	465	450	15	0
Sloveenia	3170	2230	:	:	:	940	:	:	:
Hispaania	132 080	90 290	19 325	69 295	1665	41 795	30 855	10 010	930
Rootsi	26 595	25 360	18 225	6940	195	1235	1145	95	0
Ühendkuningriik ³⁶	125 360	103 185	:	:	:	22 175	16 530	2915	2735
Norra ³⁷	9670	9570	4980	4375	215	100	85	15	0

Allikas: Eurostat, statistilised näitajad on ümardatud, kas üles- või allapoole, lähima 5 jaguva arvuni. „:“ tähistab, et andmeid ei ole saadaval.

³⁵ Eesti ei ole Eurostatile (veel) esitanud statistikat, mis puudutab esmaseid perekondlikel põhjustel väljastatud lubasid, kus oleks eristatud kolmanda riigi kodanikuga taasühinemine/Euroopa Liidu kodanikuga taasühinemine. Samas on võimalik eristada abikaasat/partnerit, last ja muid pereliikmeid: aastal 2010 väljastati 340 (35%) esmast elamisluba perekondlikel põhjustel abikaasale või partnerile, 485 (50%) vanemaga liituvale lapsele ja 150 (15%) muudele pereliikmetele.

³⁶ Vt märkus nr 34.

³⁷ Kuna Norra ei ole Euroopa Liidu liikmesriik, peetakse Norra kodanikuga taasühinevaid kolmanda riigi kodanikke kolmanda riigi kodanikuga taasühinevateks kolmanda riigi kodanikeks.

5.2 Fiktiivabielude tõttu elamisloa andmisest keeldumised/tühistatud elamisload

Mõned (liikmes-)riigid on esitanud andmed elamislubade kohta, mille andmisest on keeldutud ja/või mis on tühistatud avastatud/kahtlustatud fiktiivabielu tõttu. Nende andmete kokkuvõte on toodud Tabelis 5.2. Aastal 2011 ulatus keeldutud/tühistatud elamislubade arv 5 juhtumist (Läti) 990 juhtumini (Belgia), 2010. aastal oli see 5 (Läti) kuni 1360 (Belgia).

Tabel 5.2 Elamisloa andmisest keeldumised avastatud/kahtlustatud fiktiivabielu tõttu

(Liikmes-)riik	Statistika alus	Fiktiivabielu kahtlustuse/tõendamise tõttu elamisloa andmisest keeldumised				
		2008	2009	2010	2011	2012
Belgia	„Tervikliku perekonna“ puudumise tõttu tagasi võetud load	310	830	1360	990	:
Eesti	Tähtajalise elamisloa taotlused või väljastatud tähtajalised elamisload, mis on tekitanud fiktiivabielu kahtlustuse	:	:	10	10	35
Soome	Fiktiivabielu kahtlustuse tõttu elamisloa andmisest keeldumised	100	85	90	160	250
Läti	Fiktiivabielu kahtlustuse tõttu tühistatud tähtajalised elamisload	:	5	5	5	:
Poola	Fiktiivabielu kahtlustuse/tõendamise tõttu elamisloa andmisest keeldumised - Kokku artikkel 55 ja artikkel 57(1) (4)	:	:	135	205	145
Norra	Elamisloa andmisest keeldumised fiktiivabielu kahtlustuse tõttu	150	200	195	185	120

Allikas: ERV riiklike kontaktpunktide sisendinfo; statistilised näitajad on ümardatud, kas üles- või allapoole, lähima 5 jaguva arvuni; „:“ tähistab, et andmeid ei ole saadaval.

Märkused:

1. Statistilised näitajad on ümardatud, kas üles- või allapoole lähima 5 jaguva arvuni; „:“ tähistab, et andmeid ei ole saadaval. Tabelis toodud andmed ei erista kolmandate riikide kodanike vahel või kolmandate riikide kodanike ja ELi kodanike vahel sõlmitud abielusid.

2. **Belgia** on oma statistika täpsemalt grupeerinud: 2008: 120 (Belgia või muu Euroopa Liidu kodanikuga taasühinenud kolmandate riikide kodanikud) ja 195 (kolmandate riikide kodanike vaheline taasühinemine); 2009: vastavalt 660 ja 165; 2010: vastavalt 1195 ja 165; 2011: vastavalt 840 ja 145.

3. **Läti** statistika puudutab varem, mitte tingimata samal aastal välja antud elamislubasid, mis on tagasi võetud/tühistatud. See tähendab, et avastatud/kahtlustatud fiktiivabielude juhtumid on hõlmatud samal või eelnevatel aastatel abikaasade/partneritele väljastatud elamislubade koguarvus.

4. **Soome, Poola ja Norra** statistika puudutab elamisloa andmisest keeldumisi. See tähendab, et avastatud/kahtlustatud fiktiivabielud **ei ole** võetud arvesse Tabelis 5.1. toodud abikaasade/partneritele väljastatud elamislubade koguarvus.

5.3 „Avastatud“ fiktiivabielude näitajad

Austria, Belgia, Küpros, Tšehhi, Prantsusmaa, Läti, Leedu, Poola, Portugal ja Slovakkia registreerivad andmeid avastatud fiktiivabielude juhtumite kohta – seda erinevate, võrreldamatute näitajate põhjal, mis on toodud Tabelis 5.3. Oluline on märkida, et tabelis toodud andmed ei erista, kas avastatud juhtumi puhul on fiktiivabielu sõlmitud kolmandate riikide kodanike või kolmandate riikide kodanike ja Euroopa Liidu kodanike vahel. Võttes aluseks erinevaid kasutatud näitajaid, ulatus 2011. aastal avastatud fiktiivabielude arv 5 juhtumist (**Läti, Slovakkia**) 130 juhtumini (**Küpros**), samas kui 2010. aastal ulatus nende arv 5 juhtumist (**Läti**) 425 juhtumini (**Prantsusmaa**).

2007. aastal oli fiktiivabielude tõttu Austrias välja antud väljasaatmiskäskude arv ca 400 ning naasmiskeeld väljastati ca 20 isikule. Need arvud langesid 2010. aastal vastavalt 100 ja 2 juhtumini ning arvatakse, et languse põhjuseks on karmim regulatsioon ning asjaolu, et asjaomased isikud on juurdluse suhtes varasemaga võrreldes paremini ettevalmistatud. **Belgias** oli 2010. aastal Migratsiooniametile teatatud fiktiivabielu avastamise tõttu tühistatud abielude arv 75. See näitaja on esialgne ning tõenäoliselt suureneb, kui selle perioodi statistika 2012. aastal ajakohastatakse. **Bulgarias** lükati 2010. aastal 275 tagasilükatud elamisloataotlustest (kõikidel alustel) 5 tagasi fiktiivabielu/põlvnemise kohta valeandmete esitamise tõttu, 2011. aastal olid vastavad näitajad 5 220st.

Prantsusmaal näitavad erinevad fiktiivabielusid puudutavad indikaatorid mõnikord vastukäivat infot antud kuritarvitamise viisi trendide kohta. Ligikaudu 54% (395) 2004. aastal tühistatud 735 abielu puhul leiti, et need on fiktiivabielud, 8% puhul neist oli tegemist sunni kahtlustusega (Justiitsministeeriumi poolt läbiviidud abielude tühistamist puudutav ühekordne uuring). 2010. aastal kasvas tühistamiste arv 1080ni, mis lubab arvata, et kuna teised näitajad on samaväärsed, on fiktiivabielude arv suurenenud. Kuna ka fiktiivabielud võivad lõppeda lahutusega, võivad tühistamisi puudutava statistika alusel tehtavad järeldused probleemi tegelikku ulatust alahinnata. Piiripolitsei Keskdirektoraadi (DCPAF) statistika „fiktiivabikaasade“ kohta näitab, et juhtumite arv on kasvanud 70 juhtumilt aastal 2009 75 juhtumini 2010. aastal ning 95 juhtumini 2011. aastal. Varasemate aastate statistika näitas, et juhtumite arv langes 145 juhtumilt 2007. aastal 130 juhtumini 2008. aastal ning sealt ülaltoodud 2009. aasta näitajani. Antud statistika sarnaneb fiktiivabieludega seotud kriminaalkuritegudes süüdimõistmiste arvuga. 2007. aastal oli 85 süüdimõistmist, mis langes 2008. aastal 65 ja 2009. aastal 45 süüdimõistmiseni ning 2010. aastal oli süüdimõistmisi pisut üle 40. DCPAF on esitanud andmeid ka fiktiivabielusid organiseerivate illegaalsete rändevõrgustike (isikud või grupid) avastamiste kohta. 2009. aastal avastati kaks organisatsiooni ning nii 2010. kui ka 2011. aastal seitse.

Lätis on Riigi Piirivalveameti kontrollkülastuste käigus avastatud rikkumiste arv kasvanud ca 10 juhtumilt 2009. aastal peaaegu 40 juhtumini 2011. aastal. **Läti** on esitanud ka statistilised andmed isikute kohta, kes saavad abi fiktiivabieludega seotud inimkaubanduse ohvritena. Antud perioodil oli see arv umbes 5. Lisaks sellele, võeti perioodil 2009-2011 fiktiivabielu süüdistuse tõttu tagasi umbes 5-6 ajutist elamisloa aastas.

Nii **Küprosel** kui ka **Leedus** on avastatud fiktiivabielude arv kasvanud. **Leedus** peetakse kasvu põhjuseks riigi liitumist Euroopa Liiduga. Sama peetakse põhjuseks ka **Küprosel**, kus juhtumite

arv on kasvanud 10 juhtumilt 2003. aastal 40 juhtumini aastal 2005. Arvatakse, et viimaste aastate juhtumite arvu kasvu (2011. aasta juhtumite arv on võrreldes 2010. aastaga 2,5kordne) põhjuseks on paremad juhtumite avastamise meetodid.

2011. aastal võeti **Portugalis** tagasi seitse elamisluba pettuse tunnustega peresidemete tõttu (sh fiktiivabielud ja põlvnemise kohta valeandmete esitamine). Justiitsministeeriumi (Direcção-Geral da Política de Justiça) kogutud andmed näitavad, et politseivõimude registreeritud fiktiivabieludega seotud kuritegude arv on langenud 45 juhtumilt 2010. aastal 25 juhtumini 2011. aastal. Portugali Immigratsiooni- ja piiriteenistuse (SEF) kogutud sama ilmingu andmed näitavad, et 2010. aastal avastati 55 ning 2011. aastal 45 fiktiivabielu juhtumit. See näitab, millist ohtu kujutab endast statistika koostamise käigus erinevate allikate, kriteeriumite ja meetodika kasutamine. Erinevused andmetes võivad tuleneda ka asjaolust, et kriminaaljuhtumitega seotud informatsiooni suhtes kohaldatakse seadusest tulenevaid konfidentsiaalsusnõudeid.

Tabel 5.3 Loetletud näitajate põhjal avastatud fiktiivabelud

(Liikmes-)riik	Näitaja tüüp	Statistika alus	Allikas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Austria	Õiguskaits	Kolmanda riigi kodanikule fiktiivabelu töendamise tõttu välja antud väljasaatmiskäsk	Föderaalne Siseministerruum	:	:	:	:	400	230	165	95	30
Austria	Õiguskaits	Kolmanda riigi kodanikule fiktiivabelu töendamise tõttu välja antud naasmiskeeld (Alates 2011. aasta juulist sisenemiskeeld)	Föderaalne Siseministerruum	:	:	:	:	20	0	5	0	0
Belgia	Abieludega seotud otsused	Migratsiooni-ametile teada antud avastatud fiktiivabelude tõttu tühistatud abielud	Migratsiooni-amet	:	:	:	:	:	:	:	75	:
Küpros	Abieludega seotud otsused	Perekonnaseis- ja Migratsiooni- ameti avastatud võltsabelud	Perekonnaseis- ja Migratsiooni-amet	10	10	40	30	25	50	50	55	130
Tšehhi	Õiguskaits	Fiktiivabelu juhtumid, mis on registreeritud ebaseaduslikule riigis elamisele kaasa aitamisega seotud kuriteo tõttu	Välispolitsei-teenistuse Direktoraat (siseuuringu jaoks koostatud statistika)	:	:	:	:	:	0	15	15	:
Prantsusmaa	Abieludega seotud otsused	Fiktiivabelu kahtluse/töendamise tõttu tühistatud abielud	Justiits- ministerruum (ühikordne uuring)	:	365	:	:	:	:	:	:	:
Prantsusmaa	Abieludega seotud otsused	Prantsuse kodanikuga seotud ja välismaal sõlmitud abielud, mis on tunnustatud fiktiivabeluks	Välisminis- teerium	:	:	:	:	:	:	:	425	:
Prantsusmaa	Õiguskaits	Fiktiivabikaasid puudutav politsei statistika	Prantsuse Pii-ripolitsei Kes- kdirektoraat (DCPAF)	:	:	:	115	145	130	70	75	95

(Liikmes-) riik	Näitaja tüüp	Statistika alus	Allikas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Prantsusmaa	Õiguskaitse	Avastatud ebaseaduslikud fiktiivabelusid korraldavad rändevõrgustikud	Prantsuse Piirpolitsei Keskdirektoraat (DCPAF)	:	:	:	:	:	:	0	5	5
Prantsusmaa	Kohus	Fiktiivabelus olevate abikaasade süüdimõistmistest arv	Justiits- ja vabaduse ministerium	:	5	30	40	85	65	45	40	:
Läti	Elamisload/viisad	Fiktiivabelu kahtluse tõttu tühistatud ajutised elamisload	Kodakondsus- ja migratsiooniasjade amet	:	:	:	:	:	:	5	5	5
Läti	Õiguskaitse	Piirivalve poolt läbiviidud kodukülastuste raames avastatud rikkumised	Riigi piirivalve	:	:	:	:	:	:	10	20	35
Läti	Ohvriabi	Fiktiivabeludega seotud inimkaubanduse ohvritena abi saanud isikute arv	Union Asylum Safe Home (vabaühendus)	:	:	:	:	:	:	5	5	5
Leedu	Elamisload/viisad	Elamisloa andmisest keeldumised, mille põhjuseks on tõestatud kahtlus, et sõlmitud on fiktiivabelu	Siseministeriumi migratsiooniosakond	:	:	:	:	:	5	10	20	20
Poola	Õiguskaitse	Piirivalve poolt läbiviidud andmekogumise alusel leitud fiktiivabelude arv	Piirivalve (Tellitud uuring) ³⁸	:	:	:	:	:	:	50	75	:
Portugal	Õiguskaitse	Avastatud fiktiivabelukuritegevuste arv	Justiitsministerium	:	:	:	:	:	:	:	45	25
Portugal	Õiguskaitse	Avastatud fiktiivabelukuritegevuste arv	Immigratsiooni- ja piiriteenistus	:	:	:	:	:	:	:	55	45
Slovakkia	Õiguskaitse	Fiktiivabelude juhtumite arv, milles esitati karistusseadustiku alusel süüdistus	Politsei ameti piiri- ja välismaalaste büroo	:	:	:	:	:	:	:	:	5

Allikas: ERV riiklike kontaktpunktide sisendinfo; statistilised näitajad on ümardatud, kas üles- või allapoole, lähima 5 jaguva arvuni; „:“ tähistab, et andmeid ei ole saadaval.

³⁸ Pealkirjaga „Abielu institutsioon kui välismaalaste EL/Schengeni territooriumil viibimise legaliseerimise võimalus“.

5.4 Indikaatorid, mis viitavad fiktiivabieliu „kahtlusele“

Belgia, Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Saksamaa, Läti, Leedu, Poola, Portugal ja Ühendkuningriik koguvad statistikat fiktiivabieliu kahtlusega juhtumite kohta (vt Tabel 5.4), kuigi andmeid kogutakse erinevatel, võrreldamatutel indikaatoritel põhinevatel alustel. Siinkohal tasuks meeles pidada, et tabelis toodud statistikas ei ole eristatud juhtumeid, kus kahtlustatakse fiktiivabieliusid kolmandate riikide kodanike või kolmandate riikide kodanike ja Euroopa Liidu kodaniku vahel. Erinevate kasutatud indikaatorite alusel võib järeldada, et kahtlustatud fiktiivabieliude arv oli 2011. aastal vahemikus alates 35 (**Eesti**) ja 1120 (**Tšehhi**) kuni 1740 (**Ühendkuningriik**) ning 2010. aastal vahemikus alates 10 (**Eesti**) ja (**Saksamaa**) kuni 5090 (**Poola**).

Belgias kasvas fiktiivabieliu kahtlustuse/tõendamise tõttu keeldutud viisade arv 2008. aastal 645lt 880ni aastal 2011. Samuti vahetasid ametkonnad omavahel informatsiooni kokku 10 730 kolmandate riikide kodanike vahel sõlmitud abieliu kohta, sest asjassepuutuv taotleja elas riigis ebaseaduslikult või oli tema elamisõigust puudutav olukord kahtlane ning seetõttu on sellised isikud tõenäolisemalt valmis elamisloa saamise eesmärgil abielluma. Riikliku Statistikainstituudi andmete kohaselt oleksid samadele kriteeriumitele vastavad kooselud samuti uurimiskõlblikud, kui antud kriteeriumid oleksid samas ulatuses ka kooseludele kohaldatavad.

Ka **Eestis** on kahtlustatud fiktiivabieliusid (nii need, mida uuritakse kui ka need, mille menetlemise tulemusel on taotlus tagasi võetud) puudutavad näitajad kasvanud, kuid need on jätkuvalt väga madalad. **Soome** Immigratsiooniteenistuse andmetel arvatakse, et 30% abiellumisega seotud perekonna taasühinemise suhtes tehtud negatiivsest otsusest on fiktiivabieliu juhtumid, mida oli 2008. aastal 85 ja 2011. aastal 250 (kahe abikaasa perekonna taasühinemise taotluste suhtes tehtud negatiivsed otsused).³⁹

Saksamaal kogub Föderaalne Kriminaalpolitsei andmeid fiktiivabieliu kahtlusega juhtumite kohta, mille suhtes on algatatud kriminaaljuurdlus. 2010. aastal oli selliseid juhtumeid ligikaudu 1000, mis on 85 juhtumit vähem, kui eelmisel aastal. Kuigi ka aastate 2002-2004 kohta on statistika olemas, ei ole see võrreldav, sest siis kasutati teistsugust meetodikat. Ka **Leedus** on kahtlustusega juhtumite arv kasvanud. **Läti** viis perioodil 2009-2011 igal aastal läbi umbes 300 juurdlust. Siinkohal tuleb aga mainida, et ühele juhtumile võidakse teha mitu erinevat kontrolli ning statistikas on arvestatud ka kodukülastustega, kui isikuid ei olnud kodus. Tegelikult avastatud juhtumite arv Lätis on oluliselt madalam.

Hollandis sai Immigratsiooni- ja Naturalisatsiooniteenistus 2011. aastal andmed 60 politseile teatatud dokumentide võltsimise või pettuse juhtumi kohta, mis olid seotud kahtlustatud fiktiivabieliudega. Lisaks sellele saab riiklik infotelefon „M foundation“ igal aastal ligikaudu 100 teadet fiktiivabieliude kohta. Umbes üks neljast sellisest juhtumist (st 25 juhtumit aastas) vastab kriteeriumitele, mille alusel tuleb ametivõime juhtumist teavitada. **Poolas** viidi 2009. aastal läbi 3630 juurdlust perekonna taasühinemisega seotud

³⁹ 2007. aastal oli abikaasadevahelise perekonna taasühinemise taotluste suhtes tehtud negatiivsete otsuste arv 325; 2008. aastal oli see 285; 2009 - 300; 2010 - 540 ja 2011 - 835. Fiktiivabieliude kahtlustusega juhtumite arvu suhtes on Soomes tehtud hinnang (2008 - 85 ja 2011 - 250), mis põhineb Soome Immigratsiooniteenistuse arvamusel, et 30% kõigist sellistest negatiivsetest otsustest on tehtud fiktiivabieliu kahtlustuse tõttu.

abielude osas, 2010. aastal oli see arv 5090. **Poolas** kogutakse ka statistikat fiktiivabieludega seotud keeldumiste kohta: nende arv kasvas 2009. aastal registreeritud 135 juhtumilt 205 juhtumini 2010. aastal ning 2011. aastal langes see näitaja 145ni.

Portugalis keelduti 75 juhul elamisloa andmisest kahtlustatud fiktiivabielu põhjendusel. **Rootsis** lükati 2011. aastal 42 000 perekonna taasühinemise taotlusest tagasi 6250, neist 3900 olid seotud fiktiivabielu sõlmimise katsega. **Ühendkuningriik** esitas statistika, mis puudutab registripidajate 1999. aasta immigratsiooni- ja varjupaigaseaduse peatükk 24 alusel fiktiivabielude kahtlustusega juhtumite kohta esitatud teadete arvu. Esitatud teadete arv on alates 2008. aastast kasvanud, kusjuures 2010. ja 2011. aasta võrdluses oli kasv 186% (935 juhtumilt 1740 juhtumini).

Tabel 5.4: Fiktiivabieliu kahtlusega juhtumid, loetletud näitajate alusel

(Liikmes-)riik	Näitaja tüüp	Statistika alus	Allikas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgia	Elamisload / viisad	Viisa andmisest keeldumised fiktiivabieliu kahtluse tõttu	Migratsiooni- ja piirivalveamet	:	:	:	:	:	:	645	780	710	880
Tšehhi	Õiguskaitse	Fiktiivabieliu kahtlusega juhtumid, millest Eriregistriamet teatas Välispolitseiteenistuse piirkondlikele direktoraahtidele	Välispolitseiteenistuse Direktoraat (FPSD)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	1050
Tšehhi	Õiguskaitse	Fiktiivabieliu kaudu illegaalse elamisõiguse omandamisele kaasaaitamise kahtluse suhtes algatatud kriminaalmenetlused	Välispolitseiteenistuse Direktoraat (FPSD)	:	:	:	:	:	:	:	:	:	70
Eesti	Elamisload / viisad	Fiktiivabieliu kahtlusega tähtjalise elamisloa taotlused/väljastatud tähtjalised elamisload	Politsei- ja Piirivalveamet	:	:	:	:	:	:	:	10	10	35
Saksamaa	Õiguskaitse	Fiktiivabieliu kahtlusega juhtumid	Föderaalne Kriminaalpolitsei- ja piirivalveamet	(2955)	(2965)	(5570)	:	:	:	:	1080	995	:
Läti	Õiguskaitse	Riigi piirivalve korraldatud kontrollid	Riigi piirivalve	:	:	:	:	:	:	:	300	295	305
Leedu	Elamisload / viisad	Fiktiivabieliu kahtlusega juhtumid	Migratsiooni- ja piirivalveosakond	:	:	:	:	:	30	20	20	60	60
Leedu	Elamisload / viisad	Tähtjalise elamisloa andmisest/pikendamist keeldumised, kuna esineb tõsine kahtlus, et sõlmitud on fiktiivabieliu	Migratsiooni- ja piirivalveosakond	:	:	:	:	:	:	5	10	20	15

(Liikmes-) riik	Näitaja tüüp	Statistika alus	Allikas	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Poola	Õiguskaitse	Lubade haldusmenetlusega seotud piirivalve arvamus	Piirivalve uuring (vt Tabel 5.3)	:	:	:	:	:	:	:	3630	5090	:
Poola	Elamisload / viisad	Fiktiivabielu kahtlustuse/ tõttu elamisloa andmisest keeldumised - kokku artikkel 55 ja artikkel 57(1) (4)	Välismaalaste amet + vojevoodkonnad	:	:	:	:	:	:	:	135	205	145
Portugal	Elamisload / viisad	Fiktiivabielude põhjendusel elamislubade andmisest keeldumised	Immigratsiooni- ja piiriteenus (SEF)	:	:	:	:	:	:	:	:	75	:
Ühendkuningriik	Raportid fiktiivabielu kahtlustusega juhtumite kohta	Ühendkuningriigi piiriteenistusele registripidajate poolt esitatud aruanded, mis on seotud 1999. aasta immigratsiooni- ja varjupaigaseaduse peatükiga 24.	Ühendkuningriigi piiriteenus (UKBA)	:	:	:	450	280	385	345	560	935	1740

Allikas: ERV riikide aruanded, statistilised näitajad on ümardatud, kas üles- või allapoole, lähima 5 jaguva arvuni; „:“ tähistab, et andmeid ei ole saadaval.

5.5 Kolmandate riikide kodanike ning kolmandate riikide ja ELi kodanike vaheliste fiktiivabieludega seotud näitajad

Mitmed liikmesriigid (**Belgia, Küpros, Prantsusmaa, Eesti, Iirimaa, Läti, Poola, Slovakkia**) esitasid fiktiivabieludega seotud statistikat, mis on peatükis 1.2 toodud stsenaariumite kohaselt jagatud fiktiivabieludeks kolmandate riikide kodanike (st kuritarvitamine direktiivi 2003/86/ EÜ kontekstis) või Euroopa Liidu kodanike (mobiilsed või mittemobiilsed) ja kolmandate riikide kodanike vahel.

Belgia Immigratsiooniamet tõdes, et kolmandate riikide kodanikud, kelle perekondlikel alustel esitatud viisa- või elamisloataotlus on abielu fiktiivsuse tõttu tagasi lükatud või kehtetuks tunnistatud, on enamasti isikud, kes asuvad elama ELi kodanike juurde (statistikas ei ole eristatud Belgia ja teisi Euroopa Liidu kodanikke). 2011. aastal keelduti 880 korral viisa andmisest fiktiivabielu kahtluse või avastamise põhjendusega, neist 665 (75%) puhul oli tegemist taasühinemi-

sega ELi kodanikuga ning 215 (25%) juhul kolmandast riigist pärit isikuga (riikide lõikes jaotust ei ole esitatud).

Nii **Küprosel** kui **lirimaal** on olnud palju abikaasaga taasühinemise õiguse kuritarvitamise juhtumeid, mis on peamiselt seotud taasühinemisega mobiilsete ELi kodanike, kes kasutavad oma õigust vabale liikumisele ning taotlevad perekonna taasühinemist direktiivi 2004/38/EÜ alusel ja kolmandate riikide kodanike vahel. Alates **Küprose** liitumisest Euroopa Liiduga on suurem osa avastatud fiktiivabeludest (130st 85, st kuni 65% 2011. aasta juhtumitest) olnud abielud kolmandate riikide kodanike ja mobiilsete (väljastpoolt Küprost pärit) Euroopa Liidu kodanike vahel. Nende juhtumite puhul on kutsujad peamiselt Rumeeniast (43% kõigist juhtumitest) ja **Bulgariast** (30%). Samas olid enamik aastatel 2005-2008 avastatud fiktiivabelu juhtumitest seotud Küprose kodakondsete ja kolmandate riikide kodanikega (80% 2008. aasta juhtumitest), aastatel 2009-2011 oli enamik juhtumeid (65%) seotud mobiilsete ELi kodanikega.

2010. aastal alustas **lirimaa** riikliku politsei immigratsioonibüroo (GNIB) operatsiooni, mille sihtmärk oli tuvastada fiktiivabelusid. 2011. aastal teatas liri Naturalisatsiooni- ja Immigratsiooni-teenistus, et enamik rände eesmärgil sõlmitud fiktiivabelusid olid seotud Ida-Euroopa riikidest pärit Euroopa Liidu kodanike (nt **Läti** ja **Leedu**) ning Pakistanist, Bangladeshist ja Indiast pärit meestega. Ka 2011. aastal teatas justiits- ja seadusandluse reformi minister, et suurim kolmandatest riikidest pärit inimeste grupp, kes esitavad lirimaal elamisloa taotlusi võttes aluseks oma abielu ELi kodanikuga, on pakistanlased (ca 20% kõikidest sellistest abieludest) ning umbes kaks kolmandikku on seotud abieludega, mille osaliseks on kodanikud Balti riikidest. **Läti** politsei andmetel on nende kodanikud peamiselt seotud fiktiivabeludega, mis sõlmitakse **Küprosel**, **lirimaal** ja **Ühendkuningriigis**.

Eestis oli 55st fiktiivabelu sõlmimises kahtlustatavast kutsujast 45 (st 86%) Eesti kodakondsusega isikud. Ülejäänud kümnel kahtlusalusel juhtumil oli kutsujaks Venemaa kodanik. **Lätis** on nende kolmandate riikide kodanike kutsujate seas, kelle load ajavahemikul 2009-2011 tühistati, 10 Läti kodanikku ja 5 Vene Föderatsiooni kodanikku, kuigi Läti kodanikud seovad end tõenäolisemalt teistes ELi liikmesriikides sõlmitavate fiktiivabeludega.

Soome esitas statistikat perekondlikel alustel taotletud elamislubade andmisest keeldumiste kohta. Vastavad andmed 2011. aasta kohta on jagatud peresuhete ja kutsuja staatuse alusel. 2011. aastal tehtud 835 keelduvast otsusest tehti 185 (22%) abikaasadele, kes taotlesid taasühinemist Soome kodanikuga, 610 (73%) puhul oli tegemist abikaasadega, kes taotlesid taasühinemist kolmanda riigi kodanikuga ning 40 (5%) puhul taotlesid abikaasad taasühinemist rahvusvahelise kaitse staatusega kolmanda riigi kodanikuga.

Prantsusmaa politsei andmed perioodi 2006-2009 kohta näitavad, et 75% fiktiivabeludega seotud kutsujatest on Prantsuse kodanikud (ca 80 juhtumit aastas). Vaid 3% on mobiilsed Euroopa Liidu kodanikud ning ülejäänud 22% kolmandate riikide kodanikud, sh 14% Maghrebist (ca 25 juhtumit aastas). 2010. aastal tuvastas Nantes'i maakonna prokuratuur, mis vastutab Prantsuse kodanike välismaal sõlmitud abielude kehtivuse kontrollimise eest, 425 võimalikku fiktiivabelu juhtumit – see moodustas 26% kohtule edastatud kahtlusalustest juhtumitest ning 1% kõikidest Prantsuse kodanike poolt välismaal sõlmitud abieludest.

Itaalias avastatud kuritegelike organisatsioonide korraldatud abieludega olid seotud Itaaliast pärit kutsujad, kes enamikul juhtudest olid sunnitud abielu ohvrid. **Poolas** sõlmitakse fiktiivabielud tavaliselt teises liikmesriigis (nt **Austrias**, **Taanis**, **Irimaal**, **Itaalias**, **Hispaanias**, **Ühendkuningriigis**) elavate **Poola** kodanike ja kolmandate riikide kodanike vahel ning tõendid viitavad sellele, et selliste juhtumite arv on kasvamas. **Slovakkias** oli kõigi viie fiktiivabielu juhtumi puhul, mille eest 2011/2012. aastal ka süüdistused esitati, tegemist Slovakkia kodanikest kutsujatega.

Hollandis on andmeid fiktiivabielude kohta, mis on sõlmitud Euroopa Liidu kodanike ja kolmandate riikide kodanike vahel. 2009. aastal viis Uuringute- ja Dokumentatsioonikeskus (WODC) läbi uuringu, et teha selgeks, kuidas kolmandatest riikidest pärit pererändes osalevad isikud kasutavad ühenduse õigustikku, sh „Euroopa teed“ – st mobiilsete ELi kodanike õiguse perekonna taasühinemisele kuritarvitamist, kui ühe liikmesriigi kodanik kolib teise liikmesriiki üksnes selleks, et taasühineda kolmanda riigi kodanikust pereliikmega. Kuigi uurijad kogusid üsna palju statistikat, ei olnud neil võimalik jõuda selgetele järeldustele Euroopa rände-eeskirjade kuritarvitamise ulatuse kohta, sest see leiti olevat väga keeruline teema, mille puhul ei ole võimalik tuvastada kõiki erinevaid ja olulisi aspekte. Samas viis Immigratsiooni- ja Naturalisatsiooniteenistus (IND) 2010. aastal läbi uuringu kahtlustatud fiktiivsete konsulaarabielude – seda eriti Egiptusest pärit meeste ning Ida-Euroopast ja **Portugalist** pärit naiste vahel sõlmitud abielude kohta. Küsitlemiseks ja uurimiseks valiti kokku 210 paari, kellel ei olnud ühist, mõlemale poolele mõistetavat suhtluskeelt. Neist 175 (85%) lükati abielu fiktiivsuse põhjendusel tagasi.

Ühendkuningriigis on fiktiivabielud seotud peamiselt kolmandate riikide kodanikega, kes soovivad Ühendkuningriigi või EMP kodanikuga abielludes riiki siseneda või sinna jääda. Registripidajatelt saadud 2011. aasta andmed kahtlustatud fiktiivabielude kohta näitavad, et juhtumitega on seotud peamiselt kolmandatest riikidest pärit mehed, kes sõlmivad abielusid Ühendkuningriigi ja teiste Euroopa Liidu liikmesriikide naistega. Pisut vähem kui kolmandik (30%) meestest pärinesid Pakistanist. Enam kui kolmandik naistest olid Ühendkuningriigi kodanikud (36%), neile järgnesid Poola (7%) ja Leedu (6%) kodanikud. Maist oktoobrini 2011 korraldatud katse tõestas, et EMP pereluba kuritarvitatakse. Katse käigus tuvastati mitmeid kolmandatest riikidest pärit isikuid, kes olid asunud elama Ühendkuningriiki ning kes olid sõlminud abielu teise EMP kodanikuga mõnes teises riigis. Mõned neist olid minevikus rände-eeskirju kuritarvitanud või omasid kuritegelikku tausta ning mõningatel juhtudel tekkis kahtlus nende suhetes. Teised uurimused tõid päevavalgele juhtumid, kus kokku 720 isikut, kes olid saanud aastal 2009 Ühendkuningriigi kodaniku abikaasana Ühendkuningriigi elamisloa, esitasid hiljem taotluse kutsuda riiki uus abikaasa (tõenäoliselt oli tegemist nende tegelike abikaasadega).

5.6 Pölvnemise kohta valeandmete esitamist puudutav statistika

Pölvnemise kohta valeandmete esitamisest on väga vähe statistikat, mis viitab tõenäoliselt sellele, et antud kuritarvitamise moodust kasutatakse harva. See võib samuti viidata ka asjaolule, et probleemi ei ole piisavalt jälgitud.

Belgia, **Prantsusmaa** ja **Saksamaa** esitasid andmeid vanema ja lapse taasühinemise taotluste tagasilükkamise või vastavate lubade tühistamise kohta. Samas ei ole selge, kas mainitud andmed on seotud kahtlustatavate või avastatud kuritarvitamise juhtumitega. **Belgia** Immigrat-

siooniameti andmetel on põlvnemise kohta valeandmete esitamise juhtumid kõige sagedamini seotud kolmanda riigi kodanikust ema ja tema kolmanda riigi kodanikust lapsega, kui viimast tunnustatakse Belgia (või ELi) kodanikuna. 2009. aastal uuris Liege'i linna politsei kümneid põlvnemise kohta valeandmete esitamise juhtumeid ning jõudis järeldusele, et valeandmeid esitasid peamiselt Kamerunist või muudest Aafrika riikidest pärit isikud, kes kõik olid saanud Belgia kodakondsuse, või belglased. Ajavahemikul 2009-2011 avastati **Prantsusmaal** 17 ebaseadusliku rände võrgustikku, kes kõik olid seotud laste valedel alustel omakstunnistamisega. Alates sellest, kui **Saksamaal** kehtestati regulatsioon, mille kohaselt ametnikel on õigus isadus/emadus vaidlustada, on tühistatud 400 elamisluba, mis on väljastatud Saksa laste kolmandatest riikidest pärit vanematele, kuigi on väga ebatõenäoline, et need juhtumid olid seotud valeandmete esitamisega.

6. Kokkuvõte

Käesolevas kokkuvõttes tõstetakse esile uuringu tulemusel välja selgitatud olulised probleemid, mida poliitikakujundajad võiksid oma tulevastel aruteludes arvestada, seda eriti perekonna taasühinemise direktiivi Rohelise Raamatu järeltegevusi silmas pidades.

Antud ERV uuringus selgitati välja praktikad, mida (liikmes)riigid perekonna taasühinemise õiguse fiktiivabelude ja põlvnemise kohta valeandmete esitamise kaudu kuritarvitamise juhtumitega tegelemisel kasutavad. Kuigi poliitikakujundajad ja meedia näevad antud teemas laialdast probleemi, viitavad käesoleva uuringu tulemused sellele, et kuigi fiktiivabelud eksisteerivad, ei ole veel võimalik nende ulatust liikmesriikide lõikes võrreldavalt kvantifitseerida. Kuritarvitamised on seotud peamiselt fiktiivabelude, mitte põlvnemise kohta valeandmete esitamisega.

Mitmed (liikmes)riigid on välja töötamas poliitikat või muutmas seadusandlust eesmärgiga (paremini) tegeleda kuritarvitamist puudutavate küsimustega. Mõne liikmesriigi jaoks on eriliseks probleemiks kolmandate riikide kodanike ja ELi kodanike vahel sõlmitud fiktiivabelud, mida neis riikides on täheldatud rohkem kui kolmandate riikide kodanike vahelisi fiktiivabelusid.

(Liikmes)riigid kasutavad nii fiktiivabelude kui ka põlvnemise kohta valeandmete esitamiste tuvastamiseks ning uurimiseks mitmeid (riigiti erinevaid) lähenemisi. Kodanikuühendused on teemaga seotud vaid piiratult, peamiselt vastutavad kuritarvitamiste avastamise eest (liikmes)riikide ametiasutused. Üldiselt kasutatakse juhtumipõhist lähenemist, kusjuures tõendeid saadakse erinevatest allikatest ja erinevaid meetodeid kasutades, eesmärgiga anda otsuste tegemiseks infot vastutavatele ametkondadele.

Samuti seisavad (liikmes)riigid silmitsi sarnaste probleemidega fiktiivabelude eristamisel tõelistest abieludest. See on tundlik teema nii põhiõiguste vaatepunktist, mille kaitsmisele (liikmes)riigid on täielikult pühendunud, kui ka seetõttu, et uurimine on tavaliselt aja- ja ressursimahukas ning tõendamise kohustus lasub enamasti (liikmes)riikide ametkondadel. Protsessi takistab ka selgete meetodiliste juhiste puudumine.

Ülaltoodud arvestades on hoolimata sellest, et (liikmes)riikide vahel toimub teatud info- (ja parimate kogemuste) vahetus, antud teemas rohkelt arenguruumi. Selleks võiks kasutada temaatilist foorumit, mis annaks lisaks (liikmes)riikidele ka parema ülevaate ning ajakohast informatsiooni olukorrast ja praktikatest Euroopa Liidus. Erinevate lähenemiste tõttu ühtse statistika puudumine tingib olukorra, kus on keeruline vahetada võrreldavat informatsiooni. Käesoleva uuringuga saadi vähemalt parem ülevaade sellest, kuidas erinevates (liikmes)riikidest statistikat kogutakse ning juba see iseenesest toetab infovahetust.

Lisa 1: Bibliograafia

Euroopa õigustik

- Nõukogu otsus 4. detsembrist 1997 fiktiivabelude vastu võitlemiseks võetavate meetmete kohta.⁴⁰
- Direktiiv 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta („Perekonna taasühinemine“).⁴¹
- Direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil.⁴²

Komisjoni poliitikadokumendid

- Roheline raamat Euroopa Liidus elavate kolmandate riikide kodanike suhtes perekonna taasühinemise õiguse kohaldamise kohta (direktiiv 2003/86/EÜ), KOM(2011) 735 lõplik.
- Komisjoni aruanne nõukogule ja euroopa parlamendile, mis käsitleb nõukogu direktiivi 2003/86/EÜ (perekonna taasühinemise õiguse kohta) kohaldamist, KOM(2008) 610 lõplik.

Pretsedendiõigus

- Otsus 8. märtsist 2011, juhtum C-34/09, saadaval aadressil <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009C0034:EN:HTML>
- Otsus 15. novembrist 2011, juhtum C-256/11, saadaval aadressil <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62011CJ0256:EN:NOT>
- Otsus 25. novembrist 2010, juhtum C-434/09, saadaval aadressil <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62009C0434:EN:HTML>
- Otsus 27. juunist 2006, juhtum C-540/03, saadaval aadressil <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0540:EN:NOT>

Publikatsioonid

- ARGO projekt, tegevuskava „Koostöö võitluses ELi haldusmääruste kuritarvitamise ja väärkasutamise vastu.“
- ERV (2008) „Perekonna taasühinemine,“ saadaval aadressil <http://www.emn.europa.eu> > Uuringud
- ERV „Ebaseadusliku rände vähendamiseks võetavad praktilised meetmed,“ saadaval aadressil <http://www.emn.europa.eu> > Uuringud
- Commission Internationale de l'Etat Civil (CIEC) (2010) „Võltsabelud: Fiktiivabelude uuring ICCS riikides (Saksamaa, Belgia, Horvaatia, Hispaania, Prantsusmaa, Kreeka, Ungari, Itaalia, Luksemburg, Holland, Poola, Portugal, Ühendkuningriik, Šveits, Türgi)“. Saadaval aadressil <http://www.ciec1.org/Etudes/Fraude/MariagesSimules-ENG-sept2010.pdf>
- ICMPD (2011) „Perekonna taasühinemise projekt“ – informatsioon saadaval aadressil <http://familyreunification.eu/>
- Poyroy (2011) „Fiktiivabelud: võrdlev uuring. Reeglid ja praktikad Norras, Rootsis, Saksamaal, Taanis ja Hollandis.“ Tellija: Norra Immigratsiooniamet, http://www.udi.no/Global/upload/Publikasjoner/FOU/R-2010-053_SAA_Marriages_of_convenience.pdf

⁴⁰ Saadaval aadressil [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216\(01\):EN:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1216(01):EN:NOT)

⁴¹ Saadaval aadressil <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:251:0012:0018:EN:PDF>

⁴² Saadaval aadressil <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:229:0035:0048:EN:pdf>

ERV sihtpäringud⁴³

- Sihtpäring 328 Fiktiivabielu. Päringu esitaja: UK ERV riiklik kontaktpunkt, 9. juuni 2011.
- Sihtpäring 316 Perekonna taasühinemine. Päringu esitaja: SI ERV riiklik kontaktpunkt, 28. aprill 2011.
- Sihtpäring 312 Zambrano juhtumi tagajärjed. Päringu esitaja: KOM, 19. aprill 2011.
- Sihtpäring 303 Fiktiivabielu. Päringu esitaja: HU ERV riiklik kontaktpunkt, 18. mai 2011.
- Sihtpäring 215 Perekonnaliikme mõiste. Päringu esitaja: FI ERV riiklik kontaktpunkt, 12. aprill 2010.
- Sihtpäring 190 Abielu õiguspärasuse ja ehtsuse tõendamise ja isaduse tõendamise. Päringu esitaja: CZ ERV riiklik kontaktpunkt, 20. jaanuar 2010.
- Sihtpäring 165 Perekonna taasühinemine liikmesriigi kodanikust kinnipeetava puhul. Päringu esitaja: LT ERV riiklik kontaktpunkt, 15. oktoober 2009.
- Sihtpäring 150 Teiste uuringute (kasutades DNA testi) läbiviimine perekonna taasühinemise juhtumites. Päringu esitaja: HU ERV riiklik kontaktpunkt, 13. august 2009.
- Sihtpäring 131 Perekonna taasühinemine kolmanda riigi kodanikest pereliikmetega – „mitte-liikuvatele“ ELi kodanikele kohaldatavad eeskirjad. Päringu esitaja: KOM, 5. juuni 2009.

⁴³ Saadaval aadressil <http://www.emn.europa.eu> rubriigis „EMN Ad-Hoc Queries“

II Perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamine. Eesti aruanne

1. Sissejuhatus

Käesoleva uuringu tingis üha kasvav mure, eelkõige poliitikakujundajate seas ja meedias, et perekonna taasühinemise õigust võidakse kuritarvitada eesmärgiga asuda elama Euroopa Liitu. Uuring annab ülevaate perekonna taasühinemise kuritarvitamise ulatusest Eestis ning selle avastamiseks ja takistamiseks kasutatavatest meetmetest.

Ränne, eesmärgiga asuda elama abikaasa või pereliikme juurde on Eestis üks suurimaid rändeliike. Enamasti puudutab see pereliikmega taasühinevaid alaealisi lapsi või abikaasaga taasühinevaid abikaasasid. Ametkondade jaoks on fiktiivabielude tõendamine keeruline, hoolimata asjaolust, et ametkondadel on kahtluse korral õigus teha lisa- ja kohapealseid kontrollid.

Eestis ei ole tuvastatud ühtegi juhtumit, kus oleks esitatud põlvnemise kohta valeandmeid ning seetõttu ei ole selliste juhtumitega tegelemiseks kehtestatud ka (eraldi) konkreetset korda.

1.1 Mõisted

Abielu: Perekonnaseaduse kohaselt on Eestis lubatud sõlmida abielusid mehe ja naise vahel, kes on täiskasvanud (kuigi erandjuhtudel on lubatud ka 15aastaste isikute abielu).⁴⁴

Vanemad: Lapse ema on naine, kes on lapse sünnitanud (Perekonnaseadus § 83). Perekonnaseaduse § 84 lg 1 kohaselt on lapse isa mees, kes on lapse eostanud. Loetakse, et lapse on eostanud mees: 1) kes on lapse sünni ajal lapse emaga abielus; 2) kes on isaduse omaks võtnud või; 3) kelle isaduse on tuvastanud kohus (v.a kunstliku viljastamise puhul).

Isaduse saab omaks võtta üksnes juhul, kui lapse põlvnemine isast ei ole seaduses sätestatud alusel kindlaks tehtud (Perekonnaseadus § 87 lg 1). Isaduse võib omaks võtta üksnes isiklikult (§ 87 lg 2) ja lapse ema nõusolekul (§ 89 lg 1) ja isaduse tingimuslik või tähtajaline omaksvõtt on tühine (§ 87 lg 3).

Perekonna taasühinemine: Käesolevas uuringus kasutatakse ERV sõnastiku⁴⁵ definitsiooni, mille kohaselt on peresuhte loomine, mis on, kas

- (a) liikmesriigis legaalselt elava kolmanda riigi kodaniku⁴⁶ („kutsuja“) pereliikmete nõukogu direktiivi 2003/86/EÜ mõistes sisenemine ja elama asumine liikmesriiki, eesmärgiga säilitada perekonna terviklikkus, sõltumata sellest, kas peresuhte tekkis enne või pärast kutsuja liikmesriiki sisenemist või
- (b) peresuhte, mis on tekkinud Euroopa Liidu kodaniku ja kolmanda riigi kodaniku vahel väljaspool Euroopa Liitu, kusjuures hiljem sisenetakse Euroopa Liitu⁴⁷.

⁴⁴ Perekonnaseadus (RT I, 30.12.2011, 22) § 1 lg 1.

⁴⁵ Saadaval aadressil <http://www.emn.europa.eu> rubriigis „EMN Glossary“

⁴⁶ NB! ERV sõnastik sätestab, et „kolmanda riigi kodanik“ on „mistahes isik, kes ei ole Euroopa Liidu toimimise lepingu artikli 20(1) kohaselt Euroopa Liidu kodanik ning kes ei ole Schengeni piirieskirjade artikli 2(5) kohaselt isik, kes naudib Euroopa Liidu õigust liikumisvabadusele.“ See definitsioon tähendab, et Norra, Islandi, Lichtensteini ja Šveitsi kodanikke ei peeta kolmanda riigi kodanikeks. Eestis käsitletakse määratlemata kodakondsusega isikuid samuti kolmanda riigi kodanikena.

⁴⁷ Punkti (a) osas Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ ja punkti (b) osas ERV tuletatud definitsioon.

Fiktiivabielu on abielu, mis on sõlmitud üksnes selleks, et asjaomane isik saaks (liikmes)riigi territooriumile siseneda ja seal elada⁴⁸.

Põlvnemise kohta valeandmete esitamine on olukord, kus:

- (a) kolmanda riigi kodanik väidab end olevat Euroopa Liidu kodaniku või seal elama asunud kolmanda riigi kodaniku vanem (isa või ema), olles ise teadlik, et see ei ole tõsi, eesmärgiga saada elamisluba vastavas Euroopa Liidu liikmesriigis või legaliseerida selles liikmesriigis elamine või
- (b) Euroopa Liidu kodanik või seal elama asunud kolmanda riigi kodanik väidab end olevat kolmanda riigi kodanikule sündinud lapse vanem, eesmärgiga saada lapsele (ja tõenäoliselt ka teisele vanemale) Euroopa Liidu/Norra elamisluba või legaliseerida tema selles riigis elamine⁴⁹.

⁴⁸ Nõukogu direktiiv 2003/86/EÜ [Artikkel 16(2b)]

⁴⁹ Tuletatud direktiivi 2004/38/EÜ (COM (2009)313 lõplik) parema ülevõtmise ja rakendamise juhiste paragrahvist 4.2.

2. Siseriiklik õiguslik raamistik

2.1 Perekondade taasühinemist puudutavad siseriiklikud õigusaktid

Kui kolmanda riigi kodanik, kes elab Eestis seaduslikult taasühineb kolmanda riigi kodanikuga, kes taotleb Eestisse sisenemist/elama asumist eesmärgiga säilitada pereüksus, siis peab see toimuma välismaalaste seaduses⁵⁰ sätestatud nõuete kohaselt. Sellise perekonna taasühinemise tingimused on järgmised:

- Võimalik on taotleda ajutist elamisluba abikaasa või lähisugulase juurde elama asumiseks.⁵¹ Sellele kategooriale [kui kolmanda riigi kodanik on eelpoolmainitud kolmanda riigi kodaniku abikaasa, laps (alaealine või täiskasvanu), vanem või eestkostetav] ei kohaldata sisserände piirarvu.⁵²
- Ajutise elamisloa elama asumiseks abikaasa juurde võib anda, kui abikaasade vahel on olemas tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond on püsiv ja abielu ei ole fiktiivne.⁵³ Abielu on fiktiivne, kui see on sõlmitud eesmärgiga elamisluba saada ning isikute vahel puudub tegelik perekonnaelu.⁵⁴ Lisaks peab abikaasal, kelle juurde elama asumist kolmanda riigi kodanik taotleb, olema püsiv legaalne sissetulek, mis tagab perekonna ülalpidamise Eestis, või peab abikaasade ühine püsiv legaalne sissetulek tagama perekonna ülalpidamise Eestis, ning perekonnal peab olema registreeritud elukoht ja tegelik eluruum Eestis.⁵⁵
- Tähtajalise elamisloa võib anda kolmanda riigi kodanikule elama asumiseks Eestis püsivalt elava Eesti kodanikust abikaasa juurde või elamisloa alusel ja vähemalt kaks aastat Eestis elanud kolmanda riigi kodanikust abikaasa juurde.⁵⁶ Nõuet abikaasa eelneva vähemalt kaheaastase Eestis elamise kohta ei kohaldata, kui abikaasa, kelle juurde elama asumiseks elamisluba antakse, on saanud elamisloa ettevõtluseks, elamisloa õppimiseks doktoriõppes või ühel järgmistest juhtudest elamisloa töötamiseks:⁵⁷
 - 1) töötamine etendusasutuses loominguilise töötajana etendusasutuse seaduse tähenduses;
 - 2) töötamine õpetaja või õppejõuna Eestis õigusaktidega kehtestatud nõuetele vastavas õppeasutuses;
 - 3) teaduslik tegevus, kui välismaalasel on selleks erialane ettevalmistus või kogemus;
 - 4) erialane tegevus sportlasena, treenerina, spordikohtunikuna või sporditöötajana vastava spordialaliidu kutsel;
 - 5) töötamine Eestis registreeritud juriidilise isiku juhtorgani liikmena juhtimis- või järelevalvefunktsiooni täitmiseks;
 - 6) töötamine eksperdi, nõustaja või konsultandina, kui välismaalasel on vastavas valdkonnas töötamiseks vajalik erialane ettevalmistus ja

⁵⁰ RT I, 29.12.2011, 59.

⁵¹ Välismaalaste seadus § 118 p 1) ja 2).

⁵² Samas § 115 p 2) ja 3).

⁵³ Samas § 138 lg 1.

⁵⁴ Samas § 138 lg 2.

⁵⁵ Samas § 139 ja 140 lg 1.

⁵⁶ Samas § 137 lg 1.

⁵⁷ Samas § 137 lg 3.

7) töötamine seadmete paigaldaja või oskustöölisena, kui välismaalasel on vastavas valdkonnas töötamiseks vajalik erialane ettevalmistus.

- Euroopa Liidu sinise kaardi alusel Eestis elava kolmanda riigi kodaniku suhtes ja pikaajalise elaniku elamisluba omava kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on saanud pikaajalise elaniku elamisloa kui endine Euroopa Liidu sinise kaardi alusel Eestis elav kolmanda riigi kodanik, ei kohaldata samuti kaheaastast Eestis elamise nõuet.⁵⁸

Kolmanda riigi kodanikuga taasühineva mobiilse Euroopa Liidu kodaniku⁵⁹ suhtes kohaldatakse Euroopa Liidu kodaniku seadusest tulenevaid sätteid.⁶⁰

- Ajutine elamisõigus antakse Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmele juhul, kui järgmised tingimused on täidetud:
 - 1) Euroopa Liidu kodanik, kelle juurde perekonnaliige soovib elama asuda, töötab või tegutseb füüsilisest isikust ettevõtjana Eestis;
 - 2) Euroopa Liidu kodanikul, kelle juurde perekonnaliige soovib elama asuda, on enda ja oma perekonnaliikmete ülalpidamiseks piisavalt rahalisi vahendeid ja ta on ravikindlustuse seaduses sätestatud korras kindlustatud isik või
 - 3) Euroopa Liidu kodanik, kelle juurde perekonnaliige soovib elama asuda, õpib Eestis ning tal on enda ja oma perekonnaliikmete ülalpidamiseks piisavalt rahalisi vahendeid ja ta on ravikindlustuse seaduses sätestatud korras kindlustatud isik.⁶¹
- Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikmeks on järgmised isikud:⁶²
 - 1) Euroopa Liidu kodaniku abikaasa;
 - 2) Euroopa Liidu kodaniku või abikaasa alla 21-aastane laps või ülalpeetav täisealine laps;
 - 3) Euroopa Liidu kodaniku või abikaasa ülalpeetav vanem või
 - 4) eelnevates punktides mainimata isik, kes on Euroopa Liidu kodaniku ülalpeetav või leibkonnaliige lähteriigis või kes ei ole terviseseisundi või puude tõttu püsivalt suuteline iseisvalt toime tulema ja on vajalik, et Euroopa Liidu kodanik teda isiklikult hooldab.

Kolmanda riigi kodanikuga taasühinevate mittemobiilsete Euroopa Liidu kodanikele⁶³ kohaldatakse välismaalaste seadust ning kehtivad samad tingimused, mis ka Eestis seaduslikult elava kolmanda riigi kodanike suhtes, kes taasühinevad kolmanda riigi kodanikuga, kes taotleb Eestisse sisenemist või kes asuvad Eestis perekonna säilitamise eesmärgil. Ainsaks erinevuseks võrreldes Eesti kodanikust abikaasa juurde elama asumisega on see, et juhul, kui perekond koosneb Eesti kodanikust ja kolmanda riigi kodanikust, kes tulevad koos Eestisse elama, siis nende suhtes ei kohaldata vähemalt kaheaastase püsivalt Eestis elamise nõuet⁶⁴.

Põlvnemise kohta valeandmete esitamise suhtes kohaldatakse samu õigusakte ja tingimusi.

⁵⁸ Samas § 137 lg 4.

⁵⁹ Eestis elav Euroopa Liidu kodanik

⁶⁰ RT I, 29.12.2011, 173.

⁶¹ Euroopa Liidu kodaniku seadus § 20 lg 1

⁶² Samas § 3 lg 1.

⁶³ Eestis elav Eesti kodanik

⁶⁴ Välismaalaste seadus § 137 lg 2.

2.2 Põlvnemise kohta valeandmete esitamine

Ajutine elamisluba elamisloa alusel Eestis elava kolmanda riigi kodanikust lähisugulase juurde elama asumiseks võidakse anda järgmistel juhtudel:

- 1) alaealise lapse taasühinemine Eestis elava vanemaga;
- 2) täiskasvanud lapse taasühinemine Eestis elava vanemaga, kui tema tervise seisund või puue ei luba lapsel iseseisvalt hakkama saada;
- 3) vanema või vanavanema taasühinemine Eestis elava lapse või lapselapsega, kui vanem või vanavanem vajab hoolt ning tal ei ole selleks võimalusi oma elukohariigis või mõnes muus riigis ning tema toimetulek on tagatud tema Eestis elava lapse või lapselapse püsiva legaalse sissetulekuga;
- 4) eestkostetava taasühinemine Eestis elava eestkostjaga, kui eestkostja püsiv legalne sissetulek tagab eestkostetava toimetuleku Eestis.

Kõigil ülalmainitud juhtudel eeldatakse, et kolmanda riigi kodanik, kes on Eestis elanud ning kelle juurde lähisugulane elama asub, on elanud Eestis püsivalt, st vähemalt 183 päeva aasta jooksul.⁶⁵ Eestis püsivalt elamise nõuet ei kohaldata Euroopa Liidu sinise kaardi alusel Eestis elava kolmanda riigi kodaniku suhtes ja ajutist elamisluba omava kolmanda riigi kodaniku suhtes ning kolmanda riigi kodaniku suhtes, kes on saabunud Eestisse koos pereliikmega ning kes taotleb elamisluba taasühinemiseks.⁶⁶ Lisaks sellele peab, juhul, kui Eestisse elama asuv pereliige on ülalmainitud vanem või vanavanem, Eestis juba elav kolmanda riigi kodanik omama pikaajalise elaniku elamisluba.⁶⁷ Samuti peab lähisugulasel, kellega kolmanda riigi kodanik taasühineb, olema registreeritud elukoht ja tegelik eluruum Eestis, välja arvatud juhul, kui mõlemad kolmanda riigi kodanikud saabuvad Eestisse koos⁶⁸ ning kui tähtajaline elamisluba antakse täiskasvanud lapsele, vanemale või vanavanemale või eestkostetavale, on kolmanda riigi kodanik, kellega eelnevalt mainitud isikud taasühinevad, kohustatud kandma välismaalase hooldus- ja ravikulud.⁶⁹

Kui pereliige soovib asuda elama Eesti kodaniku juurde Eestis, kohaldatakse talle samu tingimusi, mis Eestis seaduslikult elava kolmanda riigi kodaniku taasühinemisel kolmanda riigi kodanikuga, kes taotleb perekonna säilitamise eesmärgil Eestisse sisenemist/elama asumist.

Perekonna taasühinemise eesmärgil elamislubade kuritarvitamise tõkestamine on seotud fiktiivabieludega. Välismaalaste seadus näeb ette, et ajutisi elamislubasid võib väljastada abikaasa juurde elama asumiseks, kui abikaasade vahel on olemas tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond on püsiv ja abielu ei ole fiktiivne. Abielu on fiktiivne, kui see on sõlmitud eesmärgiga elamisluba saada ning isikute vahel puudub tegelik perekonnaelu. Eesti seadused ei sätesta põlvnemise kohta valeandmete esitamist tõkestavaid meetmeid.

⁶⁵ Samas § 6.

⁶⁶ Samas § 150 lg 3.

⁶⁷ Samas § 150 lg 2.

⁶⁸ Samas § 151.

⁶⁹ Samas § 152.

3. Teema ulatus

Fiktiivabielusid peetakse üheks näiteks elamislubade kuritarvitamisest perekonna taasühinemise eesmärgil. Seetõttu on tähtajalise elamisloa andmine abikaasa juurde elama asumiseks lubatud ainult juhul, kui on olemas tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond on püsiv ja abielu ei ole fiktiivne. Abielu on fiktiivne, kui see on sõlmitud eesmärgiga elamisluba saada ning isikute vahel puudub tegelik perekonnaelu.

Teistel kuritarvitamise juhtudel ei ole naised sõlminud fiktiivabielu vabatahtlikult kasu saamise eesmärgil, vaid on sunnitud fiktiivabiellu astuma ning mõnesid neist on sunnitud fiktiivabiellu mitmete kolmanda riigi kodanikega või on neid sunnitud prostitutsioonile.⁷⁰

Fiktiivabielude küsimust on arutatud meedias ning naised on hoiatatud, et nad ei tohiks abielluda kolmanda riigi kodanikuga raha pärast, eesmärgiga võimaldada talle alus Euroopa Liitu jäämiseks, sest sellest võivad tekkida mitmed probleemid.⁷¹ Kaitsepolitsei amet märkis 2009. aastal oma kodulehel, et Eestisse pääsemiseks kohtuvad kolmanda riigi kodanikud kergeusklike naistega internetis või puhkuseresidel ning üritavad neid abielluma meelitada.⁷²

Antud valdkonna kohta on andmed olemas alates 2009. aastast. 2009. aastal oli Eestis fiktiivabielu kahtlusega inimesi 10, 2010. aastal 11 ja 2011. aastal 35. Enne 2010. aastat ei võetud arvesse fiktiivabielu kahtlusega juhtumeid, kus tähtajalise elamisloa taotluse menetlemine oli lõppenud ja selle puhul esines fiktiivabielu kahtlus. Viimase kolme aasta jooksul ei ole juhtumeid, kus kolmanda riigi kodanikule ei antud ajutist elamisluba fiktiivabielu tõttu. Tavaliselt lõppevad juhtumid, kus on tehtud kindlaks fiktiivabielu esinemine, sellega, et kutsuja võtab oma kutse tagasi ning taotluse menetlemine lõpetatakse. Euroopa Liidu kodanike ning nende abikaasade suhtes fiktiivsete abielude kahtlusi ilmnenu ei ole. Üheks põhjuseks võib pidada asjaolu, et sellel alusel pererände osakaal on üsna väike.

Peatükis 4. toodud statistilised andmed hõlmavad juhtumeid, mille puhul menetlemine on lõppenud, aga ka neid juhtumeid, kus on tekkinud fiktiivabielu kahtlus, kuid seda pole tõendatud ning mille puhul tehakse elamisloa kehtivuse või elamisloa pikendamise taotluse menetlemise jooksul lisakontrolli.

3.1 Väärkasutamise siseriiklik tõkestamine

Kahtlus, et abielu on fiktiivne võib tekkida siis, kui taotletakse esmast või pikendatakse ajutist elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks. Selleks, et ennetada perekondade taasühine-

⁷⁰ Kaljuvee, A. (2010) „Heauskseid Eesti neidusid sunnitakse illegaalidega abielluma“. Aadress: <http://www.epl.ee/news/eesti/heauskseid-eesti-neidusid-meelitatakse-illegaalidega-abielluma.d?id=51275375>.

⁷¹ Näiteks: Ibrus, K. (2010) „Abielu pakutakse juba esimese kõne peale“ (<http://www.epl.ee/news/eesti/abielu-pakutakse-juba-esimese-kone-peale.d?id=51275456>); Kaljuvee, A. (2010) „Heauskseid Eesti neidusid sunnitakse illegaalidega abielluma“ (<http://www.epl.ee/news/eesti/heauskseid-eesti-neidusid-meelitatakse-illegaalidega-abielluma.d?id=51275375>).

⁷² Illegaalne immigratsioon, fiktiivsete viisade hankimine. (2009) Kaitsepolitsei amet. Aadress: <http://www.kapo.ee/est/toovaldkonnad/terrorism/illegaalne-immigratsioon>.

mise õiguse kuritarvitamist, teeb Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) praktilisel tasandil koostööd teiste ametiasutuste (nt Sotsiaalministeerium) ja valdkonnas tegutsevate MTÜdega. Tähtsajalise elamisloa ja elamisõiguse taotlusi menetleb PPA, kuid fiktiivsete abielude ja elamislubade ning elamisõiguse kuritarvitamise juhtumite tuvastamiseks ning edasiste juhtumite vältimiseks teeb PPA koostööd nii Välisministeeriumi (sh Eesti välisesindustega) kui ka Kaitsepolitseiametiga. Edasiste kuritarvitamise juhtumite ennetamiseks korraldatakse erinevaid temaatilisi koolitusi, vahetatakse teavet erinevate trendide ning olulisemate sündmuste kohta. Kindlasti võib üheks asjaoluks, mis on aidanud ennetada ja ka pidurdada kuritarvitamise juhtumeid, pidada ka fiktiivse abielu sõlmimisega kaasnevate tagajärgedega seotud teemade kajastamist meedias⁷³.

Fiktiivse abielu kahtlust tekitavad ning täiendav uurimine võidakse algatada järgmistel juhtudel:

- 1) vihje võimaliku fiktiivse abielu kohta (näiteks anonüümne vihje või kui taotluse vastu võtnud konsulaarametnikul on tekkinud põhjendatud kahtlus);
- 2) abikaasadel puudub ühtne suhtluskeel;
- 3) abikaasad ei tea üksteise kohta olulisi eraelulisi andmeid (näiteks ei teata abikaasa sünniaega);
- 4) abikaasad ei ole varem koos elanud;
- 5) abikaasadel on ebamõistlikult suur vanusevahe;
- 6) abikaasad on tutvunud hiljuti puhkusereisil või interneti teel;
- 7) kooselu puudub või on ebatraditsiooniline (näiteks ühes eluruumis elavad koos kolmanda riigi kodanik, tema abikaasa ja tema endine abikaasa);
- 8) taotlus esitatakse vahetult pärast abiellumist;
- 9) kolmanda riigi kodanik viibis abiellumise ajal riigis seadusliku aluseta või see hakkas lõppema;
- 10) abikaasadel on väga erinev sotsiaalne taust;
- 11) naine ei võta abikaasa perekonnanime.

Fiktiivse abielu kahtluse korral teeb PPA kolmanda riigi kodanikule põhjaliku taustakontrolli, et selgitada välja, kas tema suhtes esineb mõni asjaolu, mis viitab fiktiivse abielu sõlmimisele. Samuti teeb PPA kodukülastusi ning küsitleb abikaasasid ning teisi isikuid. Teised isikud, keda PPA ametnik küsitleda võib, on näiteks kolmanda riigi kodaniku ja tema abikaasa sõbrad, tuttavad, naabrid ja kolleegid. Vältimaks olukorda, kus taotleja ja tema abikaasa võivad oma vastuseid enne küsitlemist kooskõlastada, küsitletakse mõlemat isikut enamasti samal päeval ja järgemööda. Küsitleb tavaliselt PPA ametnik, kuid vajadusel võib seda teha ka konsulaarametnik taotluse vastuvõtmisel või PPA prefektuuri ametnik kodukülastuse ajal.

Kodukülastuste üldine eesmärk on tuvastada, kas isikute vahel eksisteerib perekonnaelu või mitte. Kodukülastusi tehakse siis, kui mõlemad abikaasad elavad Eestis. Selliste külastuste käigus palutakse abikaasadel esitada erinevaid isiklikke ja ühiseid esemeid (nt riideid, kingi, fotosid) ning tehakse kindlaks, kas mõlemad abikaasad teavad, kus miski eluruumis paikneb (nt lambilülitid jne). Samuti paluvad ametnikud esitada tööendeid abikaasade elukorralduse kohta (nt kommunaalarved, rendilepingud jms). Kodukülastusi tehakse eelneva etteteatamiseta ning elamisloa taotlust menetleva ametniku (või prefektuuri) palvel. Vältimaks seda, et abikaasad val-

⁷³ Vt nt Eesti Päevaleht 07.05.2010 „Heauskseid Eesti neidusid meelitatakse illegaalidega abielluma“

mistavad end kodukülastuseks ette, kasutatakse üllatusmomenti. Ametnikel on kohustus protokollida nii intervjuud kui ka kodukülastused.

Täiendava uurimise algatamisel ja läbiviimisel on tähtajalise elamisloa taotluste menetlemisel ilmnenu olukordi, kus kolmanda riigi kodaniku Eestisse kutsuja on otsustanud taotlusele lisatud kutse tagasi võtta. Kui eeltoodust tulenevalt ei ole taotlusele lisatud kõiki nõutud dokumente, siis jäetakse tähtajalise elamisloa taotlus läbi vaatamata.

3.2 Fiktiivabielu tõendamiseks nõutavad tõendid

Elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks taotlev kolmanda riigi kodanik peab lisaks taotlusele esitama ka järgmised dokumendid:

- 1) abielu sõlmimist tõendav dokument (ainult juhul, kui abielu on sõlmitud väljaspool Eestit);
- 2) tegeliku eluruumi olemasolu tõendav dokument;
- 3) legaalsel sissetulekul tõendav dokument;
- 4) kindlustusleping;
- 5) elulookirjeldus ja kirjalik selgitus, millest nähtuvad eraelulised andmed isiku enda ja tema abikaasa perekonnaliikmete, hariduse, elamistingimuste ja sissetulekute kohta;
- 6) abikaasa on kohustatud esitama sama sisuga kutse. Seega lasub tõendamise kohustus abikaasadel.

Kolmanda riigi kodanik, kes taotleb elamisluba abikaasa juurde ja tema Eestisse kutsuja on kohustatud tõendama kolmanda riigi kodaniku Eestis elamiseks seadusliku aluse andmisel, omamisel, pikendamisel ja kehtetuks tunnistamisel tähtsust omavaid asjaolusid. Kui kolmanda riigi kodaniku ja tema abikaasa poolt esitavad andmed ja tõendid ei võimalda välja selgitada asjas tähtsust omavaid asjaolusid, tuleb haldusorganil nende asjaolude väljaselgitamiseks ja tõendamiseks teha omaalgatuslikult täiendavaid menetlustoiminguid. Haldusorganil on õigus taotlemise aluseks olevate asjaolude kontrollimiseks küsitleda kolmanda riigi kodanikku, tema perekonnaliikmeid ja muid asjassepuutuvaid isikuid ja asutusi ning siseneda isiku loal tema eluruumi või muusse ruumi või alale. PPA nõudmisel kohustub kolmanda riigi kodanik esitama täiendavaid või täpsustatud andmeid või tõendeid menetluses tähtsust omavate asjaolude kohta. Kui kolmanda riigi kodanik ei esita nõutud tõendeid või andmeid ja PPA ei ole võimalik neid saada mõistliku pingutusega või mõistliku aja jooksul, võib PPA jätta taotluse läbi vaatamata või toimingut sooritamata.

Euroopa Liidu kodaniku abikaasa elamisõiguse taotluse menetlemisel lähtutakse usalduspõhimõttest. Täiendavaid andmeid ja dokumente lisaks õigusaktides ettenähtud dokumentidele küsitakse juurde vaid juhul, kui on alust kahtlustada, et isik ei vasta elamisõiguse andmise tingimustele või esineb keeldumise alus.

Tähtajalise elamisloa andmise, pikendamise, sellest keeldumise või selle kehtetuks tunnistamise ning tähtajalise elamisõiguse andmise, pikendamise, sellest keeldumise või selle lõpetamise pädevus on PPAI. Õigus kolmanda riigi kodanikku, tema perekonnaliikmeid ja muid asjassepuutuvaid isikuid ja asutusi küsitleda ning siseneda isiku loal tema eluruumi või muusse ruumi või alale, on ka Välisministeeriumil ja Kaitsepolitseiametil. Teiste asutuste kaasamise otsustab lähtuvalt taotluse menetlemisel ilmnenu vajadusest PPA.

Kuigi Eestil puudub põlvnemise kohta valeandmete esitamisega seotud praktika, kohaldatakse sellele samasuguseid tõendamispõhimõtteid.

3.3 Väärkasutamise tõkestamiseks kavandatud siseriiklikud tegevused

Kui tuvastatakse, et abielu tähtjalist elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks (või selle pikendamist) taotlenud kolmanda riigi kodanikuga on fiktiivabielu, lükatakse taotlus tagasi. Sellisel juhul tunnistatakse kehtetuks ka kolmanda riigi kodanikule välja antud kehtiv elamisluba. Kui pereliige või Euroopa Liidu kodanik, kelle juurde kolmanda riigi kodanik elama soovis asuda või asus, on sõlminud fiktiivabielu, on ametkonnal õigus Euroopa Liidu kodanikule tähtjalise elamisõiguse andmisest keelduda või see kehtetuks tunnistada.

Kuigi Eestil ei ole kogemusi põlvnemise kohta valeandmete esitamisega, kohaldataks selle suhtes ülalkirjeldatud tagajärgi.

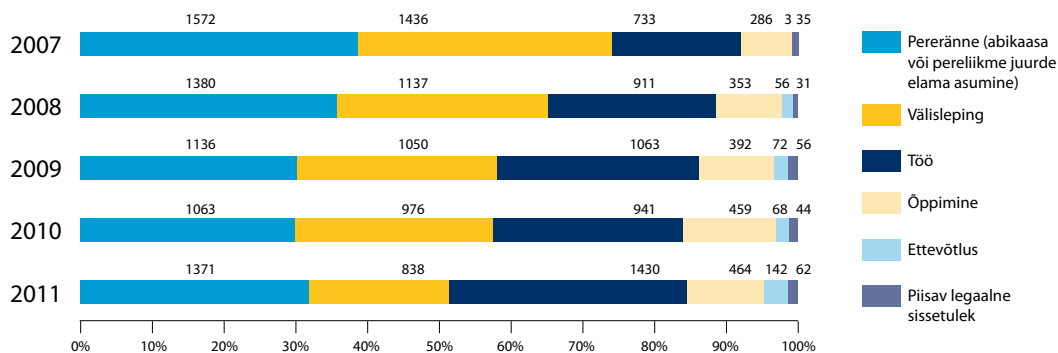
Kolmanda riigi kodanikul, kellele tähtjalise elamisloa andmisest abikaasa juurde elama asumiseks või selle pikendamisest on keeldutud või kelle elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks on kehtetuks tunnistatud või kelle taotlus on jäetud läbi vaatamata, on õigus edasi kaevata otsuse teatavakstegemisest 10 päeva jooksul halduskohtusse või vaidlustada otsuse teinud haldusorgani otsus. Ka halduskohtu otsuse võib 10 päeva jooksul edasi kaevata. Euroopa Liidu kodaniku pereliikmel, kellele tähtjalise elamisõiguse andmisest või pikendamisest on keeldutud või kelle elamisõigus on kehtetuks tunnistatud või kelle taotlus on jäetud läbi vaatamata, on õigus kaevata otsus edasi halduskohtusse või vaidlustada otsuse teinud haldusorgani otsus. Vaidlustus või kaebus tuleb esitada 30 päeva jooksul otsuse teatavakstegemisest arvates.

Eestis kohaldatakse ka põlvnemise kohta valeandmete esitamise puhul ülalmainitud edasikaebamist puudutavaid põhimõtteid.

Uuringuid põhjustest, miks kutsujad või kolmanda riigi kodanikud sõlmivad fiktiivabielusid selleks, et kolmanda riigi kodanik saaks legaalse õiguse riigis elada, ei ole Eestis tehtud. Kutsujate puhul võib olla põhjuseks näiteks võimalus teenida lisaraha ja tuttavaid aidata. Kolmanda riigi kodanikke võib motiveerida fiktiivset abielu sõlmima võimalus lahkuda oma kodumaalt, teisalt astutakse fiktiivabiellu ka põhjusel, et kolmanda riigi kodanik ei kvalifitseeru muul alusel tähtjalise elamisloa saajaks.

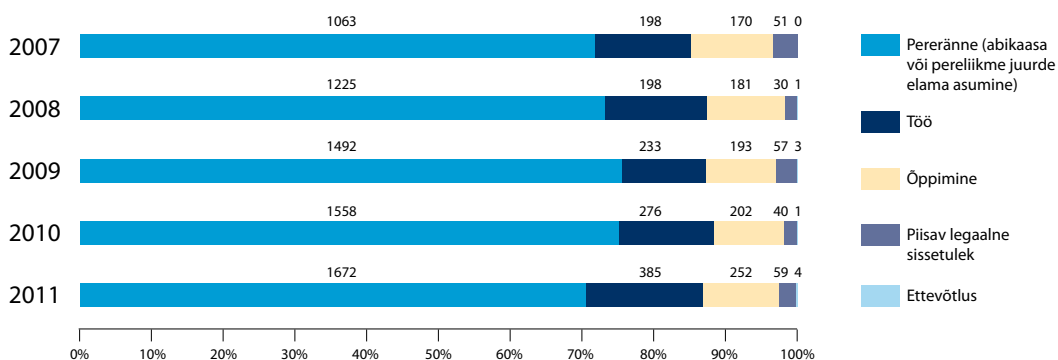
4. Statistika

Joonis1. Väljastatud tähtajalised elamisload aluste lõikes (lubade arv)



Allikas: PPA

Joonis 2. Tähtajalise elamisloa pikendamise otsused aluste lõikes (lubade arv)



Allikas: PPA

Tabel 3. Otsused tähtjalise elamislubade väljastamiseks pererände eesmärgil

Rände tüüp	2007	2008	2009	2010	2011
Pereliikme juurde elama asuv alaealine	840	693	594	504	720
Pereliikme juurde elama asuv vanem või vanavanem	208	176	119	126	103
Pereliikme juurde elama asuv eestkostetav	15	6	9	12	10
Abikaasa juurde elama asuv isik	506	504	414	420	538
Pereliikme juurde elama asuv täiskasvanud laps	3	1	0	1	0
Kokku	1572	1380	1136	1063	1371

Allikas: PPA

Tabel 4. Otsused tähtjalise elamislubade väljastamiseks pererände eesmärgil 2011

Pereliikme kodakondsus, kelle juurde elama asumist kolmanda riigi kodanik taotleb (taotluse kohaselt)	Eesti kodanik	Kolmanda riigi kodanik		
		Teised kolmandate riikide kodanikud	Määratlemata kodakondsusega isikud	Kokku
Abikaasa juurde elama asumiseks	340	154	44	538
Pereliikme juurde elama asuv alaealine	9	512	199	720
Pereliikme juurde elama asuv vanem või vanavanem	62	28	13	103
Pereliikme juurde elama asuv eestkostetav	0	5	5	10
Kokku	411	700	261	1371

Allikas: PPA

Tabel 5. Fiktiivabieli kahtlusega tähtjalise elamisloa taotlused või väljastatud tähtjalise elamisload kuni 28.02.2012

		Fiktiivabieli kahtluse tekkimise aasta			
		2009	2010	2011	Kokku
Taotluse tagasilükkamine või taotluse menetlemine ei ole veel lõppenud				8	8
Kehtetuks tunnistamine	Otsus kehtetuks tunnistada menetluse käigus			1	1
	Kehtetuks tunnistamine kindlustuse lõppemise tõttu	1			1
	Kehtetuks tunnistamine uue elamisloa saamise tõttu	1	1	1	3
Elamisluba on kehtiv		1		17	18
Elamisloa taotluse menetlemine on lõpetatud				6	6
Elamisluba ei kehti kehtivuse lõppemise tõttu (kehtivuse kaotas elamisluba, mis kehtis kahtluse tekkimise hetkel)		7	10	2	19
Kokku		10	11	35	56

Allikas: PPA

Tabel 6. Kolmanda riigi kodanike kodakondsus ja sugu, kelle taotlus või kehtiv elamis luba on tekitanud kahtlust (2009-2011)

		Abikaasa kodakondsus, kelle juurde kolmanda riigi kodanik on elama asunud või kelle juurde elama asumist taotleb			
		Eesti	Määratlemata kodakondsusega isikud	Vene Föderatsioon	Kokku
Alžeeria	Mees	4			4
	Naine				
Aserbaidžaan	Mees	2	1	1	4
	Naine				
Egiptus	Mees	9			9
	Naine				
Iraak	Mees	2			2
	Naine				
Iraan	Mees	1			1
	Naine				
Maroko	Mees	2			2
	Naine				
Nigeeria	Mees	1			2
	Naine	1			
Pakistan	Mees	1			1
	Naine				
Süüria	Mees	1			1
	Naine				
Türgi	Mees	4			4
	Naine				
Ukraina	Mees	1			4
	Naine	3			
USA	Mees	1			1
	Naine				
Vene Föderatsioon	Mees	5		2	21
	Naine	9		5	
Kokku		47	1	8	56

Allikas: PPA

Tabel 7. Kahtluse all oleva, kehtiva elamisloa omanikust taotleja kodakondsus

Kodakondsus	Abielu sõlmimise riik												
	Alžeeria	Aserbaidžaan	Eesti	Egiptus	Itaalia	Küpros	Maroko	Rootsi	Soome	Türgi	Vene Föderatsioon	Teadmata	Kokku
Alžeeria	3				1								4
Aserbaidžaan		2	1					1					4
Egiptus			1	7								1	9
Iraak								1		1			2
Iraan										1			1
Maroko							2						2
Nigeeria			2										2
Pakistan						1							1
Süüria												1	1
Türgi			1						1	2			4
Ukraina			4										4
USA			1										1
Vene Föderatsioon			18								3		21
Kokku	3	2	28	7	1	1	2	2	1	4	3	2	56

Allikas: PPA

Tabel 8. Fiktiivabielu kahtlusega abielud

Abielu sõlmimise aasta	Fiktiivabielu kahtluse tekkimise aasta			
	2009	2010	2011	Kokku
Enne aastat 2007	5	0	4	9
2008	3	4	2	9
2009	2	5	5	12
2010		2	9	11
2011			13	13
Teadmata			2	2
Kokku	10	11	35	56

Allikas: PPA

5. Kokkuvõtte ja järeldused

Kokkuvõttes võib öelda, et hoolimata sellest, et elamislubade taotlusi menetlev haldusorgan teeb lisakontrolle ja külastab eluasemeid, kus abikaasad väidetavalt elavad, on ametkondadel väga keeruline tõestada, et sõlmitud abielu on fiktiivne. Tavaliselt võtab kolmanda riigi kodaniku kutsuja tagasi oma kutse, mille kolmanda riigi kodanik on koos elamisloa taotlusega haldusorganile esitanud ning sellega lõppeb ka taotluse menetlemine.

Samuti puudub informatsioon juhtumite kohta, kus fiktiivabielu on sõlmitud mõnes teises kolmandas riigis või liikmesriigis ning kolmanda riigi kodanik ei taotle elamisluba abikaasa juurde elama asumiseks Eestis, vaid taotleb seda teises liikmesriigis. ELi kodaniku pereliikmena on tal kõik sellest staatusest tulenevad õigused, kuigi tegelikkuses on need õigused saadud valeinfo alusel.

Kuna Eestis ei ole tuvastatud ühtegi põlvnemise kohta valeandmete esitamise juhtumit, ei saa selle kohta esitada ka täiendavaid andmeid. Sellest hoolimata kohaldataks põlvnemise kohta valeandmete esitamise suhtes paljusid Eesti elamisloa taotlemisel kolmanda riigi kodanikele kohaldatavaid reegleid (nt edasikaebamist puudutavad reeglid jms).



